



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Alcances y límites en la instrumentación del programa PROSPERA, 2013-2016

T E S I S A

QUE PRESENTA

KARLA LOURDES RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
MATRÍCULA: 2123017212

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

ASESOR

**DRA. ABIGAIL MARTÍNEZ
MENDOZA**

LECTORA

Iztapalapa, Ciudad de México, 24 de abril de 2017



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final con el título *Alcances y límites en la instrumentación del programa PROSPERA, 2013-2016*, presentado por la alumna **KARLA LOURDES RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, con matrícula **2123017212**, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad, con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Lectora

DRA. ABIGAIL MARTÍNEZ MENDOZA

Fecha: **24 de abril de 2017** Trimestre: **2017-I REC** No. Registro de Tesina: **2017/RR**

Agradecimientos

A mis padres por el apoyo y confianza brindados.

A Fer, por su entender, su amor y compañía incondicional.

A Sol, por estar siempre desde el más allá.

A mis amigos, por compartir tantos momentos y hacer este camino increíble.

A mis profesores: el maestro, Miguel y la doctora, Abigail por todas sus recomendaciones y por su enorme paciencia

ÍNDICE	Pág.
Introducción	5
Capítulo 1. ¿Qué es la instrumentación de políticas públicas?	
1.1. Políticas públicas y proceso de políticas públicas	22
1.2. La instrumentación de políticas públicas	29
1.3. Redes de políticas públicas	33
Capítulo 2. Conceptualización de la pobreza	
2.1. Panorama de la pobreza en el mundo.	38
2.2. El Estado, organismos mundiales y el combate a la pobreza	45
2.3. Enfoques teóricos sobre la pobreza	50
Capítulo 3. Antecedentes del combate a la pobreza en México	
3.1. La pobreza en la agenda pública gubernamental mexicana.	56
3.2. El combate contra la pobreza: De Solidaridad a Oportunidades	60
3.3. Mapa territorial de la pobreza en 2013.	66
Capítulo 4. Instrumentación del Programa PROSPERA	
4.1. ¿Qué es PROSPERA?	69
4.2. Instrumentos jurídicos.	72
4.3. Instrumentos organizativos.	84
4.3.1. Secretarías de coordinación y cooperación.	91
4.3.2. Comités estatales y locales.	92
4.4. Instrumentos financieros.	98
4.4.1. Asignación de recursos a los gobiernos subnacionales.	104
4.4.2. Control de la asignación de recursos.	105
4.5. Sistema de selección de beneficiarios.	107
4.6. Programas específicos de PROSPERA	109
4.6.1. Cruzada Nacional contra el Hambre y su instrumentación.	110
4.6.2. Jóvenes con PROSPERA y su instrumentación.	124
	125
Conclusiones	
Fuentes consultadas	130

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

I.- El objeto de la investigación

1. *Justificación de la elección del tema y de su estudio.*

La razón para abordar el presente tema surge desde el momento en el que participo como moderadora en la mesa “Políticas públicas con enfoque social”, con la participación de la Dra. Luz María Uribe Vargas, directora de Normas y Metodología de Medición de la pobreza en el CONEVAL, y el Dr. Manuel Canto Chac, profesor investigador de la UAM-X, en el marco del XXIII Congreso Nacional de la ANECPAP UAM 2014: La función de la Ciencia Política y la Administración Pública en el Desarrollo Social.

La manera en que los doctores abordan este tema me pareció muy interesante e hizo que tomará un poco más de conciencia sobre el tema de la pobreza en nuestro país, puesto que es aún un tópico que el gobierno debe tener en cuenta como prioridad.

En otro sentido, se puede decir que hay factibilidad en la investigación del programa, puesto que hay información documental desde internet que podrá facilitar la búsqueda y cantidad de información. Por otro lado, este tema es de suma relevancia en dos sentidos:

- 1) En primer lugar, quizá el más relevante, es que este programa es la política eje surgida en el sexenio de Enrique Peña Nieto, como parte de la estrategia para el combate a la pobreza, en otras palabras, es la única política pública para este cometido convertida en programa.

- 2) En segundo lugar, la relevancia cobra sentido en el tema de la focalización y cobertura de las familias o personas que serán o son acreedoras a los beneficios de dicho programa, esto porque observaré las deficiencias o alcances que PROSPERA ha tenido a lo largo de nuestro territorio nacional, de acuerdo con las Reglas de Operación para el ejercicio de éste.

2. Planteamiento del problema de investigación.

El tema de la pobreza es relevante en nuestro tiempo debido a que una gran parte de la población en el mundo; específicamente, nuestro país sufre de esta situación. Tenemos casos de estados con problemas severos de esta índole, tales como el estado de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, entre una amplia lista. En nuestro país, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se han implementado programas de tipo social, para poder disminuir o en su caso ayudar a las personas pobres a salir de esa situación en las que se encuentran.

Como bien es sabido, el actual programa que se implementó por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, es el llamado Prospera, el cual fue presentado como una política social de gran inclusión que tiene como acciones el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera, laboral, de educación de alimentación y desde luego la salud, esto a través de apoyos monetarios, creación de comedores comunitarios, entre otros.

Dentro del ciclo de las políticas públicas, es muy concurrente el estudio de la evaluación de los resultados de éstas, **pero muy poco se habla sobre la instrumentación**. Precisamente, en el presente trabajo abordaré este tema un poco olvidado por los investigadores de las políticas públicas.

Las redes de políticas públicas se incluirán en este estudio, puesto que en parte de los instrumentos se encuentra la organización que es llevada a cabo para la efectiva implementación de los programas específicos. Se ha criticado mucho, que

a pesar de ser diversas las secretarías que se encuentran en el programa, su actuar no ha sido el más idóneo. Así mismo, los temas de los recursos financieros y el marco jurídico son muy relevantes, debido a que éstos determinarán en gran medida, el número de familias que se verán beneficiadas o no en este programa que pretende acabar con la pobreza extrema que muchas familias se encuentran inmersas en ella.

2.1. Preguntas de investigación.

Pregunta general: ¿Cuáles son los alcances y los límites dentro de la instrumentación del programa Prospera?

Preguntas específicas:

- ¿Qué factores han propiciado que estos instrumentos sean eficaces?
- ¿Cuáles son las causas de los límites de Prospera?
- ¿Cuáles son las soluciones viables para los defectos que se ha tenido en la instrumentación?

2.2. Objetivos de la investigación.

Objetivo General: Conocer los alcances y límites que ha tenido la instrumentación del Programa Prospera

Objetivos específicos

- Conocer que instrumentos han sido realmente eficaces.
- Analizar cuáles fueron las causas de los límites u obstáculos que están presentes en la instrumentación de este programa.
- Identificar cómo poder resolver los límites existentes, para con ello, poder obtener mejores resultados, en los años posteriores.

3. Hipótesis.

Un alcance de este programa ha sido el amplio padrón de beneficiarios con el que cuenta. Se ha rediseñado al programa en tiempos cortos, esto según las evaluaciones que se le han hecho hasta el momento, lo que ha permitido mejorar algunos aspectos.

Los límites más notables se han presentado en los instrumentos organizativos, debido a que, si bien en teoría la coordinación entre secretarías supone una gran ventaja en el sentido financiero, puesto que todas ellas aportarían recursos para obtener mayor número de dinero, en la práctica esto no es así, ya que se puede notar que no ha habido una eficaz coordinación entre las secretarías, ni en su gestión. Ejemplo de ello son las SEDESOL y Secretaría de Salud, las cuales están muy vinculadas, contrario a la SAGARPA, de la cual no se ha visto una buena participación dentro del programa.

Asimismo, la Cruzada Nacional contra el Hambre no ha podido llegar a los municipios más marginados. Un límite importante es también la cobertura de los beneficiarios, pues, aunque tiene un padrón del más del 20% de la población total del país, de acuerdo con la ENIGH, hay hogares que deberían estar contemplados en el programa y no lo están. Otro más se refiere a los instrumentos financieros, de acuerdo a informes presentados por el CONEVAL, el presupuesto asignado ha ido a la baja desde el año 2014, lo que repercute en la cantidad de beneficiarios posibles.

4. Variables de estudio (independientes y dependientes).

Variable independiente:

- Instrumentos del programa Prospera.

Variables dependientes:

- Organización
- Marco jurídico

Variable independiente:

- Recursos financieros

Variables dependientes

- Asignación de recursos a cada programa
- Asignación de recursos por estado
- Presupuesto de egresos
- Recursos obtenidos de cada secretaría

Variable Independiente:

- Relaciones intergubernamentales

Variables Dependientes:

- Relaciones entre gobierno y sociedad
- Relaciones entre secretarías
- Relaciones entre niveles de gobierno

II.- Tipo, métodos y técnicas de investigación utilizados

El tipo de investigación que utilicé en mi investigación fue el documental. La técnica empleada fue el análisis de contenido.

El método empleado fue el deductivo, puesto que consideré a Prospera como un programa general implementado en todo el país, para deducir si es eficaz o ha sido posible su eficacia en los estados.

El método histórico se hace presente también en cuanto a los programas antecedentes a PROSPERA.

III.- Fundamentos teóricos y jurídicos.

1. Análisis del estado del arte.

a) Bautista Oscar, Diego (2013), *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*, UAEM, México.

Este texto es acerca del gobierno, específicamente, de cómo debe ser un buen gobierno, de acuerdo a ciertos lineamientos, como la construcción de unos buenos cimientos, plan de acción y la propuesta del autor, es elaborar un código de gobierno, hace mención también sobre los beneficios o ventajas de lo que un buen gobierno traería a ciudadanos, y servidores públicos.

b) Agudelo Valencia, German Darío y Yohan Alexis Álvarez. (2008), “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, en *Estudios Políticos* número 33, julio-diciembre de 2008, Medellín, Colombia.

En este texto el autor hace una breve reseña sobre el surgimiento de las *policy sciences*, desde Harold Lasswell, como forma de propuesta, hasta llegar a convertirse en un área que llama la atención de muchos politólogos actualmente, se vale de las definiciones sobre políticas públicas de diversos autores, para que se pueda tener una visión global y más completa acerca de lo que trata el estudio de éstas.

c) Berthin, Gerardo (2015). “Unidad 3: breve introducción a las políticas públicas para la gobernabilidad local en América Latina”, en *Derecho constitucional y políticas públicas*, (n.d), consultado el día 13 de febrero de 2015, de

http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=594
pp. 1-5.

Este documento es parte de una investigación conjunta, es llevado a cabo por el autor, especialmente para una escuela del PNUD, en el cual hace un esbozo muy comprensible sobre las definiciones de las políticas públicas realizadas por algunos autores, también hace mención del ciclo de las políticas públicas, además de una visión sobre los retos por cumplir de éstas, en específico en América Latina.

d) Arellano Gault David, (2013), *Políticas Públicas y Democracia*, IFE, México.

Es un cuadernillo de la colección del IFE (ahora INE), en el que el autor habla de las políticas públicas y la democracia, trata la definición haciendo un esbozo desde Lasswell hasta las definiciones contemporáneas, dice que para que exista el gobierno por políticas públicas es necesario tener un sistema democrático y desde luego aborda el ciclo de las políticas públicas las que clasifica en cinco etapas: entrada en la agenda gubernamental, definición, diseño, implementación y evaluación.

e) Aguilar Villanueva Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.

Esta obra hace referencia a lo que es la gobernanza como concepto, además de explicar de qué manera este concepto, se relaciona con las políticas públicas. También toca el tema de lo que es la gestión pública y se aproxima ya a lo que es la nueva gestión pública. Lo anterior ayuda a comprender como tomar decisiones y a mejorar la gestión.

f) Klijn, E. H., (1998), *Redes de políticas públicas. Una visión global*, Sage, Londres.

Este texto es una visión general sobre las redes de políticas públicas, en donde el autor se dedica a definir las, partiendo desde sus orígenes, también habla cómo son sus relaciones, así como las características generales de estas redes. Lo interesante en este libro, son los distintos enfoques organizacionales a los que Klijn describe, a través de cuadros o tablas, lo que hace con ciertos aspectos a lo largo de su obra, lo que hace más entendibles las redes de políticas.

g) Segovia Cortina Sofía, (2007), *Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política en México*, SEMARNAT, México.

Este libro es dedicado al estudio de las políticas públicas, para el medio ambiente, en océanos y mares, es un estudio muy completo, que abarca principalmente la instrumentación, lo que resulta muy interesante, pues no muchos autores han abarcado este paso, dentro de las políticas públicas. Hace una descripción detallada acerca de los instrumentos, de esta política sobre el ambiente.

h) Barozet Emmanuelle, (2002), "La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política: una herramienta heurística", en *Revista de ciencia Política*, Universidad de Santiago.

Documento recuperado de una revista de ciencia política, en la que este autor aborda el tema de la teoría de las redes y sus aplicaciones en la ciencia política. Aborda la definición, su origen, sus fundamentos, áreas de investigación en la que son utilizadas y sus aplicaciones tradicionales a la ciencia política como lo son: los estudios electorales, el estudio sobre las élites, la teoría de la dependencia de recursos y las relaciones internacionales.

i) Fleury Sonia, (2002), “El desafío de la gestión de las redes de políticas” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.

Esta lectura es tomada de una revista española *Instituciones y Desarrollo*, la cual trata sobre todo de los desafíos que la gestión de las redes de políticas enfrenta. Por un lado, detalla las ventajas existentes; y, por otro, describe los obstáculos o desventajas, aunque también, toca el contexto del surgimiento de este fenómeno, y por supuesto hace aproximaciones sobre el concepto de redes de políticas.

j) Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social

Los documentos son recuperados del sitio web de esta institución, en los cuales queda de manifiesto el trabajo que realizan, partiendo de definiciones comprensibles por la sociedad, además de definiciones más especializadas para los estudiosos de estos temas, como pobreza y políticas públicas. Además de mostrar tablas y gráficas de los resultados obtenidos.

2. Marco teórico.

A continuación, presento una serie de consideraciones teóricas, para tener un poco más de claridad sobre este tema. Comienzo por definir qué es la pobreza. De acuerdo con la definición presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social¹ y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (CONEVAL, 2015). Es así que, de acuerdo con la anterior definición, **la pobreza es la carencia de algún bien o**

¹ En los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación

servicio y al mismo tiempo de algún ingreso monetario, para poder adquirir dicho bien o servicio y realizar lo más básico para la sobrevivencia del ser humano que es alimentarse.

El CONEVAL distingue entre **pobreza extrema** y **pobreza moderada**. A continuación, se definirán ambas, para que la distinción sea más clara aun:

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social² y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo³. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana [...]Por otro lado la pobreza moderada es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. (CONEVAL, 2015).

Bajo esta diferenciación se pueden clasificar las comunidades o municipios como pobres moderados o pobres extremos, aunque existen otras tipologías de pobreza, como lo son: pobreza de capacidades, pobreza de patrimonio, pobreza de ingresos, entre otras que ponen de manifiesto las carencias que las personas tienen.

Este tema es un mal social que, como ya se había señalado, ha aquejado a la sociedad desde hace mucho tiempo, y para poder erradicarla, o tan sólo disminuirla, el gobierno ha jugado un papel clave, ya que un gobierno debe cumplir con determinadas funciones. Óscar Diego Bautista (2013: 12) señala las funciones básicas de un gobierno, de la siguiente forma:

² Entendido como el número de carencias sociales que tiene cada persona.

³ Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios.

Es posible afirmar que la razón de ser de un gobierno es ver por el buen funcionamiento del Estado, garantizar su conservación, así como cumplir con sus funciones encomendadas. Las funciones básicas de un gobierno señaladas por la ciencia política son las siguientes: a) trabajar por el bien común; b) ejercer la justicia con equidad para todos los ciudadanos; c) formar ciudadanos virtuosos; d) garantizar el mantenimiento de la libertad; e) satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política; f) lograr la felicidad de la comunidad.

Lo que llama la atención de la definición dada por Oscar Diego Bautista es que el gobierno tiene la obligación de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, por supuesto entre las necesidades básicas se encuentran la alimentación, la educación y el derecho a tener una vivienda digna para poder garantizar éstas, el gobierno se vale de algunos instrumentos como lo son la formulación de políticas públicas, que muchas veces se traducen en la implementación de programas sociales.

El hablar acerca de las políticas públicas, es remontarse a su origen, en los años de 1950 con Harold D. Lasswell, en Estados Unidos. Su propuesta fue la siguiente: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de nueva disciplina, **las ciencias de las políticas** (Valencia Agudelo y Álvarez, 2008:95). A partir de ese momento, el estudio de las políticas públicas ha ido en aumento y han sido diversas las definiciones dadas por variados autores.

Gerardo Berthin (2010: 3) dice que las políticas públicas deben entenderse como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno (elegido democráticamente en consulta con la ciudadanía) para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, tomando en cuenta siempre los recursos disponibles para

su elaboración, entre ellos las normas jurídicas, los recursos físicos y financieros disponibles, y sobre todo los intereses de la sociedad.

Además, las políticas públicas han de ser vistas como un proceso, y no tan solo como un resultado automático de la interacción entre Estado, sistema político y ciudadanía. Berthin (2010: 2) además señala que las políticas públicas como proceso hacen hincapié en un ciclo de etapas: 1) preparación (definición y agendar); 2) análisis (discusión); 3) implementación (ejecución); 4) seguimiento (monitoreo). Se podría decir que el análisis y la elaboración de las políticas públicas son un ejercicio complejo y multifacético, no solo por la diversidad de actores involucrados y los tipos de problemas, sino también porque cada sociedad es diferente, y en cada sociedad los parámetros de las políticas públicas son distintos.

Por su parte, David Arellano Gault (2013:25-27) menciona que las políticas públicas son el estudio del cómo, por qué y con qué efectos el gobierno sigue determinando cursos de acción e inacción” [...] en suma con lo anterior, podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.

Al hablar de las políticas públicas, se tiene que retomar el tema de la gobernanza, que:

incluye como precondition las instituciones y los recursos⁴ que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual peculiar consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar, con dos

⁴ Que pueden ser de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos

desenlaces posibles: a) las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales, b) las prácticas políticas que el gobierno sigue en sus interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad (Aguilar Villanueva, 2006: 66-67).

Es por ello que las políticas públicas, traducidas en programas sociales, como ya se había apuntado, han sido adoptadas por el gobierno mexicano, ya que han sido aceptadas por los ciudadanos.

Las políticas públicas, como ya señalé, tienen una diversidad de actores involucrados, para lo que la teoría de las redes de políticas públicas, es de gran utilidad, puesto que además de entregar un mapa de todos los actores involucrados, permite detectar los obstáculos, los nudos o los puntos problemáticos (Barozet, 2002: 32). Las redes de política son definidas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de política (Klijn, 1998: 5).

Del mismo modo, Klijn (1998: 34) señala las características importantes de las redes de políticas públicas:

- 1) Las redes existen debido a las interdependencias entre actores.
- 2) Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas.
- 3) Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

[...] La teoría de la inter organización subraya el hecho de que los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas. [...] Las redes de políticas públicas constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. [...] se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen, pero al mismo tiempo, intentan dirigirse a sus propios intereses.

[...] Toda la literatura sobre políticas públicas se centra en el hecho de que se desarrollan unos patrones de relación más o menos duraderos, lo cual influye en los patrones de interacción que tienen lugar en las redes.

Estas relaciones entre los actores involucrados suponen ciertas ventajas como lo son: la pluralidad de ideas, mayor movilización de los recursos financieros, la definición de las prioridades se hace de una forma más democrática, flexibilidad en la dinámica misma de las redes de políticas, debido a su estructura horizontal, los actores participantes mantienen su autonomía y los objetivos son aceptados por medio de un consenso.

A pesar de estas ventajas, como en la mayoría de los casos, existen también algunas desventajas o limitantes, ejemplo de ello son: un gran desafío en el tema de la rendición de cuentas con el uso de los recursos de carácter público, debido a la cantidad de personas que participan en ésta. El proceso del consenso puede ser muy lento, la dinámica de flexibilidad puede acarrear el alejamiento y hasta deserción de los actores, las dificultades de control y coordinación de la interdependencia tienden a crear problemas de gestión de las redes.

Otro de los conceptos importantes dentro de esta investigación, es la de instrumentos de la política de los que entenderemos que:

Son todas aquellas herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos. Se entiende que para cada objetivo de política puede establecerse un instrumento tal que coadyuve a lograr la meta para la que fueron planteados. En general, se dice que para cada objetivo debe haber al menos un instrumento de política ya que difícilmente se puede diseñar uno que permita alcanzar dos metas distintas (Segovia Cortina, 2007: 128).

Algunos de los instrumentos que se pueden señalar son los instrumentos organizativos, que tienen que ver cómo se estructuran y reparten las tareas a realizar entre los actores, instrumentos normativos, los que se refieren a leyes por las que se los programas pueden ser establecidos, los instrumentos financieros, los cuales hacen referencia a los recursos monetarios que son asignados a los programas o estados y los instrumentos programáticos, que tienen que ver con los programas específicos, implementados en cada comunidad, municipio o estado.

3. Marco jurídico.

A lo largo de este trabajo haré referencia a los siguientes ordenamientos jurídicos y documentos programáticos de gobierno:

- 1) **Presupuesto de Egresos de la Federación.** Documento en el cual se establecen las cantidades monetarias destinados a diferentes Ramos, en este caso se ocupa para ver los montos destinados a PROSPERA.
- 2) **Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).** Documento en el que se establecen las acciones que serán llevadas a cabo durante la administración de Enrique Peña Nieto
- 3) **Ley General de Desarrollo Social.** Documento jurídico en el que se establecen los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos.

- 4) **Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el hambre.** En este se puede observar la organización y forma de operación que será llevada por esta estrategia.
- 5) **Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa.** En éste se establecen los lineamientos, cobertura, montos, entre otras acciones que ayudarán a la correcta aplicación del programa para los beneficiarios.
- 6) **Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional de Prospera.** En este decreto se establecen los lineamientos para la conformación de la Coordinación Nacional de PROSPERA, organismo que se encargará de llevar las estrategias para la implementación del programa.

4. Marco contextual

La pobreza, sin duda, ha afectado a nuestra población desde hace ya bastantes décadas, pero, para los últimos años, la pobreza si bien según estadísticas del CONEVAL ha disminuido, estas disminuciones no han sido significativas. Se tiene así que para 2012, año previo a la instrumentación del programa, los números de pobreza en nuestro país se localizan de la siguiente forma: de 117.3 millones de personas que habitan en el territorio mexicano, 53.3 millones de ellas se encontraban en pobreza, de la cuales 41.8 millones estaban en pobreza moderada, mientras 11.5 millones en pobreza extrema.

Es importante señalar que de 2010 a 2012 hubo algunos cambios, pero negativos, es decir que, en algunos casos de los siguientes estados, el nivel de carencias sociales se incrementó, de acuerdo con el Informe de pobreza en México 2012, presentado por el CONEVAL (2013:45):

Los resultados muestran que Veracruz, Tabasco, Sonora, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, San Luis Potosí y Campeche registraron un aumento

estadísticamente significativo en el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales en 2012. Entre 2010 y 2012, Veracruz pasó de 23.6 a 30.6 por ciento en 2012; esto significa que la población vulnerable por carencias sociales se incrementó en 6.9 puntos porcentuales. Tabasco fue el otro estado que presentó el cambio porcentual más alto: pasó de 27.2 a 34.0 por ciento de población en esta situación, lo cual representó 6.7 puntos porcentuales. Los demás estados mencionados tuvieron un incremento de entre 3.7 y 5.0 puntos porcentuales.

Capítulo 1

¿Qué es la instrumentación de políticas públicas?

En este capítulo revisaré diversas teorías con respecto a las políticas públicas y su proceso, vistas como útiles para la atención de demandas de los ciudadanos. Asimismo, trataré lo referente a la instrumentación de políticas públicas, entendida como una sub-etapa en la etapa del diseño e implementación en el ciclo de éstas. Finalmente, abordaré teóricamente los que son las redes de políticas públicas, observando las características para un buen funcionamiento.

1.1 Políticas públicas y proceso de políticas públicas.

Las políticas públicas han sido un instrumento importante y muy utilizado en las últimas décadas por el gobierno para atender las diversas demandas de la ciudadanía. El autor Aguilar ha sostenido que las políticas públicas, junto con la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), han sido usados por gobiernos latinoamericanos a efectos de mejorar sus procesos de decisión y gestión [...] las políticas públicas buscarían mejorar la calidad analítica de las decisiones, mientras que la NGP se ocuparía del tema «gestiológico» (Jiménez B., 2008: 6).

A continuación, se hará una aproximación conceptual, sobre lo que son las políticas públicas. En primera instancia el hablar acerca de las políticas públicas, es remontarse a su origen, en los años 50's con Harold Lasswell, en Estados Unidos, su propuesta fue: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de nueva disciplina, las ciencias de las políticas (Valencia Agudelo y Álvarez, 2008:95). A partir de ese momento el estudio de las políticas públicas ha ido en aumento y han sido diversas las definiciones dadas por variados autores.

Por un lado, Manuel Canto Chac, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, hace mención de que las políticas públicas son:

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto Chac, en Aguilar Astorga, 2002: 8).

Como se mencionó son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar Villanueva, 1993). Dentro de los autores contemporáneos se encuentra también el profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel González Madrid (1999:16), quien dice que las políticas públicas son:

construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde éstas mismas aplica mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras.

De esta definición es rescatable que las políticas públicas surgen para responder a un problema público específico, el cual va a tener una gran participación de actores tanto de lo público, como de lo privado, las cuales teóricamente son

llamadas “redes”, pero de éstas hablaré en este capítulo, en el apartado 1.3. Redes de políticas públicas.

Para Lasswell las ciencias de las políticas deben tener por lo menos tres atributos:

- Primero, contextualidad: las decisiones son parte integral de un proceso social mayor.
- El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de las políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
- Tercero, diversidad los métodos utilizados son múltiples y diversos (Lasswell, 1992: 110).

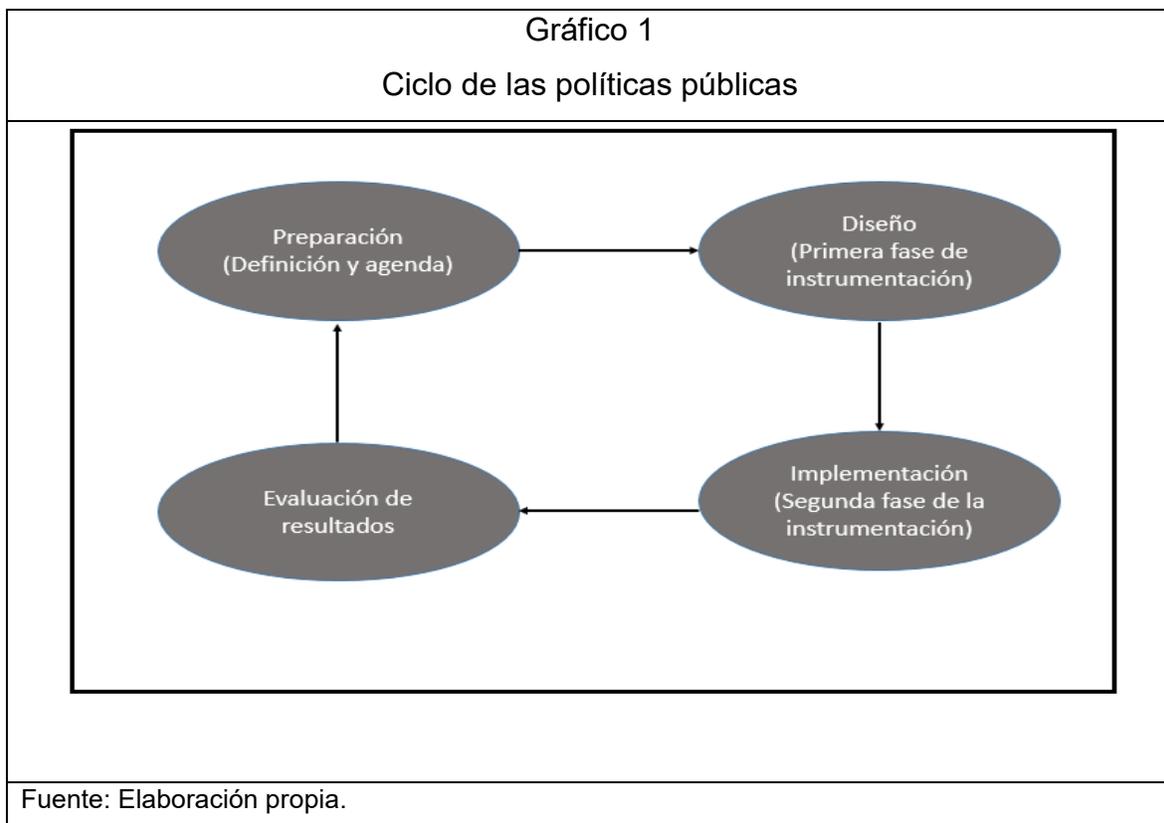
De acuerdo con las definiciones anteriores, se puede concluir de manera general que las políticas públicas son acciones que toma el gobierno para la resolución de problemas prioritarios que afectan a la ciudadanía, tales problemas pueden ser de salud, educación, o como en el caso del presente trabajo, de pobreza, entre algunos otros tópicos. Desde luego estas políticas cuentan con una serie de actores participantes, que llevan a cabo diversas tareas o actuaciones en todos los momentos de las políticas públicas, que van desde la definición de problemas hasta la evaluación de los resultados, tema que se tratará en la posteridad.

Además, las políticas públicas han de ser vistas como un proceso, y no tan solo como un resultado automático de la interacción entre Estado, sistema político y ciudadanía.

Las políticas públicas como proceso hacen hincapié a un ciclo de etapas: 1) preparación (definición y agendar); 2) análisis (discusión); 3) implementación (ejecución); 4) seguimiento (monitoreo). Se podría decir

que el análisis y la elaboración de las políticas públicas es un ejercicio complejo y multifacético, no solo por la diversidad de actores involucrados y los tipos de problemas, sino también porque cada sociedad es diferente, y en cada sociedad los parámetros de las políticas públicas son distintos (Berthin, 2010: 2).

En este punto referente al ciclo de las políticas públicas, también existe una diversidad de pasos a seguir, unos son más elaborados y otros se contentan por reducirlo a tres pasos: el diseño, la implementación y la evaluación de los resultados. Para la presente investigación he adoptado el modelo siguiente: es importante señalar que la instrumentación de políticas se encuentra entre la etapa del diseño y la etapa de la instrumentación.



Enseguida explico de manera sintética cada uno de los pasos, para comprender más este ciclo. El primer paso, que es la preparación, en el que se localizan, la definición del problema y la presencia de éste en la agenda, consiste en primera instancia, básicamente en reconocer el problema que se debe atender, aunque esta definición no es siempre la misma visualizada por todos los especialistas de políticas públicas, es decir la definición está sujeta a las interpretaciones, los cuales pueden ser muy variadas, y es aquí donde podría surgir la primera limitante entorno al ciclo, puesto que al tener ya definido cuál es el problema, puede surgir que no es del interés público.

De acuerdo con Casar y Maldonado (2010: 212) la forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa. Para esto se debe señalar la definición de un problema público que delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo, y que la aceptabilidad social y política de un asunto depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público (Skocpol, en Casar y Maldonado, 2010: 213).

Las agendas son el conjunto de acciones que se llevarán a cabo. Se puede hacer una distinción entre tres tipos de agenda: agenda pública, agenda gubernamental y agenda política. El primer tipo se refiere a los temas que los ciudadanos consideran deben de atenderse prioritariamente; el segundo tipo son las prioridades que un gobierno tiene en mente, en lo que se encuentra en el cargo, y el último tipo alude a los temas prioritarios de los actores políticos.

Para Amparo Casar y Maldonado (2010: 225):

Las agendas política y gubernamental se conforman a partir de tres fuentes. En primer lugar, a partir del diagnóstico que los actores relevantes hagan en el momento actual y el conjunto de asuntos que necesitan atención. En

segundo lugar, a partir de lo que se denomina agenda pública y que se deriva de las mediciones de la percepción de la población sobre los problemas que la gente considera deben resolverse de manera prioritaria [...] o a partir de las agendas de los grupos de presión. En tercero, la agenda se construye a partir de los proyectos políticos del Ejecutivo y/o de los partidos con representación en el Congreso.

El siguiente paso, dentro del ciclo, es el de diseño, que es la decisión que se tomó para solucionar el problema definido, como ya señalé de manera somera aquí es donde existe una “sub-etapa” que es la instrumentación, en la cual clasifiqué dos fases, la primera de ellas se encuentra en la etapa del diseño y la segunda fase está presente en la etapa de la implementación, pero de la instrumentación hablaré en el siguiente apartado, puesto que merece un tratamiento aparte por ser el tema central del ciclo de políticas en este trabajo. Por ello, daré cabida para describir el siguiente paso, que es la implementación, que tiene que ver con la puesta en marcha de la opción elegida, se puede entender como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas (Parsons, 1997: 484).

La implementación debe seguir un proceso que va de arriba hacia abajo o *top down*, de control, y comunicaciones y también de recursos. Christopher Hood plantea las cinco condiciones de la implementación perfecta:

1. La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo “militar”, con líneas de autoridad clara.
2. Las normas se respetan y los objetivos se expresan.
3. Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide.
4. Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización.
5. No hay presiones de tiempo” (Hood, 1976, en Parsons, 1997: 485).

Este modelo de *top down* es ideal para que se realicen los objetivos, es decir, hay un control en los diversos sentidos, como la organización, las órdenes o peticiones, el respeto a las normas y a las jerarquías. En contraste el modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up*, no se apoya tanto en las jerarquías, es decir que favorece la participación de las bases, los cuales tienen un trato directo con la ciudadanía. Lo relevante del modelo *bottom-up* es la relación existente entre los que diseñaron la política pública y los que se encargaron de implementarla. También se permite la negociación y los consensos.

Existe una propuesta de seis condiciones, para una eficaz implementación: 1) objetivos claros y consistentes [...]; 2) teoría causal adecuada [...]; 3) estructuras de implementación legalmente estructuradas [...]; 4) implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas; 5) apoyo a los grupos de interés y “soberanos”; 6) cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas” (Parsons, 1977: 505).

Por último, la evaluación de los resultados es la etapa en la que se obtiene el resultante de todos los pasos o etapas anteriores, ya sean favorables o desfavorables, al ser la última, no es por ser menos importante, al contrario es fundamental para ver si lo que se hizo a lo largo del proceso fue lo verdaderamente bueno y poder seguir en ese rumbo, o si no fue lo que se esperaba, para realizar la reformulación. Estas evaluaciones son realizadas por organismos o instituciones⁵ que califican el desempeño en todos los niveles. Es importante que para mejorar las instituciones que las implementan tomen en cuenta los consejos o recomendaciones que son dadas por estos organismos evaluadores. Además de este propósito de la evaluación de resultados, el autor

⁵ En el caso de México, el CONEVAL es el encargado de evaluar la política social.

Osvaldo Feinstein indica que el otro propósito tiene que ver con la rendición de cuentas que deben de dárseles tanto a los ciudadanos, como al Parlamento.

Asimismo, Osvaldo Feinstein se encarga de contrastar los resultados con los objetivos planteados al inicio del proceso, y desde luego el desempeño y actuación de los implementadores, es decir aquí se notará si hubo coordinación o no, también los costos si fueron suficientes, se rebasaron o faltaron, entre otros aspectos.

Los tipos de evaluaciones se pueden resumir en:

formativas cuya finalidad es el aprendizaje; sumativas que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado. Por otra parte y según el momento en que se realizan. Se puede distinguir entre evaluación ex ante, que corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos. Cuando hay una fecha de terminación de una política pública las evaluaciones que se realizan después de esta fecha se denominan evaluaciones terminales o ex post (Feinstein, 2006: 19-20).

1.2. Instrumentación de políticas públicas

Como se señaló con anterioridad, la instrumentación de las políticas públicas puede concebirse como una sub-etapa dentro de dos etapas del ciclo de las políticas públicas: la etapa del diseño, en la cual los instrumentos son jurídicos, normativos y lo referente a las reglas de operación de los programas, en la etapa de la implementación los instrumentos que aparecen son los financieros, organizativos, programáticos, los recursos humanos, materiales, así como la

capacidad que se tiene para operar, aunque explicaré más adelante a qué se refiere cada uno de los instrumentos.

Por ahora es conveniente definir lo que es la instrumentación de políticas, para lo cual me encargué de realizar un cuadro con algunas nociones dadas por diversos autores expertos del tema.

Gráfico 2	
Definiciones de instrumentación de política pública	
DEFINICIÓN	AUTOR
Los instrumentos son distintas formas de apoyo, que contribuye a la solución de un mismo problema público. Cada uno de ellos está encargada de atender una pequeña parte del problema, mediante un instrumento distinto.	Guillermo M. Cejudo y Cinthia L. Michel (2015)
Los instrumentos de política son todas aquellas herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos. Se entiende que para cada objetivo de política puede establecerse un instrumento tal que coadyuve a lograr la meta para la que fueron planteados. En general, se dice que para cada objetivo debe haber al menos un instrumento de política, ya que difícilmente puede diseñarse uno que permita alcanzar las dos metas distintas.	Segovia Cortina (2007:128)
Los instrumentos son utilizados por el gobierno para la obtención de resultados, es decir para producir determinados cambios en las vidas de los ciudadanos. La particular combinación de ellos y su respectivo nivel de intensidad de una política variará en función de la efectividad esperada de su utilización en cada momento del proceso y en cada ámbito de actividad	Francesc Pallares (1986:144)
Aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete y un conjunto de recursos básicos que las torne viable	Fernando J. Iauani (2012:58)
Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social	Evert Vedung (2005: 1)
Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social	Michael Howlett (2005:31)

Fuente: Elaboración propia

De todas las definiciones anteriores se puede decir que la instrumentación son las herramientas que son utilizadas por los gobiernos para brindar ayuda, tanto en el diseño como en la implementación, para la consecución de los objetivos planteados en una política pública.

Luego de definir lo que es la instrumentación, vale la pena mencionar la clasificación de los instrumentos de política, los cuales son variados de acuerdo al autor que se lea, en este apartado trataré de describir algunos de ellos, de acuerdo a los utilizados para la presente tesina.

Algunos de los instrumentos que se pueden señalar son los instrumentos organizativos, que son cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada - o modificada – para la acción política en un determinado sector o ámbito (Velasco, 2007: 9). Estos tienen que ver cómo se estructuran y reparten las tareas a realizar entre los actores, se pueden distinguir dos grupos dentro de este instrumento: el primer grupo es el que se atañe un rol de protagonista y el segundo es, en opinión personal el ideal, ya que tiene que ver con una correcta cooperación entre ellos.

Los instrumentos normativos, que se refieren a leyes por las que se los programas pueden ser establecidos, son cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa, no obstante, dentro de estos instrumentos no sólo se incluyen las leyes, como dije al principio, sino se consideran también estándares de cumplimiento obligatorio, o las reglas de operación, que en el caso del programa PROSPERA, son muy importantes de analizar.

Los instrumentos financieros son distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada o del tercer sector (Velasco, 2007: 14), es decir que pueden ser los recursos monetarios que son asignados a los programas o estados.

Los instrumentos programáticos, que tienen que ver con los programas específicos, implementados en cada comunidad, municipio o estado.

Otros instrumentos más de acuerdo con Rosalía Correa Young, (s.f: diap. 9), profesora de Ciencia Política son:

- Instrumentos incentivos: Se pretende inducir una conducta mediante la recompensa.
- Instrumentos de delegación a socios: A través de diferentes modalidades, como la contratación de servicios, los convenios colectivos o la delegación de tareas públicas a actores privados.

Los límites dentro de la instrumentación pueden resumirse en cuatro, a saber:

1. Discrepancia entorno a los objetivos
2. Índices diferenciales de influencia y autoridad
3. Deficiencias de recursos
4. Dificultad de comunicación entre las organizaciones (Azaola Calderón, 2001:20).

Es de manera muy breve lo que es la instrumentación de políticas públicas, puesto que no hay muchos teóricos que aborden este tema, los límites señalados son los más comunes y frecuentes de lo que se cree, dentro de esta subetapa, se observará a lo largo del trabajo si los límites marcados aquí se han trasladado hacia nuestro programa estudiado.

1.3. Redes de políticas públicas

En este apartado es conveniente e importante tratar el concepto de “red de política pública”, para entender a qué se refiere esto voy a utilizar algunas definiciones de diversos autores para poder dar una aproximación sobre este concepto y entender qué papel juegan dentro del proceso de las políticas públicas, pero antes es necesario mencionar el surgimiento de este concepto.

El surgimiento del término *policy networks* data de finales de los 60 y principios de los 70, cuando algunos ensayos teóricos y resultados de investigación comenzaron a hacer notar las configuraciones de los fenómenos y arreglos entre actores políticos colectivos en forma de redes (Martínez Escamilla, 1996:40).

El desarrollo de este término fundamentalmente es en Europa, con autores como Jordan y Richardson, aunque Estados Unidos también ha hecho contribuciones derivadas de la noción de subgobiernos. Los autores representativos de ese país son: Atkinson, Coleman y Peters, solo por mencionar algunos.

En un primer sentido de acuerdo con Isabel Licha (2001:1) se puede decir que las redes de políticas:

Se refieren a los patrones de interacción bajo los cuales se relacionan los actores involucrados en las políticas sociales. Las redes son de carácter intergubernamental, interorganizacional y pluriactoral, constituyendo espacios que permiten crear condiciones relativamente estables para la gerencia de políticas, programas y proyectos sociales.

De la anterior definición es rescatable que **las redes son de carácter intergubernamental**, es decir, que **hay comunicación entre los niveles de gobierno**; interorganizacional, esto es, que **hay una participación de una**

multiplicidad de organizaciones; y pluriactoral, que se refiere a que **hay varios actores de distintas esferas que se ven involucrados en éstas.**

En otra definición se apunta que las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos (Klijn, 1998: 34). En esta noción es importante resaltar que a pesar de ser actores interdependientes los que participan se verán ligados por resolver o dar alternativas de respuesta a los problemas que se presentan en la sociedad.

Bajo el mismo tenor, el autor Víctor Hugo Martínez Escamilla (1996: 46) expresa que:

Una red de política (s) adquiere existencia objetiva debido principalmente a la negociación (concertación o pactos) que se da entre sus componentes, y por ello, en general se dice que es un mecanismo de participación social y distribución horizontal de poder e influencia (sic).

Este autor hace énfasis en la negociación que ha de ser llevada a cabo por los actores inmersos en la red, asimismo es un punto crucial el que el poder e influencia sea visto de manera horizontal y no vertical, lo que permite que todos los actores participantes tengan voz y voto y su opinión sea tomada en cuenta de manera equitativa.

Derivado de lo anterior, se pueden mencionar características que mantienen las redes de políticas públicas, simplificadas en tres las cuales son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas

- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores (Klijn, 1998:34).

La primera característica no necesita más explicación, pues en las definiciones antes dadas se observa que es punto de coincidencia entre todas, en cuanto a la segunda si bien es cierto que los actores tienen sus propios intereses y metas, éstas no pueden rebasar el bien común y finalmente se dice que tienen una relación más o menos duradera, esto es porque en un primer sentido se va a buscar que se cumplan las metas o soluciones previstas, pero puede no durar tanto debido a la relación que vaya emergiendo de las mismas, ya sea por interés, acuerdos o desacuerdos.

Es así que se puede observar que como en la mayoría de las relaciones hay ventajas, pero también limitantes, entre las ventajas se encuentran las descritas por Sonia Fleury (2002:236)

- dada la pluralidad de actores que intervienen en las redes, es posible una mayor movilización de recursos y se garantiza la diversidad de opiniones sobre el problema
- debido a la capilaridad que presentan las redes, la definición de prioridades se hace de forma más democrática, y abarca organizaciones de pequeño porte y más cercanas a las que originaron los problemas
- por el hecho de que comprenden conjuntamente al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales, puede establecerse una presencia pública sin crear una estructura burocrática
- por ser estructuras horizontales en que los participantes mantienen su autonomía, los objetivos y estrategias establecidos por la red son fruto del consenso obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de éstos con las metas compartidas y mayor sostenibilidad.

En mi criterio, las ventajas van en un sentido importante que es la multiplicidad de los actores, lo que conlleva un universo de ideas, una mejor organización y distribución de las responsabilidades a cada actor, esto para que no haya una sobrecarga de éstas a un o algunos actores solamente, como ya había dicho la horizontalidad de la organización, impide que se tomen decisiones arbitrariamente, en cambio se deben tomar en consideración todas las opiniones.

Por otro lado, las limitantes siguiendo a Fleury (2002:237) pueden enunciarse de la siguiente manera:

- las redes de políticas presentarían nuevos desafíos para garantizar la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, por el hecho de estar formadas por numerosos participantes gubernamentales y privados
- el proceso de generación de consenso y negociación puede ser demasiado lento y crear dificultades para enfrentar cuestiones que requieren una acción inmediata
- las metas compartidas no garantizan la eficacia en el cumplimiento de los objetivos ya que las responsabilidades son muy diluidas
- las dificultades de control y coordinación de la interdependencia tienden a crear problemas de gestión de las redes

Así como la diversidad de los actores supone ventajas también pueden generarse desventajas o limitantes entorno al tiempo, ya que el que exista gran diversidad de opiniones e ideas, puede tornarse en un proceso muy lento para llegar a un consenso.

En otro sentido como supuse en las ventajas la distribución de las responsabilidades entre todos, no garantiza que se realicen de manera eficaz y

finalmente puede existir un problema de coordinación de los actores que se desencadena en dificultades a la hora de la gestión de estas redes.

A manera de conclusión de este apartado, el papel que desempeñan las redes en las políticas públicas es de gran trascendencia y repercusión, puesto que sin la existencia de éstas, no podrían agilizarse los procesos para la realización de acciones convenientes de las políticas públicas y habría más responsabilidad solamente en el gobierno, lo cual no debe ser así, porque la sociedad civil, así como sus organizaciones, además de las organizaciones de carácter privado, deben ser partícipes en este proceso.

Capítulo 2

Conceptualización sobre la pobreza

Este capítulo tiene como finalidad abordar el tema de la pobreza, en un primer sentido haciendo referencia al panorama mundial, es decir cómo o cuánta es la población pobre que se encuentra en todo el mundo. También notar los organismos que propugnan por el combate a la pobreza a nivel mundial, así como las acciones que han tomado los diferentes Estados para poder hacerle frente a este mal social. En cuanto a sus aspectos teóricos visualizados desde algunos autores e instituciones, tanto nacionales como internacionales, y la propia definición de pobreza que es adoptada por México, luego de la implementación de los Objetivos del Milenio, suscritos por los países miembros de las Naciones Unidas.

2.1. Panorama de la pobreza en el mundo.

En las últimas décadas el mundo ha tenido cambios significativos en diversos ámbitos, tales como políticos, económicos, sociales, tecnológicos y climáticos. Estos cambios en gran medida han ayudado a obtener avances significativos para la humanidad, pero al mismo tiempo que existe un progreso, hay millones de personas que son marcadas por una gran brecha de desigualdad ante los avances. La pobreza es un tema muy presente en esta llamada era de la globalización. Realizaré un viraje del mundo sobre la pobreza, observando lo escandaloso que resulta, al analizar las cifras de carencias de la población a nivel mundial.

Las asociaciones e instituciones internacionales han tomado como un tema de urgencia, tratar de erradicar la pobreza a nivel mundial, entre las que destacan el

Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de la ONU han estado proponiéndose como objetivo lo que básicamente constituye el mismo conjunto de políticas para combatir la pobreza, que consta de tres elementos, según Gordon, (2004):

- Crecimiento económico de base amplia.
- Desarrollo de capital humano.
- Redes mínimas de protección social.

En el mes de septiembre del año 2000 se llevó a cabo la **Cumbre del Milenio**, la cual fue convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la cual los 192 distintos países miembros de dicha organización se reunieron para tratar asuntos vitales para el milenio que comenzaba. Es en esa cumbre que surgen los “Objetivos del Milenio”, como parte de una estrategia integral para atender las diversas problemáticas a nivel mundial.

La fecha para que los objetivos se visualizaran cumplidos era en el año 2015, es decir 15 años después de haberse firmado. Son ocho y dentro de cada uno, hay una serie de metas a cumplirse, pero por cuestiones extensivas, me limitaré a mencionar únicamente las referentes al Objetivo 1, puesto que es el de interés para mi investigación.

De acuerdo a la página web de la Organización Mundial del Comercio (2016), son los siguientes:

- OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
 - Meta 1a: Reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.
 - Meta 1b: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

- Meta 1c: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
- OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- OBJETIVO 3: Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer
- OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad de los niños
- OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna
- OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

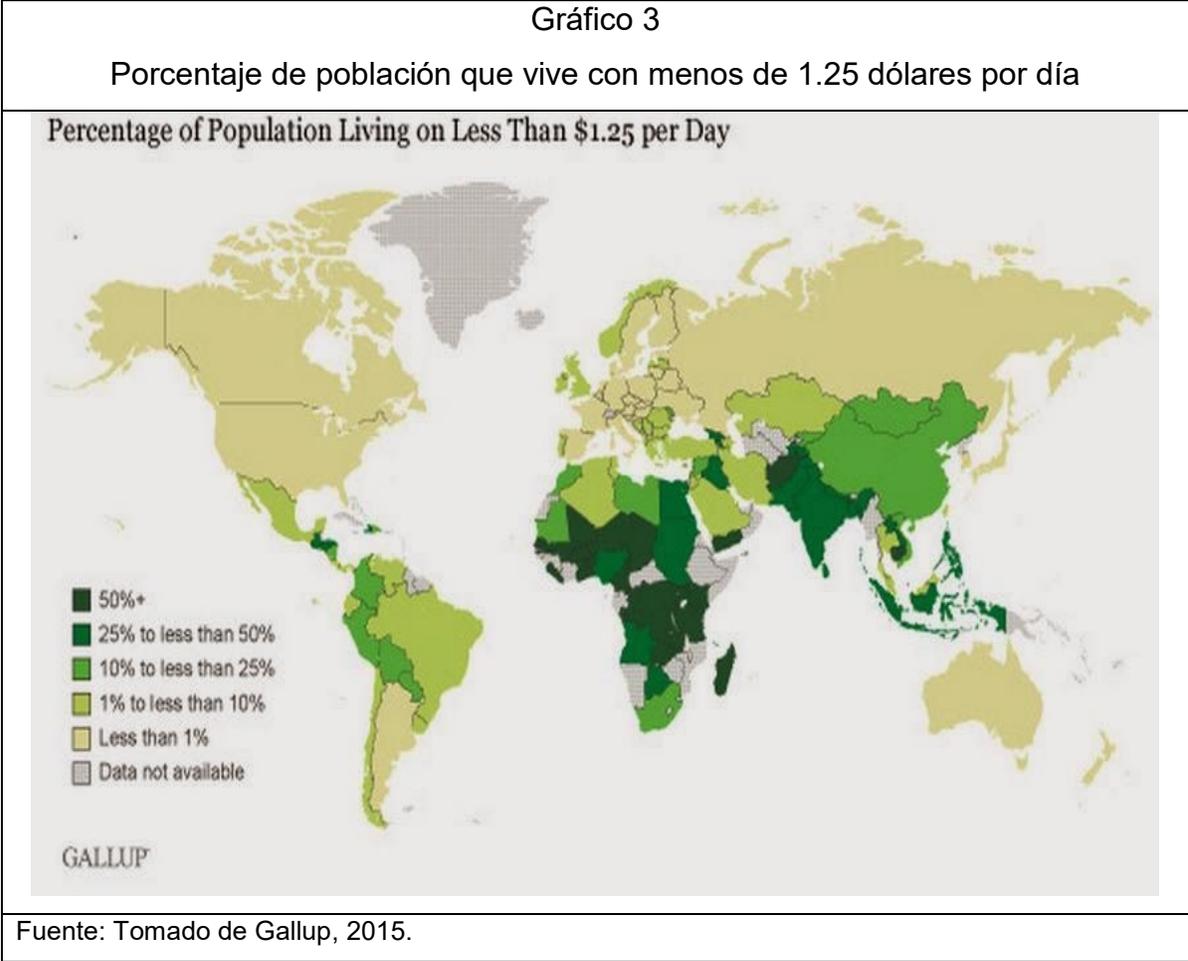
En el gráfico 3 se puede apreciar el nivel de pobreza de los países de todo el mundo, según el criterio de que el salario que ganan es menos de 1.25 dólares por día, más del cincuenta por ciento de la población que se encuentran en esta situación es el continente africano, el cual es un dato muy interesante, puesto que como puse líneas arriba una de las metas dentro de los objetivos del milenio, es reducir la población que se encuentre en ésta y llama la atención que en este continente esa condición no fue cumplida en el tiempo que se estableció para el logro de los objetivos del Milenio.

Por otro lado en el continente europeo, y en el americano en países como Canadá, y desde luego los Estados Unidos, así como Nueva Zelanda y Australia, su población que vive con menos de 1.25 dólares al día es de menos del 1%. No así México se encuentra de acuerdo con el mapa proporcionado por Gallup, quien tiene un 1% de población que se localiza en la situación antes descrita.

En cambio el continente asiático su población que vive al día con menos de 1.25 dólares, oscila entre el 10 y 25%. Finalmente en algunas regiones del África subsahariana no se tienen registros o información para poder hacer los estudios pertinentes y así determinar el porcentaje de población que esté en extrema

pobreza. De acuerdo con el Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (2015: 4):

A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.

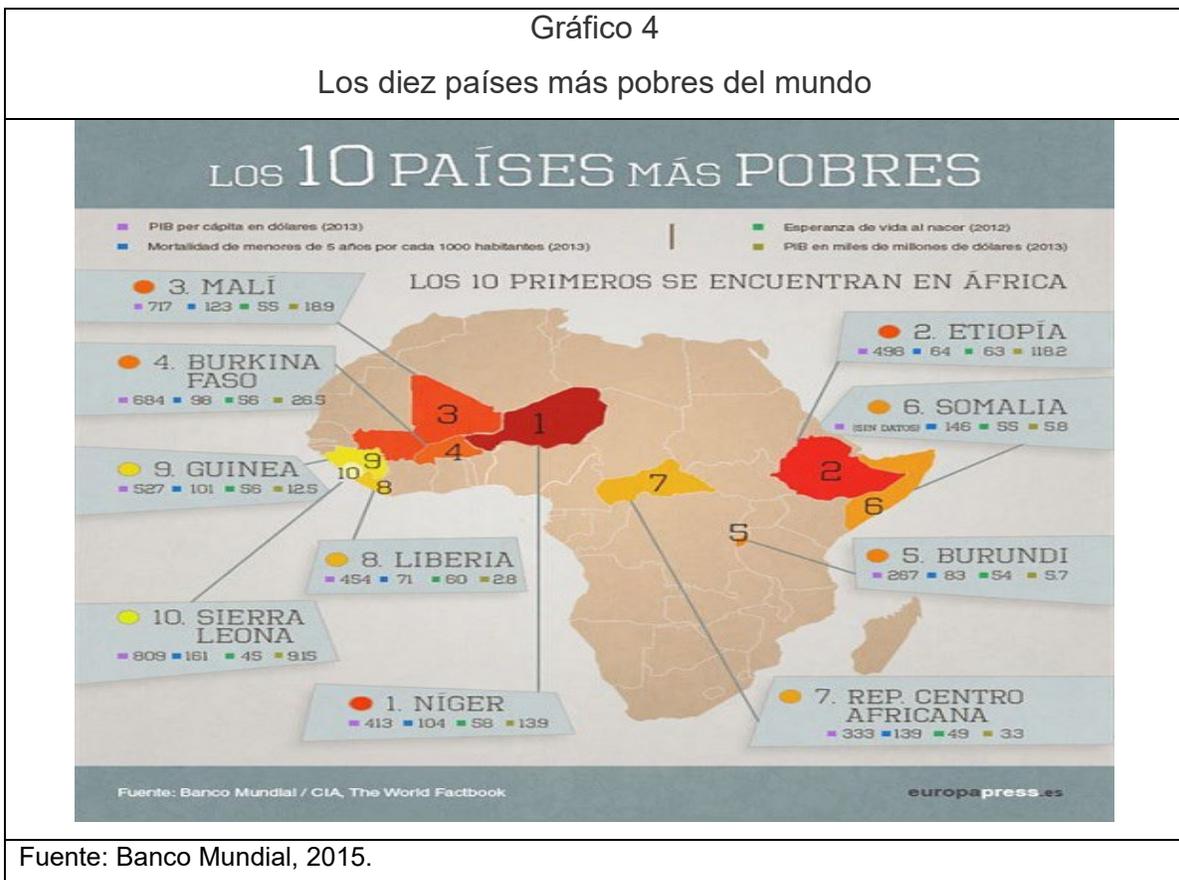


A continuación presento un gráfico 4 que obtuve de la página web de Banco Mundial, en el cual aparece de manera general la situación en la que vive el continente africano, el cual resulta ser el más pobre de todos los continentes,

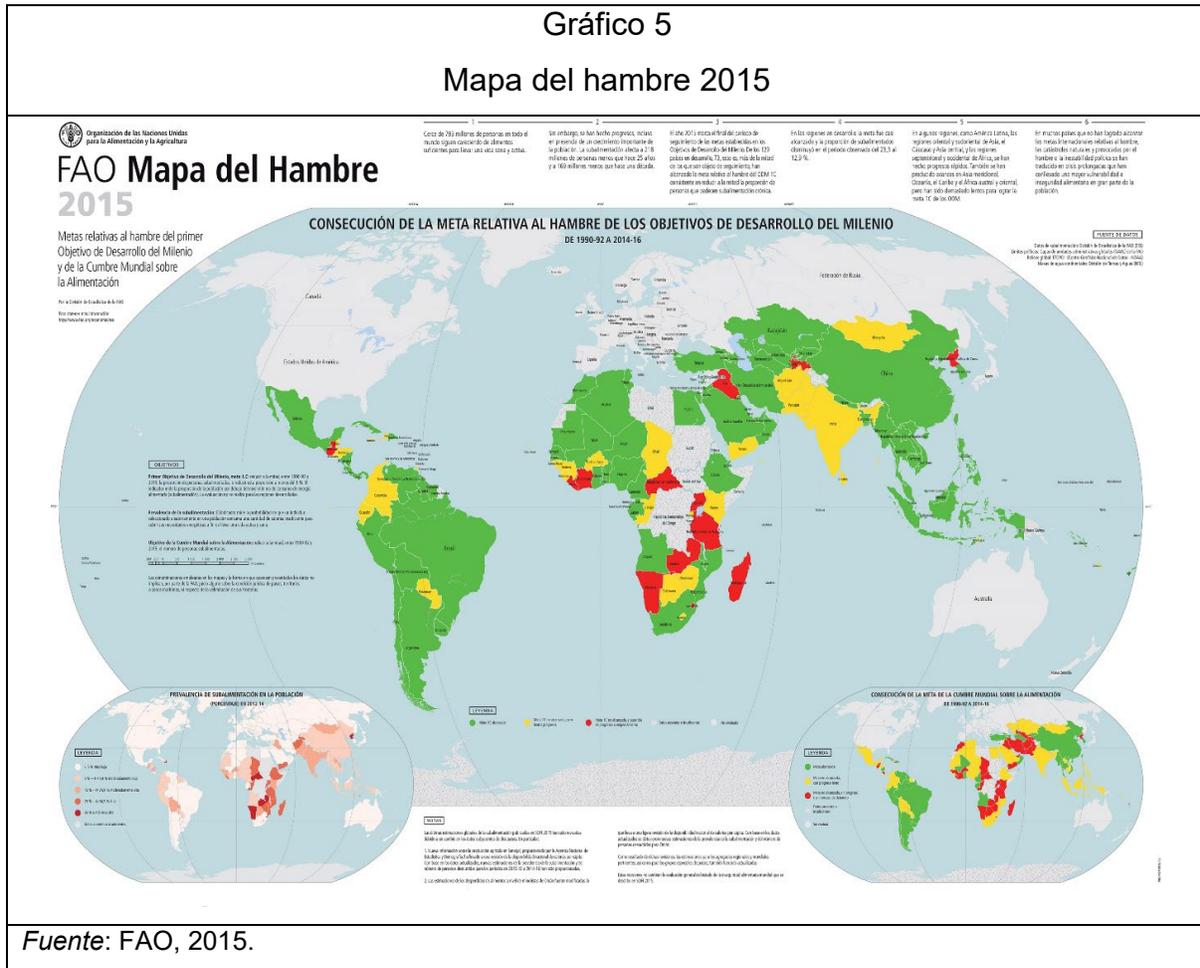
como a simple vista se pudo notar en el gráfico 3, teniendo en su territorio los diez países más pobres, entre los que se encuentran:

- | | |
|------------------|------------------------------|
| 1. Níger | 6. Somalia |
| 2. Etiopía | 7. República Centro Africana |
| 3. Malí | 8. Liberia, |
| 4. Burkina Faso, | 9. Guinea |
| 5. Burundi, | 10. Sierra Leona. |

El Banco Mundial tomó en consideración el PIB per cápita, tanto en dólares, como en miles de millones de dólares, del año 2013, así como la esperanza de vida al nacer, tomada del año 2012 y la mortalidad en niños menores de cinco años por cada 1000 habitantes, este último indicador, retomado del año 2013



En la cuestión del hambre, la FAO, (*Food and Agriculture Organization* por sus siglas en inglés) u Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, presentó un mapa del hambre de acuerdo a sus investigaciones en año 2015, de las cuales se obtuvieron los resultados que enseguida mencionaré.



Antes de mencionar los resultados que fueron arrojados, señalaré a simbología para efectos de una mayor comprensión, es establecida de la siguiente forma: el color verde son los países con la meta 1C alcanzada⁶; el color rojo significa que la meta 1C no se ha alcanzado y por el contrario ha habido un empeoramiento; el color amarillo simboliza que la meta 1C no se ha alcanzado, pero que se han

⁶ Es el primer objetivo del Desarrollo del Milenio, que consiste en reducir a la mitad a las personas que se encuentran subalimentadas, o bien tener una reducción de al menos el 5%.

tenido progresos lentos y finalmente el efecto de puntos que se alcanza a percibir muy tenuemente en el mapa y el color blanco, son países que tiene datos insuficientes y que no son evaluados respectivamente.

Después de mencionar la simbología, se puede notar que el continente que a simple vista parece que tiene menor número de personas con una relativa seguridad alimentaria es América Latina, así como el continente asiático, los cuales de acuerdo con la FAO la gran mayoría de los países que se encuentran en esos territorios han logrado alcanzar la meta del milenio. Por el contrario, tal como había señalado con anterioridad África tiene a los diez países más pobres del mundo y el mayor número de países que no han alcanzado la meta del milenio y que además su desarrollo se ha visto lento y en otros casos se ha empeorado la situación alimentaria.

Según el informe de la FAO versa lo consiguiente:

Cerca de 793 millones de personas en todo el mundo siguen careciendo de alimentos suficientes para llevar una vida sana y activa. Sin embargo, se han hecho progresos, incluso en presencia de un crecimiento importante de la población. La subalimentación afecta a 218 millones de personas menos que hace 25 años y a 169 millones menos que hace una década. El año 2015 marca el final del periodo de seguimiento de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De los 129 países en desarrollo, 73, esto es más de los que son objeto de seguimiento han alcanzado la meta relativa al hambre del ODM 1C consistente en reducir a la mitad la proporción de personas que padecen subalimentación crónica. En las regiones en desarrollo la meta fue casi alcanzada y la proporción de subalimentados disminuyó en el periodo observado de 23,3 a 12,9% (FAO, 2015).

Si bien el objetivo de Desarrollo del Milenio se cumplió, no se puede estar contento aun con el tema de la pobreza, puesto que según datos obtenidos del Banco Mundial, la tasa de pobreza registrada no ha tenido el mismo éxito o resultados en todos los países, lo cual es muy lógico debido a varios factores, por ejemplo Asia oriental experimentó la reducción más marcada en materia de pobreza extrema, bajando del 80 % en 1981 al 7,2 % en 2012. En la actualidad, en Asia meridional se registra el porcentaje más bajo de pobreza extrema desde 1981, dado que este indicador disminuyó del 58 % en 1981 al 18,7 % en 2012. Por otro lado, en 2012, un poco más del 77,8 % de las personas en situación de pobreza extrema vivía en Asia meridional (309 millones) y África al sur del Sahara (388,7 millones). Además, otros 147 millones vivían en Asia oriental y el Pacífico (Banco Mundial, 2015).

Aun existe mucho camino por recorrer y todavía hay países que se encuentran muy rezagados, por tanto es necesario que se siga trabajando entorno a este problema que nos ha aquejado durante varias décadas a nosotros como país, pero también a todo el resto del mundo. Citando nuevamene al Banco Mundial, será fundamental encontrar formas de enfrentar estos problemas a medida que se avanza hacia 2030⁷ (Banco Mundial, 2015) para poder cumplir el lema “nuestro sueño es un mundo sin pobreza”⁸.

2.2. El Estado, los organismos mundiales y el combate a la pobreza

En este apartado comenzaré con la definición de Estado de la cual hay gran cantidad de las mismas, pero para fines de la investigación solamente mencionaré algunas de ellas. En una primera definición, dada por Jesús Ramírez Millán (s.f.: 46), se puede decir que el Estado:

⁷ El año 2030 es crucial a nivel mundial, puesto que se estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual tiene entre sus objetivos, precisamente acabar con el hambre para ese año.

⁸ El cuál es la misión del Banco Mundial, y se encuentra señalada en piedra en la sede que se encuentra en Washington.

Como obra humana ha sido construido para atender fines sociales, es decir, colectivos de todos los miembros de una sociedad y esto es así porque el Estado se originó como una estructura o entidad política, que a través de un ordenamiento jurídico impuesto o creado por la sociedad suple las imperfecciones de nuestra vida llena de relaciones.

Otra definición dada por el importante teórico Joachim Hirsch (2013: 2) sobre el Estado, es que es un:

 sistema, profundamente escalonado de filtros, de barreras y de instancias de transformación y de tratamiento de las exigencias políticas y de la articulación de las necesidades.

Es momento de dar paso a las características del Estado, el cual está conformado por (Moreno Ortiz, 2010: 2-3):

- a) Territorio, población y gobierno
- b) Colectividad delimitada por un territorio
- c) Organización política que detenta el poder
- d) Organización política de la sociedad
- e) El uso legítimo de la violencia
- f) Organización político-social que tiene como objetivo la realización de los fines humanos.

Estos elementos ponen de manifiesto en un sentido que debe existir una realización de fines humanos, en mi interpretación los fines humanos, son aquellos que nos proporcionan bienestar como lo es tener el acceso a la educación, salud, vivienda desde luego una alimentación. La organización política que detenta el poder y la de la sociedad son de vital importancia, debido a que deben de trabajar

de manera conjunta para poder realizar los fines antes mencionados, es por esto que al ver las diversas problemáticas que pueden surgir en un Estado se implementan políticas públicas.

Si bien ya había mencionado algunos organismos mundiales que se dedican a combatir la pobreza como el caso del **Banco Mundial**, la **ONU**, y la **CEPAL**, no son los únicos dedicados a este quehacer, también el **Fondo Monetario Internacional (FMI)** se encuentra entre estos organismos, el cual fue creado en 1945 en los acuerdos de Bretton Woods. Su función es ayudar a los países a estabilizar sus economías, a través de políticas, recomendaciones y financiamiento (Gómez Olvera, 2016), cuenta con 188 países miembros.

La **UNICEF** comienza sus labores en el año 1946, como asociación encargada de brindar apoyo a los niños y las niñas que sufrieron los efectos de la Segunda Guerra Mundial, es a partir de ese momento que se enfocan mucho en la niñez, puesto que tienen la creencia de que las labores de lucha contra la pobreza comienzan en la infancia (UNICEF, 2016).

Este organismo fue el encargado de ayudar a presentar avances en 13 de los 48 indicadores establecidos en los Objetivos del Milenio y de abarcar seis de los ocho objetivos, puesto que esos son los que se enfocan en la niñez.

Otro organismo dedicado al combate de la pobreza es la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, que agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo (OCDE, 2016).

Esta organización mantiene un foro en el cual los gobiernos pueden compartir sus experiencias y asimismo se puedan buscar alternativas y/o soluciones para las mismas. Los temas que aborda la OCDE son: administración pública; agricultura y

alimentación; asuntos sociales, migración y salud; ciencia y tecnología; comercio; desarrollo; desarrollo urbano, rural y regional; economía; educación; energía, energía nuclear; finanzas e inversión, impuestos, industria y servicios, medio ambiente y transporte.

Estas son de manera breve los organismos que se dedican a realizar y promover acciones para el combate a la pobreza desde varios ámbitos, como lo son el ámbito económico, la niñez, la cooperación y los derechos humanos.

Los recursos de estas organizaciones en algunos casos son financiados por los gobiernos de los países miembros, pero hay algunas otras que subsisten con las donaciones que realizan la sociedad civil y en los mejores casos la iniciativa privada.

Ahora bien, parte de estas acciones se traducen en políticas públicas, lo fundamental en primer lugar es entender qué son o para qué sirven estas políticas, lo cual traté en el capítulo antecedente.

Los ODM, como lo mencioné a lo largo de este capítulo, llegaron a su fin y hay un largo debate sobre los resultados obtenidos acerca de cada uno de ellos, pero para efectos de este trabajo de investigación, me limitaré a lo mencionado anteriormente, y es hora de darle paso a la siguiente estrategia que es impulsada actualmente a nivel mundial, que se trata de la “Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Este acuerdo se aprobó en septiembre del año 2015, pero entra en vigor hasta el 1 de enero de 2016, esta estrategia de igual forma es firmada por los países pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas.

La agenda 2030 se compone de 17 grandes objetivos, dentro de los cuales se encuentran 169 metas, entre los objetivos que destacan desde luego están los concernientes al combate a la pobreza, a la educación, a la salud y el tema más

actual, es lo referente al clima y a los ecosistemas. A continuación coloco un gráfico que contiene los 17 grandes objetivos, a cumplirse en el año 2030.



Esta agenda, se dice, es la más incluyente a lo largo de la historia, puesto que se realizó una encuesta vía Internet, para que personas de todo el mundo pudieran participar en ella y mencionar cuáles creían que eran las prioridades para ser atendidas e incluidas en la Agenda 2030. Para finalizar es de vital importancia, que como lo menciona la ONU (2016), en su página web:

Entender que los ODM no se abandonan, sino que los Objetivos del Desarrollo Sostenible, complementan y profundizan el trabajo. Los ODS deben terminar la labor que comenzaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sin que nadie quede rezagado.

2.3. Enfoques teóricos sobre la pobreza

El concepto de pobreza ha sido abordado por diversos autores, organizaciones e instituciones tanto internacionales como nacionales. Viendo este tópico en un sentido muy amplio, se han arraigado definiciones o clases de pobreza que van de las más clásicas y usadas como lo son pobreza moderada y extrema, hasta llegar a definiciones como pobreza de capacidades, pobreza alimentaria, pobreza de ingreso, entre otras, que posteriormente trataré en este capítulo.

Es importante recalcar que México no tenía como tal un concepto de la pobreza, la definición retomada por el país, surge por lo acontecido en el plano internacional, con los llamados Objetivos del Milenio, también es importante destacar que, es por ello que en la actualidad las políticas públicas mexicanas para el combate a la pobreza se encuentran suscritas al marco internacional.

Comenzaré con las definiciones que son dadas por los organismos o instituciones de tipo internacional. El **Banco Mundial (BM)** tiene como misión principal combatir la pobreza como se expresa en la siguiente leyenda: “Nuestro sueño es un mundo sin pobreza”. El **Banco Mundial** percibe a la pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión (Banco Mundial, 1999). El BM hace un gran hincapié, en la población que se encuentra en pobreza extrema, la cual es definida como aquellas personas que tienen ingresos menores a US \$1 diario, es decir que la población en pobreza extrema, es el objetivo del BM.

Por su parte la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, es una de las cinco comisiones regionales pertenecientes a las Naciones Unidas,

se encuentra en Santiago de Chile, a su vez tiene dos sedes subregionales, que están en México, DF. y en Puerto España. Dicha comisión considera apropiado utilizar para el Monitoreo de los ODM en la región una medida de la pobreza extrema y la pobreza total basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas a cada país, en lugar de la línea de «1 dólar por día» (CEPAL, 2010). En cuanto a la pobreza extrema entiende que es la imposibilidad de las familias para satisfacer las necesidades básicas de alimentación. Por otro lado la pobreza total es aquella en las que los ingresos de las familias son inferiores al valor de una canasta de bienes y servicios.

El concepto económico de pobreza es, quizá, el más utilizado, debido a que tiene que ver con la falta de recursos económicos, de los cuales muchos estudios se enfocan en él. Spicker ve ciertas limitaciones en éste, porque si se tomara en cuenta, solo este punto, nota que la mayoría de las personas de cierto país, se encontrarían en pobreza, respecto a los más ricos.

La **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** ha definido a la pobreza como:

la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios (ONU, 1995: 57).

Es decir que a mi modo de ver esta concepción de pobreza es más actual e integral, puesto que no solo se basa en argumentos económicos, lo cual ha sido un tema superado hace ya algunas décadas en las cuales, la pobreza se reducía a la falta de sustento económico.

En el aspecto de condiciones sociales, dice Spicker, a los pobres se les ve como una subclase social, lo cual ha causado controversia, al verse como estigmatizados, lo cual se puede ver cristalizado en exclusión social de estas personas, se ve a alguien como pobre, si éste depende de apoyos sociales.

La persona pobre, sociológicamente hablando, es el individuo que recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia (Simmel, 1965: 140) como es el caso de las personas que se encuentran en programas de esta índole. Además, esta definición supera la idea de privación, pues incluye problemas que resultan de la estigmatización y el rechazo social, aun cuando existe una tendencia a asociar “exclusión” con las necesidades materiales (Spicker, 2009: 299). En lo que se refiere al juicio de valor, este autor hace referencia que la definición de pobreza, por sí misma es un juicio de valor, lo que llevaría a pensar que hay que “hacer algo” para resolverla.

Retomando el plano internacional es importante señalar, que desde luego, México fue parte de estos Objetivos del Milenio, es de esta Cumbre y de este acuerdo, que en el año 2004, año en el que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos era Vicente Fox Quesada, que se da a conocer la Ley General de Desarrollo Social, la cual se publicó el 20 de enero de 2004 y que a la fecha ha sufrido algunas modificaciones y reformas, en esta ley grosso modo se encuentran plasmados diversos artículos que garantizan la correcta aplicación de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos, que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aunque de esta ley me ocuparé en un capítulo posterior de esta tesina.

Es en la Ley General de Desarrollo Social que aparece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que es el primer organismo de este tipo en la historia de México, este consejo como su nombre lo indica es el

encargado de evaluar los programas sociales, pero es conveniente plasmar lo que dice el Artículo 81 de la ley antes mencionada (LGDS, 2004: 23).

Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Como se puede apreciar en los últimos dos versos del párrafo anterior, este consejo es el encomendado para la definición de pobreza, así como para la identificación y medición de las personas pobres, es así que por primera vez en México se tenía una definición de pobreza, lo cual no es cosa menor, ya que a partir de esta definición finalmente se pudo dar un gran avance para la eficaz, al menos en teoría, detección de personas que padecen de pobreza y pobreza extrema.

El CONEVAL señala que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social⁹ y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2015a). Es así que, de acuerdo con la anterior definición, la pobreza es la carencia de algún bien o servicio y al mismo tiempo de algún ingreso por supuesto monetario, para poder adquirir dicho bien o servicio y de poder realizar lo más básico para la sobrevivencia del ser humano que es alimentarse.

⁹ Rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

El CONEVAL distingue entre pobreza extrema y pobreza moderada a continuación definiré ambas, para que la distinción sea más clara aun:

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana [...]Por otro lado la pobreza moderada es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. (CONEVAL, 2015b).

En el glosario que se encuentra en la página web de esta institución se observan definiciones como pobreza multidimensional, pobreza por ingresos, en la que se incluyen la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio de la manera siguiente (cito textualmente):

1. **Pobreza multidimensional:** La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
2. **Pobreza por ingresos:** La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio:
3. **Pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
4. **Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos

necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

5. **Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (CONEVAL, 2015c)

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene una definición general acerca de la pobreza, la cual obviamente se basa en la proporcionada por el CONEVAL, y que también sirve de base para la creación de programas como el caso de PROSPERA. La definición general de pobreza de esta institución es que son aquellas:

Personas con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria y con al menos una carencia social. La pobreza extrema tiene que ver con la población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria y con al menos tres carencias sociales. En la pobreza alimentaria se encuentran las personas con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria (SEDESOL, 2014).

Para finalizar, la pobreza tiene que ser vista como un concepto compuesto, que alcanza una variedad de significados (Spicker, 2009: 301), o bien como un tema con múltiples dimensiones, es decir no hay que reducir el significado a solo una u otra carencia, sino como concepto integral, esto como medida para poder obtener un mejor entendimiento y visualizar la erradicación de ésta, en más de una solución.

Capítulo 3

Antecedentes del combate a la pobreza en México

Este capítulo tiene como finalidad abordar el tema de la pobreza en la agenda pública gubernamental mexicana. Realizaré un recorrido de los programas sociales implementados desde el Programa Solidaridad hasta el Programa Oportunidades. A manera de conclusión de este capítulo analizaré el mapa territorial de la pobreza del año 2014.

3.1. La pobreza en la agenda pública gubernamental mexicana

La agenda se encuentra en la fase de preparación del ciclo de las políticas públicas, tal como plasmé en el capítulo 1, tanto que es de suma importancia abordar sobre ésta. En la agenda pública gubernamental mexicana los temas que se tratan son diversos, el de la pobreza es uno de ellos, antes de comenzar a tocar el tema específico en México, es pertinente hablar sobre la agenda pública teniendo en cuenta algunas consideraciones teóricas.

Comenzaré por mencionar a qué se refiere una agenda pública de acuerdo con definición de María Amparo Casar y Claudia Maldonado, la cual expresan de la siguiente manera: una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, se intentarán, cosas en las que se pondrán empeño, (Casar y Maldonado, 2010) como se puede leer, esta definición es simple de entender, puesto que son las acciones que un gobierno realizará de acuerdo a los temas correspondientes.

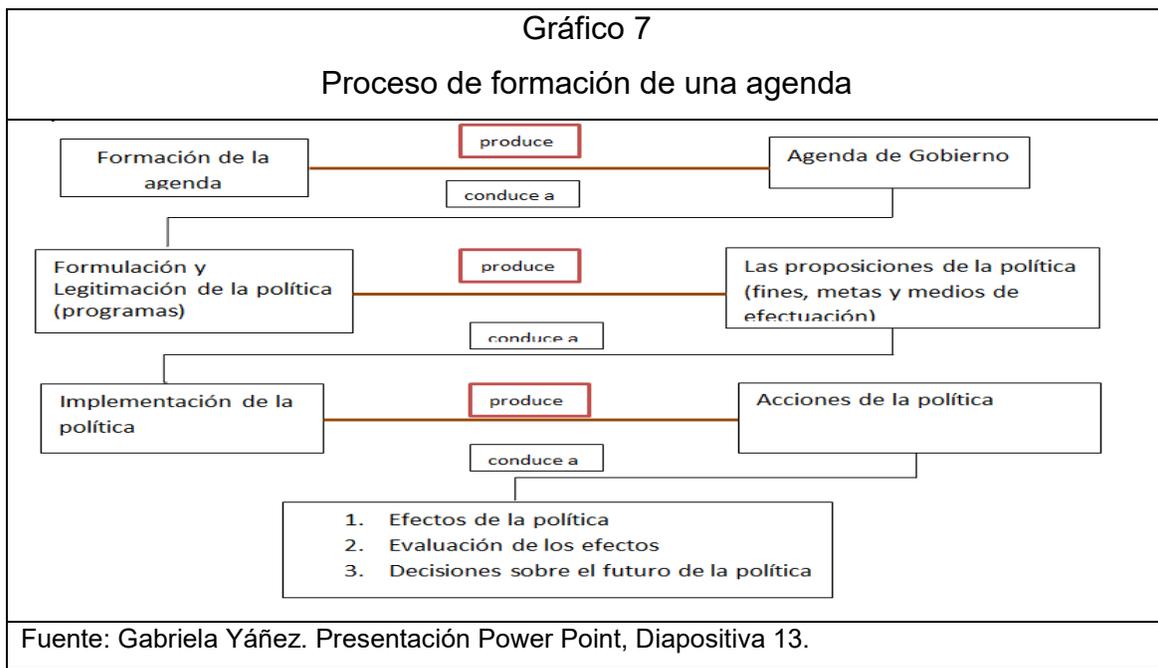
Siguiendo a las autoras antes mencionadas, proponen una clasificación de las agendas, las cuales se dividen en tres:

1. La primera de ellas es la agenda pública, los temas que aquí aparecen son posicionados por la ciudadanía, los cuales piden que sean atendidos por el gobierno
2. La agenda política es la segunda dentro de esta clasificación, la cual consiste en los temas propuestos por los actores políticos, que tienen la posibilidad de dar el impulso para poder ser llevadas a cabo
3. Finalmente, la agenda gubernamental es aquella que el gobierno mantiene como prioridad durante el periodo de su mandato.

Para que una agenda pueda formarse es necesario que las demandas de la sociedad alcancen un gran impacto en la esfera de gobierno, para que de este modo puedan ser tomadas en consideración y que el gobierno pueda tomar las acciones competentes para atender estas demandas, generalmente se dan en forma de programas sociales, como en el caso de la pobreza, implementados, se observa en el gráfico 7 de una forma explícita y comprensible este proceso de formación de las agendas.

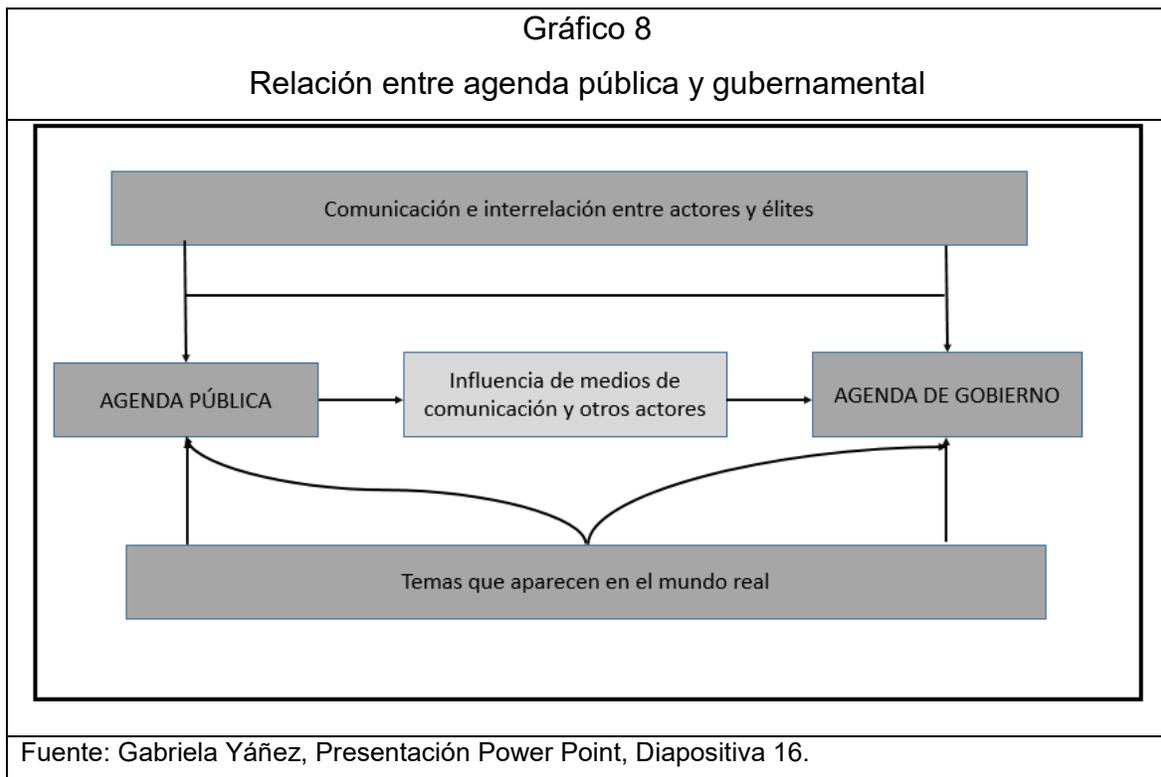
En el gráfico 7 se expone que para la formulación de las agendas se debe conducir a una agenda de gobierno de la cual se desprenderá tanto la formulación como la legitimación de la política pública o programa que tendrán como finalidad conseguir ciertos fines, medios o propósitos conducentes a la implementación de la política, esto desde luego a través de diversas acciones específicas encaminadas a la atención y solución de las demandas. Finalmente se visualizarán los efectos que la política o programa tuvieron, asimismo se evalúan los efectos para poder tomar decisiones sobre el futuro de la política, es decir si los efectos son negativos ver en qué sentido se pueden cambiar las acciones para mejorar o si tales efectos son positivos ver en qué camino continuar.

Antes de continuar, me parece conveniente aclarar el porqué del presente subtema, que se titula como la pobreza en la agenda pública gubernamental, pues bien ya expuesta la tipología de las agendas, mi intención es la de señalar que es, tanto pública, puesto que la pobreza concierne y preocupa tanto a la sociedad, y por otro lado gubernamental o de gobierno, debido a que es de los temas que tratan con urgencia para poder satisfacer las demandas de los ciudadanos.



El gráfico 8 refleja lo mencionado anteriormente de la relación de agenda pública y gubernamental, la cual es una relación tanto de comunicación, como de interrelación entre los actores que se involucran para ejercer que sus demandas sean respondidas, de acuerdo con la autora Gabriela Yáñez, la agenda pública tendrá una influencia en los medios de comunicación, que en la mayoría de los casos fungen como un canal, entre los gobernantes y gobernados, tal como se aprecia en el gráfico, esto ya que, la agenda pública, después de pasar por algunos medios y actores, éstos tienen la capacidad de llevarlo a la siguiente instancia, que es la agenda de gobierno, la cual tendrá como fin responder y

atender las demandas de los temas que aparecen en el mundo real, es decir que se tomarán en cuenta desde las demandas “más simples”, hasta las demandas que son de vital importancia y urgencia.



Ahora bien, después de realizar algunas consideraciones teóricas respecto a las agendas, pasaré al caso de la agenda pública gubernamental de México. El presidente Enrique Peña Nieto, desde el comienzo de su mandato, tuvo a bien cinco prioridades, entre las que se encuentran la seguridad, la rendición de cuentas y combate a la corrupción, la educación, el crecimiento económico y la competitividad y por último y no con menor importancia el desarrollo social y el combate a la pobreza, el cual es el tópico de interés a tratar.

Para el propósito del combate a la pobreza, el presidente, Peña Nieto, implementó programas sociales, tales como Prospera, la Cruzada Nacional contra el Hambre,

entre otros programas específicos que ayudarán en gran medida a aminorar esta grave situación.

3.2. El combate contra la pobreza: de Solidaridad a Oportunidades

Los programas sociales se han implementado desde hace ya algunas décadas. El primer programa dedicado al combate a la pobreza, fue el llamado PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), implementado en el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, inaugurado en diciembre del año 1988, tenía como objetivos desarrollar programas concernientes a la educación, la salud, vivienda, alimentación, empleo e infraestructura. Se tenía pensado enfocarse en la gente que se encontraba en pobreza extrema.

Las actividades que PRONASOL pondría en marcha son cuatro grandes ámbitos: 1) programas dedicadas al apoyo para la alimentación; 2) programas productivos; 3) programas de servicios sociales; 4) programas de infraestructura. Este programa contó con dos etapas en su implementación que se formarían de la siguiente manera: en la primera etapa se enfocarían en los rezagos de bienestar social y en la segunda etapa se dedicaría al impulso de inversiones para la generación de empleos.

Hubo diferentes programas específicos puestos en marcha para los diferentes ámbitos que se tenía como meta. Clasificados de la siguiente manera: programas de beneficio social familiar, programas de beneficio social comunitario, programas especiales, y programas productivos. En el tema de salud, se encontraba el programa: IMSS-Solidaridad, en el cual se buscaba mejorar el servicio de atención a la salud para las familias que no contaban con este importante servicio, como lo es el acceso a la salud. Estaba estructurada en cuatro niveles que eran el central, delegacional, zonal y el último era conocido como operativo.

En lo que se refiere a la educación, los programas existentes eran: Escuela digna implementado en 1990, el cual estaba dedicado a mejorar las instalaciones de las escuelas que se encontraban deterioradas y que no contaban con los suficientes recursos para mejorarlas. Este programa operaba con un Comité Escolar. En este mismo rubro, estaba el programa Niños en Solidaridad, comenzó en 1991, programa que proporcionaba una beca integral, por así decirlo, ya que esta beca consistía en un apoyo de tipo económico, además de la proporción de una despensa, asistencia médica y talleres recreativos. Otro programa dentro de este ámbito era el Maestros Jubilados el cual inició operaciones en el mes de abril de 1992, en el estado de Guanajuato, el cual trató de reincorporar a los maestros que estaban jubilados a que volvieran a la docencia.

En lo referente a lo comunitario, los programas que se establecieron fueron el de agua potable y alcantarillado, que consistía en la construcción y rehabilitación de este tipo de infraestructuras, para las personas que no contaban con este servicio o que tenían deficiencias de este. También se contó con un programa para la electrificación para poder hacer llegarle al mayor número de familias que carecían de este importante servicio. Asimismo, se implementaron los programas espacios deportivos y de vivienda. El primero consistía en la construcción de este tipo de espacios para mejor desarrollo de los jóvenes y niños dentro de su comunidad, mientras que en el de vivienda se contempló la construcción de más de un millón 390 mil nuevas casas, para las familias que no cuentan con una.

Para el caso de la alimentación, tema que fue de gran prioridad para PRONASOL, se implementó la instalación de lecherías, tiendas y cocinas populares para con ello mejorar la nutrición de los niños, jóvenes y adultos que se encontraban en situación de pobreza extrema.

Dentro de los programas especiales, me interesa destacar los que son dedicados a las mujeres y a los inmigrantes. El primer caso se trató con el programa Mujeres

en Solidaridad el cual trató de promover el trabajo para que las mujeres tuvieran mayor oportunidad de conseguir un trabajo, en este programa es destacable que apoyaban mucho a la mujer indígena.

Para el segundo caso, los programas correspondientes son el Programa paisano, que consistía en la información brindada a los miles de mexicanos que año con año se van en busca de mejores oportunidades al país vecino, Estados Unidos. El segundo programa fue el llamado Programa de Jornaleros Agrícolas Migrantes, este fue dedicado a personas que por temporadas se van al campo para cultivar, pero dado que es por determinado tiempo, se sufre de muchas carencias, por este motivo se coordinaron las Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación para brindarle estas prestaciones a los campesinos que se encuentran en esa situación.

Finalmente, en los programas productivos se apoyó a los trabajadores de los distintos sectores productivos para que existiera mejor calidad en su trabajo, tales programas se mencionaran a continuación: apoyo a cafeticultores, apoyo a productores forestales, solidaridad para la pequeña minería, y solidaridad obrera.

PRONASOL pasó a la historia como un programa que marcó la pauta para los programas sociales posteriores, puesto que se le reconoce como exitoso e innovador, así como acertado al enfocarse a la población que se encontraba en pobreza extrema, aunque no logró cambios sustanciales a largo plazo, pudo combatir las necesidades inmediatas de la población, es decir que los cambios fueron más cualitativos que cuantitativos- fueron aquellas que tenía al menos un niño menor de 12 años, para que se les abasteciera de este líquido, mediante “una tarjeta de dotación”. Finalmente, en la misma línea, el programa Abasto Rural, el cual tenía como objetivo ofrecer alimentos, pero a un menor costo, esto a través de una red de tiendas destinadas a ese fin.

El siguiente rubro lo consideraré como empleo. Los programas destacables son: el programa maestros jubilados el cual como se puede notar se retomó del anterior programa, estableciendo como objetivo principal apoyar las actividades de los maestros jubilados del sector público educativo y otras personas jubiladas que estén capacitadas profesional o técnicamente para realizar proyectos a favor de la comunidad, mediante el otorgamiento de un estímulo económico por su participación en acciones de desarrollo comunitario a favor de la población en pobreza extrema (Reglas de operación del programa Jubilados).

El siguiente en la lista es el programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG), el cual tenía como meta el mejoramiento de las condiciones laborales de los jornaleros a través de una serie de acciones que consistían básicamente en la coordinación y organización entre jornaleros.

El programa de empleo temporal (PET) iniciado en 1995, tuvo como fin la creación de un gran número de empleos, por un determinado tiempo, debido a la crisis surgida en 1994, se utilizó este programa para poder hacer frente a las necesidades de las familias mexicanas.

Para el tema de la vivienda se desarrolló un programa nombrado como de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH) su objetivo era garantizar a familias urbanas en pobreza extrema una vivienda de tipo progresivo, con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, mediante un esquema que combina ahorro y subsidios directos [...] (Reglas de operación del Programa Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva).

Estos son sólo algunos de las políticas sociales implementadas en el gobierno de Ernesto Zedillo, ya que, si bien existieron más, se enfocaron en cierta población o estado en específico.

Siguiendo con Oportunidades en los periodos presidenciales de Vicente Fox por quien fue implementado y Felipe Calderón, quien siguió con esta política. Ambos del Partido Acción Nacional (PAN) que van de 2000 a 2006 y de 2006 a 2012 respectivamente. Citando a la página oficial de la cámara de Diputados, se establece que se instrumentó la estrategia Contigo, que se basó en cinco vertientes, las cuales eran: oportunidades, capacidades, seguridad, patrimonio y equidad.

Enseguida haré una mención de los programas instituidos para cada vertiente, que corrían a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en lo que se refiere a la vertiente de ampliación de capacidades, los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto Rural DICONSA, Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, y el programa de Abasto de Leche, también a cargo de DICONSA, fueron los implementados

En la vertiente generación de opciones de ingreso los programas destinados fueron: Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (Estrategia Microrregiones), programa de Opciones Productivas, programa de Empleo Temporal, programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, programa Jóvenes por México, programa Hábitat, programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), programa de Incentivos Estatales, programa 3x1 para Migrantes, programa de Coinversión social.

En la vertiente para la vivienda, o mejor llamado de fomento para patrimonio se encontraban los siguientes: programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda, programa de Vivienda Rural. Finalmente, en la vertiente de Provisión de Protección Social, los programas instrumentados eran: programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales.

Si bien en el gobierno de Felipe Calderón se continuó con Oportunidades, se agregaron algunos programas, como el programa 70 y más a principios de 2006, el cual consistía en otorgar transferencias monetarias a los adultos mayores de 70 años de edad o más.

El primer antecedente del programa 70 y más es en el año 2003, cuando se crea el programa de Atención a Adultos Mayores (PAAM), mismo que surge ante la necesidad de atender a este sector (SEDESOL, 2012).

El programa estancias infantiles y guarderías, el cual era un apoyo a todas las madres solteras y padres solteros que laboraban y estaban en la imposibilidad de cuidar a sus hijos por un cierto tiempo. Para eso se crea este apoyo, el cual fue fundamental en ese sexenio.

Esta breve descripción de los programas implementados muestra el progreso y evolución de este tipo de políticas, encaminadas al desarrollo social. Algunos fueron más exitosos que otros, o más aceptados por la sociedad que otros, pero en este trabajo no se pretende la discusión de los resultados obtenidos por cada uno de ellos, por tal motivo se limitó a dar una reseña de los diversos programas. Está claro que, desde hace ya varias décadas, este tipo de programas ha sido de los preferidos para implementar del gobierno mexicano, y que de igual forma ha sido aceptado por la sociedad.

Se puede notar como se han seguido programas establecidos por otros presidentes, pero al ver que han obtenido una buena respuesta de parte de los miles de personas beneficiadas, se vuelven a retomar.

Esta parte es realmente interesante, debido a que se tienen muchas críticas, tanto negativas como positivas. Entre las negativas se contempla, la caducidad de estos programas, es decir que la sociedad y las familias son dinámicas y cada vez las

necesidades que tienen son diferentes y es fundamental y necesario cambiar el enfoque que se les ha dado a este tipo de políticas. Por otro lado, como aspecto positivo está la aceptación y éxito, porque se ha comprobado que ciertos programas han sido benéficos para la sociedad, por tanto, siguen implementándose.

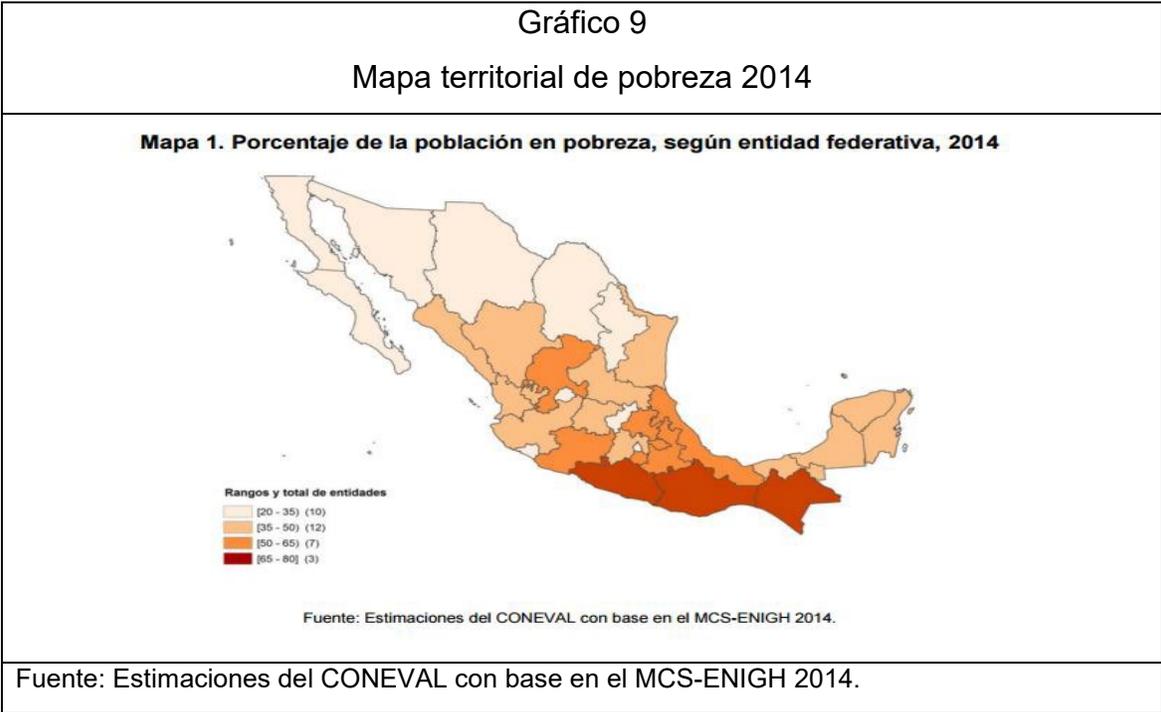
El programa PROSPERA, el actual programa social espera que la historia de éste sea diferente a los anteriores, esto en el sentido que ya no exista una dependencia de las personas a las transferencias monetarias que se les dan, es decir que se agote el modelo de programas asistencialistas, sino que ellos con estas transferencias puedan emprender proyectos productivos para la superación de la pobreza, en otras palabras, que las personas y/o familias puedan ser capaces de salir adelante por sus propios medios, esto claro con el adecuado apoyo por parte del gobierno, que a mi modo de ver, no es precisamente es seguir subsidiando a los pobres, sino dar las herramientas necesarias para que esto no se siga convirtiendo en un círculo vicioso.

3.3. Mapa territorial de la pobreza en 2014

En este apartado presentaré unos gráficos, con el propósito de notar y analizar con bases en datos reales y estadísticas, la magnitud, número y situación de la pobreza en nuestro país, con datos del CONEVAL y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), el cual se encarga de publicar las Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

En el gráfico 9 se puede observar los rangos, así como el número de entidades en total que presentan estas estimaciones. En el rango que es de 20 a 35, el total de entidades es de 10, entre las cuales se encuentran los estados que se localizan en el norte un nuestro país. El rango 35-50 contiene 12 estados entre los que se dividen los estados del centro y de lado este de nuestra república. El siguiente

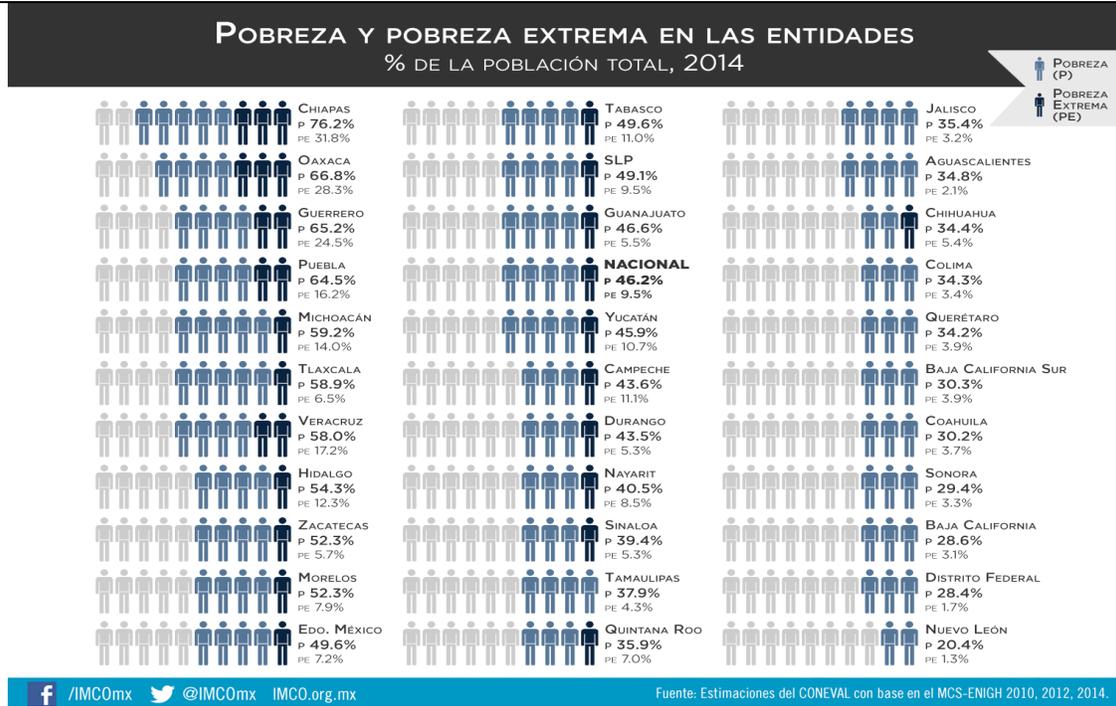
rango es el que va de 50-65 y hay solo 7 entidades, y finalmente en el rango 65-80 se encuentran tres de los estados que son Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los que por mucho tiempo han sido los estados más pobres de nuestro país



En el gráfico 10 se observa que el porcentaje de pobreza y pobreza extrema por estado es mayor en ambos casos en Chiapas con en 76.2% y un 31.8% respectivamente. En mayor porcentaje de pobreza les siguen Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Morelos. donde más del 50 por ciento de su población es pobre. Los porcentajes son: 66.8%, 65.2% y 64.5%, 59.2%, 58.9%, 54.3%, 52.3%, 52.3%, respectivamente.

Gráfico 10

Pobreza y pobreza extrema en las entidades % de la población total, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014

En contraste los estados con menores porcentajes de pobreza son Nuevo León con 20.4%; Distrito Federal con un 28.4% y Baja California con 28.6%. El promedio de pobreza nacional corresponde a 46.2%, y en lo que respecta a la pobreza extrema el porcentaje es de 9.5%, estas cifras son interesantes, puesto que como señalé en un párrafo anterior, los estados con mayor número de personas, geográficamente se localizan en la zona sur del país, mientras que los menos pobres se encuentran en el centro de México, como lo es la ciudad de México, y la zona del norte de nuestro país.

Es necesario resaltar, que, aunque la población pobre no excede la mitad del total del país, nos encontramos muy cerca, para que no se dé un paso muy acelerado, de un incremento en el porcentaje de los mismos en esta situación.

Capítulo 4

Instrumentación del Programa PROSPERA

Este capítulo tiene como finalidad definir en qué consiste el programa, tocar lo referente a los instrumentos jurídicos, es decir cuáles son las leyes, decretos o acuerdos que permiten la creación de este programa, también cuál es la organización del mismo, a través de los instrumentos organizativos, analizando las secretarías de coordinación y cooperación, así como los comités locales y estatales. En lo respectivo a los instrumentos financieros, señalaré la cantidad de recursos otorgados a los estados, así como a cada una de las familias, de igual manera describiré el sistema de Selección de Beneficiarios.

4.1. ¿Qué es PROSPERA?

Este programa social, como ya había señalado en capítulos anteriores, es el sucesor del Programa Oportunidades. Es puesto en marcha en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, el cual fue presentado no tanto como un programa de asistencia social, sino como uno de inclusión social, o mejor llamado de corresponsabilidad¹⁰ y cuenta con la participación de diversas dependencias de la federación, entre las que se pueden mencionar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre otras, de las que hablaré más adelante.

¹⁰ De acuerdo con la investigadora, Abigail Martínez Mendoza (2014: 40): los programas implementados en México como resultado de la política social pueden ser de dos tipos según su orientación: asistenciales y de corresponsabilidad. Los primeros buscan la solución inmediata a necesidades de alimentación, abrigo, vivienda o enfermedad sin esperar acciones concretas por parte de los beneficiarios. En cambio los programas de corresponsabilidad se caracterizan por ser de largo plazo y buscan generar capital humano a través de transferencias con objeto de que pronto la condición de pobreza quede superada.

Este programa de inclusión articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades (SEDESOL, 2016).

Con lo anterior se puede visualizar un programa social integral, en el cual están presentes las necesidades principales de todo ser humano y que son tomados en cuenta como indicadores por el CONEVAL, para obtener el número de carencias sociales de cada individuo, como señalé en el capítulo 1, “Conceptualización de la pobreza”, de la presente tesina.

El objetivo fundamental de éste es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud, educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (SEDESOL, 2016b) puesto que las familias van “heredando” esa situación en la que se encuentran, probablemente desde los abuelos, para evitar esta situación de círculo vicioso como hasta ahora se ha ido presentando, es necesario instrumentar e implementar programas que ayuden a las personas a salir de la pobreza a través de las capacidades de cada quien, como es el programa de empleo temporal o de talleres que se imparten para que se desarrollen habilidades y se perciban ingresos monetarios de manera independiente, esto es grosso modo un ejemplo de lo que PROSPERA se planteó.

Su misión es mejorar el ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de la articulación de acciones con otros programas y estrategias de política social y de la política económica bajo un enfoque de colaboración interinstitucional, entre los niveles de gobierno, con la sociedad civil organizada y la iniciativa privada (SEDESOL, 2016c). Como ya mencioné al inicio de éste capítulo, este programa se basa fundamentalmente en la cooperación de diversas secretarías, a diferencia de programas anteriores donde sólo tenía presencia principal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así mismo hay colaboración por parte de los tres niveles de gobierno y por supuesto por parte de la sociedad, esto en el sentido tanto de participación como beneficiados y como parte de algunos comités conformados, de los cuales hablaré más adelante. Esto es algo novedoso en México, al tener una colaboración conjunta, aunque por ahora me reservaré el hecho de si ésta ha sido satisfactoria o no, ya que esto podrá analizarse a lo largo del capítulo presente.

Finalmente la visión de este programa menciona que para el 2030¹¹ queremos un México donde todos y todas las mexicanas disfruten plenamente sus derechos sociales y puedan desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades; donde las familias hayan superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país (SEDESOL, 2016d).

En esta visión se puede notar que los resultados se prevén para un largo plazo, como bien señalé al inicio de este capítulo, este programa es de corresponsabilidad, es decir, que no tendrá un efecto inmediato, como la mayoría de las veces se ha planteado. Un factor que vale la pena destacar es que como indiqué con anterioridad no es asistencial, sino que busca que las personas

¹¹ El año 2030 es crucial a nivel mundial, (lo cual ya mencioné en un capítulo anterior), puesto que hay una agenda de las Naciones Unidas, llamada “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual contiene 17 objetivos a cumplir por países miembros de esta organización, en el primero de ellos se puede leer: dar fin a la pobreza. La mencionada agenda fue aprobada en septiembre de 2015, año en el que se dio como fin a los “Objetivos del milenio”, en los cuales estuvo suscrito México. Entró en vigor en 1 de enero del año 2016.

puedan integrarse al mundo laboral para poder obtener recursos propios, esto a través de diferentes programas que ayudarán a este cometido; finalmente no habrá ya un Estado con tintes paternalistas en el cual se nos deba proporcionar recursos monetarios en ciertas temporadas, sino que se nos proporcione las oportunidades de tener una vida digna, entendida como la posibilidad de recibir educación, atención médica y de tener un empleo con un buen salario.

4.2. Instrumentos jurídicos

Los instrumentos jurídicos para la creación de PROSPERA son diversos, para facilitar la exposición de todos ellos, creé un cuadro que a continuación presentaré, basándome en la página institucional de dicho programa.

Gráfico 11 Instrumentos jurídicos de PROSPERA.	
DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF-7-VII-2014)
LEYES	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF-14-VII-2014) • Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamento del Apartado B) del artículo 123 Constitucional (DOF-02-IV-2014) • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 27-I-2015) <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (DOF 10-XI-2014) • Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con los mismos (DOF 11-VIII-2014) <ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (DOF 14-VIII-2014) • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

	<p>Información Pública Gubernamental (DOF 14-VII-2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Desarrollo Social • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 11-VIII-2014) <ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (DOF 14-VII-2014) • Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 (DOF 01-I-2014)
CÓDIGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Código Civil Federal (DOF 24-XII-2013)
REGLAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 25-IV-2014) • Reglamento Interno del Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (DOF 29-X-2012) • Reglamento Interno del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del programa de Desarrollo Humano Oportunidades (DOF 22-V-2014) • Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (DOF 28-VII-2010) • Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social (DOF 08-VIII-2014)
DECRETOS	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (DOF 20-V-2013) • Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA. Programa de Inclusión Social (DOF 05-IX)

ACUERDOS	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario para el ejercicio fiscal 2015 (DOF 27-XII-2014) • Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA. Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015 (DOF 30-XII-2014)
<p>Fuente: Elaboración propia retomado de Manual de Organización y de Procedimientos de la Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, SEDESOL, 2016.</p>	

Para el presente trabajo se explicarán algunos de los instrumentos que ya fueron señalados, comenzaré con la **Ley General de Desarrollo Social** la cual fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día 24 de enero del año 2004 y que a la fecha ha sufrido algunas reformas. Ésta ley se compone por 5 títulos, que a su vez se componen por capítulos, que son los siguientes:

- **Título primero, “De las disposiciones generales”**, compuesto por el **capítulo I** llamado **“Del objeto”**. Este apartado aborda en primera instancia lo que la **Ley General de Desarrollo** tiene por objeto, también los principios bajo lo que se debe regir la antes mencionada y finalmente algunos conceptos clave en la ley.
- **Título segundo “De los derechos y obligaciones de los sujetos de desarrollo social”**, cuenta con un **capítulo único** el cual trata sobre los derechos de todos los ciudadanos mexicanos, especialmente aquellas personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad.
- **Título tercero “De la política de Desarrollo Social”**. Este apartado cuenta con 6 capítulos los cuales son llamados en orden de aparición: **capítulo I “De los objetivos”**, en el cual como el nombre lo indica se trata de los propósitos de la ley General de Desarrollo Social. Son cuatro y es de vital importancia mencionarlos (cito textualmente):

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social (LGDS, 2016).

Capítulo II “De la planeación y programación”, en el cual se deben formular los programas de Desarrollo Nacional¹², estatales y municipales; **capítulo III “Del financiamiento y el gasto”**, que se refiere al presupuesto que se establece anualmente tanto en el nivel federal, estatal y municipal; **capítulo IV “De las zonas de atención prioritaria”**, que es referido a las zonas que se deben de prestar mayor atención de nuestro país, esto de acuerdo a la información proporcionada por el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**; **capítulo V “Del fomento del sector social de la Economía”**, en el que se establece que los tres órdenes de gobierno tienen como responsabilidad generar empleos productivos para la población y finalmente el **capítulo VI “De la definición y medición de la pobreza”**, en el que se establece los criterios y lineamientos para la identificación de las zonas en las que es necesario la implementación de los programas sociales.

- **Título cuarto “Del Sistema Nacional de Desarrollo Social”**. Título que contiene los capítulos siguientes: **capítulo I “Del objeto e integración”**,

¹² El Programa de Desarrollo Nacional 2013-2018 lo abordaré posteriormente para un mejor tratamiento

referido a cómo se organizará éste sistema, así como los actores involucrados; **capítulo II “De las competencias”**, que son las atribuciones que cada orden de gobierno tiene a su cargo; **capítulo III “De la Comisión Nacional de Desarrollo Social”**, **capítulo IV “De la comisión Intersecretarial de Desarrollo Social”**, **capítulo V “Consejo Consultivo de Desarrollo Social”**, **capítulo VI “Participación Social”**, **capítulo VII “De la denuncia popular”**, **capítulo VIII “De la contraloría Social”**.

- **Título quinto “De la evaluación de la política de Desarrollo Social”**, que se compone por los capítulos: **capítulo I “De la evaluación”**, en el que queda establecido que la institución competente para realizar dicha tarea, es el CONEVAL, el cual debe llevar a cabo la evaluación anualmente y que de acuerdo con los resultados arrojados por los estudios, pueden emitir recomendaciones para la mejora de los programas sociales; **capítulo II “Del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”**, que muestra la conformación de este consejo.

La **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006 y que ha sido reformada hasta el 30 de diciembre de 2015, es aquella que tiene como fin hacer la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control de los recursos. Está compuesta por diversos títulos y capítulos, pero seleccioné los pertinentes en el caso de esta investigación.

El **título Cuarto** es nombrado **“Del Gasto Federal en las Entidades Federativas”**, en el cual como su nombre lo indica, hay ciertas especificaciones referentes a los recursos que son recibidos por cada uno de los estados de la República. El **capítulo I** se llama **“De los recursos transferidos a las entidades federativas”**. En dicho capítulo se trata en un primer sentido los requerimientos necesarios para la suscripción de convenios que hacen las dependencias y/o entidades que tienen a cargo presupuestos, ya sea para redistribuir o descentralizar las funciones, programas, entre otros.

La suscripción de convenios tiene a bien los siguientes requerimientos:

- I) Negociación equitativa de las partes.
- II) Criterios para asegurar la transparencia respecto a la distribución, aplicación y comprobación de recursos.
- III) Calendarizar la entrega de recursos, así como respetar dichas fechas.
- IV) Evitar comprometer recursos que excedan el presupuesto de la entidad federativa.
- V) Fijar las prioridades de las entidades.
- VI) Especificar las fuentes de recurso adicionales que las entidades federativas los obtienen, con el fin de complementar los recursos transferidos, en el caso que así se realice.
- VII) Especificar si los objetivos a alcanzar se realizarán con transferencia total o parcial de recursos.
- VIII) Medidas para afrontar las contingencias que puedan suscitarse en los programas o proyectos.
- IX) Informar en la exposición de motivos los convenios que están suscritos y los objetivos que se alcanzaron, así como el o los convenios a suscribir y los objetivos que se desean alcanzar.
- X) De los recursos federales que transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquellos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinarán un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos a los que se refiere la siguiente fracción (DOF 30-XII-2015: 54a).
- XI) La Auditoría determinará los mecanismos de fiscalización de los órganos técnicos de fiscalización de las entidades para el ejercicio de recursos públicos federales.

El **Capítulo II** es titulado “**De la regionalización del gasto**” en el cual, de manera sintética, se refiere a la distribución de los recursos de acuerdo a la ubicación geográfica de los beneficiarios, de los programas o proyectos de tipo federal, esto es adicional a los que son las aportaciones y las participaciones recibidas. La regionalización del gasto también aplica en el caso de las entidades de control indirecto, además se señala que: El Ejecutivo Federal deberá señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa (DOF 30-XII-2015:54b). Lo anterior es importante para entender la lógica de la asignación de recursos a los diferentes estados, y en el caso de los programas sociales, lo que en un apartado posterior del presente capítulo analizaré para observar qué cantidad de recursos financieros se le dio a cada uno.

Ahora bien, después de abordar la **LGDS**, haré lo propio con el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**. El plan antes mencionado lo da a conocer el presidente en turno para el conocimiento de todos los mexicanos, en cuanto a las acciones que se tomarán a lo largo de su periodo presidencial.

Éste plan se divide en seis apartados que abordan temas como: seguridad, paz, educación, salud, empleo y acciones a desarrollar en el plano internacional. El apartado que es de interés para esta investigación es el número II nombrado “**México Incluyente**”.

En dicho apartado se expone en primer lugar el diagnóstico que el gobierno federal realiza, como parte del primer paso en el ciclo de las políticas públicas que se diseñarán para después implementar. Este diagnóstico se basa en datos del CONEVAL, del INEGI, y otras encuestas dedicadas a los gastos de los hogares. En segundo lugar, se explica el plan de acción a seguir, que se resume en cinco pasos:

1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Este objetivo tiene que ver con garantizar la alimentación de las personas, para éste se utilizará la estrategia “Sin hambre”.
2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, el cual busca que niños, adultos mayores y pueblos indígenas tengan un pleno goce en sus derechos.
3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.
4. Ampliar el acceso a la seguridad social.
5. Proveer un entorno adecuado para una vivienda digna.

Finalmente se dan a conocer los diversos programas que se implementarán para llevar a cabo las estrategias y líneas de acción para cada objetivo, enlistaré únicamente los programas referidos al apartado “México incluyente”.

- Programa Sectorial de Desarrollo Social
- Programa Nacional de Desarrollo Social
- Programa Nacional de Vivienda
- Programa Nacional México Sin hambre
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Además de estos programas el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas Especiales, Regionales e Institucionales que considere pertinentes, así como los establecidos por ley. En línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los programas que de éste emanen deberán ser sujetos de medición y seguimiento (PND, 2013: 173).

En lo que respecta a los decretos, el último que se revisará para fines de este trabajo, es por el que se crea la **Coordinación Nacional de PROSPERA**

Programa de Inclusión Social, lo trataré de forma somera, puesto que describiré sus atribuciones y facultades a fondo en el apartado titulado “Instrumentos organizativos”. La mencionada Coordinación es creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que tendrá autonomía de gestión y técnica. El artículo 3° de este decreto plantea que:

La Coordinación tendrá por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en lo subsecuente PROSPERA. Asimismo, propondrá estrategias y acciones para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (DOF 05-IX-2014).

Los acuerdos que son importantes revisar son los que a continuación describiré:

En primera instancia las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario para el ejercicio fiscal 2015 que se encuentra en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de diciembre de 2014. Los objetivos planteados en este acuerdo son:

- ❖ **General:** Contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios.
- ❖ **Específico:** Ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias a través de acciones:
 - ✓ Que compensen el ingreso de dichas familias para facilitar su acceso a la alimentación.
 - ✓ De coordinación y articulación institucional que promuevan que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades

productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes.

- ✓ Que se establezca la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social fomentando la participación de los sectores público, privado y social de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma (DOF 27-XII-2014).

En este documento también se puede apreciar los lineamientos en cuanto a cobertura, es decir la población objetivo a la que se dirige-lo cual explicaré posteriormente-se nota la creación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, así como los criterios de elegibilidad tanto de localidades y beneficiarios; las características de los apoyos del programa, en lo referente a la cantidad monetaria de éstos.

Se explica la metodología utilizada para la identificación y focalización de las familias, se habla de igual forma de los esquemas de apoyo y de los tipos de apoyo que conforman el programa

Este programa como ya se adelantó cuenta con tres componentes y cuatro líneas de acción para reforzar la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población que se encuentra en situación de pobreza, y son los que se enunciarán a continuación:

- Componente Alimentación. A través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

- Componente Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad
- Componente Educación. Por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
 - Línea de acción 1- Inclusión productiva. A través de actividades de coordinación interinstitucional se brinda información y asesoría para que los integrantes de hogares atendidos por el programa accedan manera prioritaria a los apoyos de programas de fomento productivo y generación de ingreso.
 - Línea de acción 2- Inclusión Laboral. Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional se busca fomentar el acceso los integrantes de hogares atendidos por el Programa a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan favorablemente en el mercado formal.
 - Línea de acción 3- Inclusión Financiera. Brindando acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.
 - Línea de acción 4- Inclusión Social. A través de acciones de coordinación interinstitucional se fomentará el acceso prioritario de los integrantes de hogares atendidos por el Programa a aquellos que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas

En ese contexto también se describen las corresponsabilidades de las familias, así como los compromisos adquiridos al momento de entrar como familias beneficiarias del programa. Asimismo, se toca el tema de las suspensiones de los apoyos y/o baja del Padrón de Beneficiarios, que a grandes rasgos es debido a la

falta de cumplimiento de los compromisos y corresponsabilidades establecidos en este documento.

Las instancias participantes también son tema que se trata en dicho acuerdo, aunque de éstas hablaré en páginas consecuentes. La mecánica de operación, la entrega de apoyos, el ejercicio del gasto, la evaluación, los indicadores, el seguimiento operativo y mejoras, la transparencia del programa son tópicos que se analizan en este acuerdo, y finalmente también se toca lo concerniente a la perspectiva de género, el enfoque de derechos, puesto que como el Programa lo advierte, es de Inclusión Social.

El acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación PROSPERA. Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2016 tiene como objetivo principal que los derechos sociales se cumplan efectivamente para poder potenciar las capacidades de las personas que se encuentren en situación de pobreza a través de diversas acciones que puedan garantizar su bienestar.

La forma de operación de PROSPERA se puede resumir en los siguientes apartados.

- a) Selección de localidades. En este punto se seleccionan las localidades que cuenten con un mayor rezago social o índice de marginación y familias pobres que no cuenten con dicho programa.
- b) Incorporación de las familias. Se debe seleccionar a una persona titular, que es quien recibirá los apoyos monetarios, deben asistir a los eventos que se estipulen para poder hacer notar la corresponsabilidad que tienen.
- c) Cumplimiento de las corresponsabilidades. Los titulares asisten a las citas que se les señalen en las unidades de salud respectivas, en lo referente a la educación las familias que tengan hijos en edad escolar, se deben

inscribir a la escuela que se les haya asignado. Los adultos mayores deben asistir semestralmente a los servicios de salud

- d) Entrega de los apoyos. 1) monetarios: se proporcionarán cada dos meses, la Coordinación Nacional del Programa organiza la entrega de los apoyos en efectivo a través de cuentas bancarias personales; 2) útiles escolares: se brindarán al inicio del ciclo escolar; 3) suplementos alimenticios: de la repartición se encargará el sector salud, de manera bimestral.

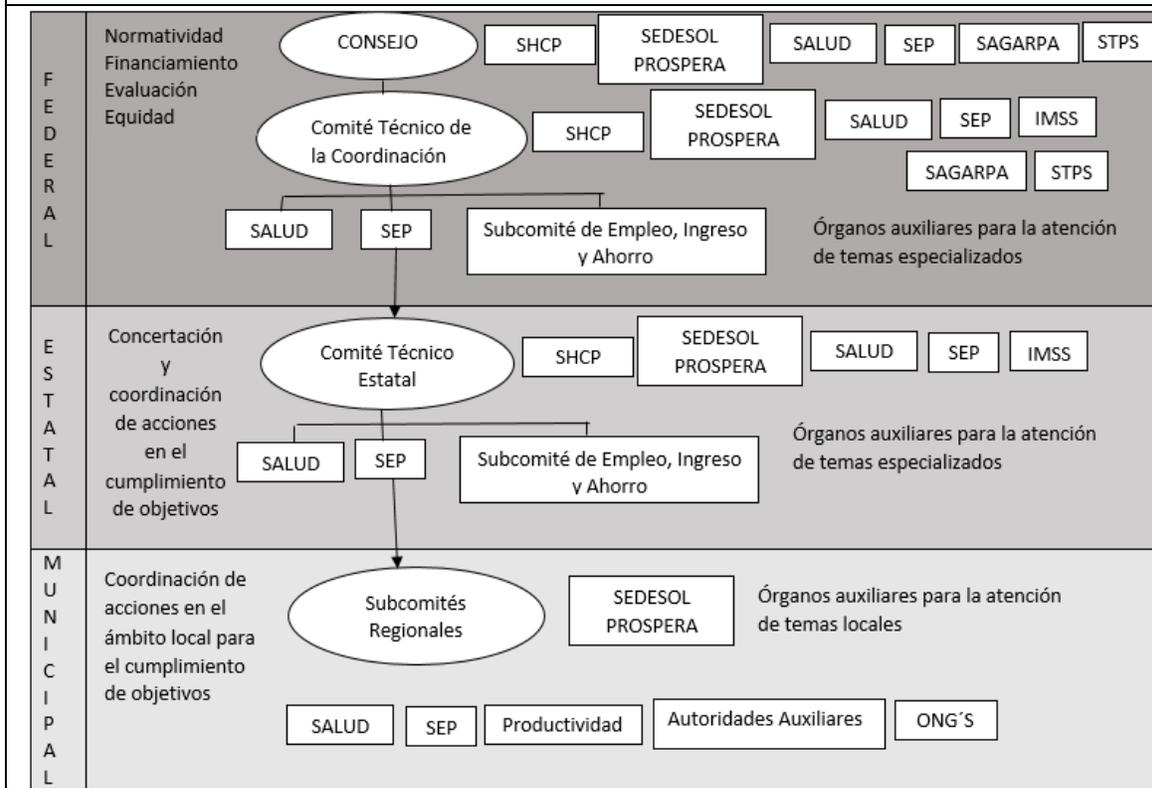
Con este acuerdo finalizó la descripción general de los instrumentos jurídicos que son de interés para la presente tesina.

4.3. Instrumentos organizativos

Los instrumentos organizativos son fundamentales en la implementación del programa para llevar a cabo las diversas acciones de los diversos componentes que forman parte de éste, como he venido diciendo hay coordinación tanto entre instituciones, niveles de gobierno, sociedad civil e instituciones privadas, como se puede observar en el cuadro de abajo, en el cual se ve la presencia de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. El gobierno federal tiene a su cargo la normatividad, el financiamiento, la evaluación y la equidad. El Consejo y el Comité Técnico operan a nivel federal y cuentan con la participación de algunas secretarías del gobierno.

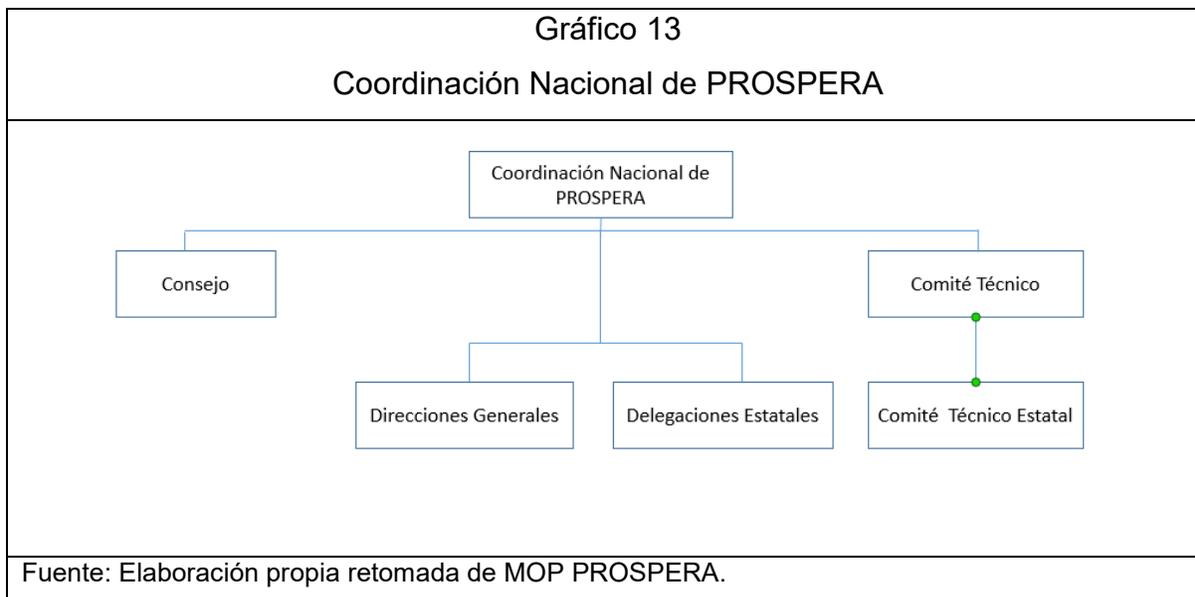
En el orden estatal, se observan el comité técnico estatal, así como secretarías y delegaciones estatales, las cuales se encargan de la concertación y coordinación de acciones para el cumplimiento de objetivos, y en el ámbito municipal se nota la presencia de los subcomités regionales, algunas secretarías, las autoridades municipales y también de algunas organizaciones no gubernamentales, los cuales de igual forma deben velar por el cumplimiento de los objetivos a nivel local.

Gráfico 12
Órganos Colegiados del Programa



Fuente: Cómo funciona PROSPERA, Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe, pp. 59.

La organización del programa social a estudiar será llevada a cabo por la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, ésta tiene como organismos principales, en primer lugar al Consejo y en segundo lugar al Comité Técnico, que a su vez contará con un comité técnico estatal que le servirá de apoyo, así mismo la mencionada coordinación se apoyará de las direcciones generales y las delegaciones estatales, que tendrán a bien realizar ciertas funciones específicas, las cuales describiré posteriormente. El gráfico 13 que presentaré a continuación lo realicé con el fin de tener una idea más clara sobre lo que expliqué líneas arriba.



La coordinación se dedica a realizar las siguientes funciones: 1) Contribuir a la vinculación de acciones de la educación, salud, alimentación, generación de ingresos y acceso a derechos sociales, 2) Promover la inserción y facilitar de la población objetivo con los programas, 3) Establecer mecanismos de vinculación con jóvenes y programas dedicados a la educación, 4) Promover la coordinación entre los órdenes de gobierno, las instituciones privadas y desde luego con la sociedad civil, 5) Realizar la incorporación de familias en pobreza extrema de acuerdo al presupuesto aprobado, 6) Definir y aplicar los criterios para identificar familias beneficiarias de PROSPERA, 7) Determinar los montos de los apoyos a otorgar de acuerdo con el presupuesto y las Reglas de Operación PROSPERA, 8) Realizar la entrega de apoyos y 9) Formular el proyecto de Reglas de Operación (Manual de Organización de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, 2016). Ahora bien, pasaré a la descripción de las direcciones generales de la Coordinación, mostrando un organigrama para observar la estructura.

La Coordinación antes mencionada también tiene a cargo diversas facultades, como lo son:

- Proponer al Consejo los lineamientos para los compromisos y responsabilidades que adquieren los beneficiarios.
- Proponer al Consejo los criterios con respecto a los montos de los apoyos de alimentación y educación.
- Administrar, supervisar y evaluar el ejercicio de recursos y la ejecución de acciones de PROSPERA.
- Establecer mecanismos de vinculación con programas de apoyo.
- Someter a la aprobación del titular de la SEDESOL los programas operativos y anteproyectos de presupuestos anuales de la Coordinación.
- Formular proyectos de manuales de organización y procedimientos para que sean aprobados por el titular de la SEDESOL.
- Realizar la coordinación para el diseño y ejecución para la difusión de PROSPERA.
- Aprobar los materiales de apoyo para difundirlos a los beneficiarios del programa.
- Coordinar el diseño de evaluaciones, consultorías o estudios especializados para mejorar los resultados de PROSPERA.
- Informar de manera periódica al presidente de la república, al titular de la SEDESOL, al Consejo los avances y resultados del programa.
- Administrar de manera correcta todos los recursos del programa, ya sean humanos, financieros y materiales.

Como se puede observar ésta será el enlace directo por llamarlo de algún modo con la SEDESOL. Las funciones y facultades son múltiples y de carácter importante para la buena operación del programa, pero como ya adelanté para tener apoyo para la correcta aplicación y cumplimiento de lo anterior, la Coordinación Nacional tendrá un Consejo el cual describiré a continuación.

El Consejo de la Coordinación Nacional que es el máximo órgano consultivo y de coordinación facultado para autorizar las políticas de seguimiento, supervisión y

evaluación para definir los lineamientos y estrategias para la operación del Programa (DOF, 2014a) el cual se conforma por los secretarios de las diferentes dependencias del gobierno¹³, entre las que se encuentran: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y finalmente la Secretaría de Desarrollo Social, la cual presidirá este organismo, así también está la presencia del Coordinador Nacional del Programa.

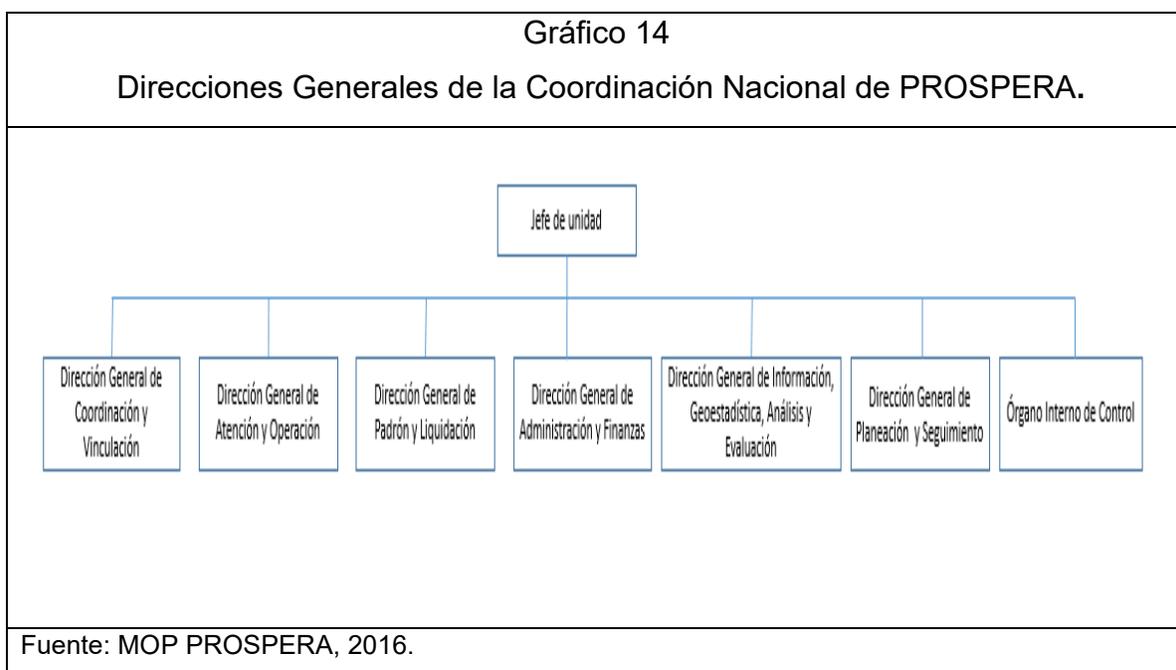
Entre las funciones que tiene que desempeñar el consejo se encuentran:

- Autorizar las políticas de coordinación, seguimiento y evaluación PROSPERA.
- Definir los lineamientos y estrategias para la operación y seguimiento PROSPERA.
- Analizar informes de avance, cumplimiento programático, resultados e impactos de las acciones PROSPERA.
- Revisar y modificar las decisiones del Comité Técnico, en caso de que así se crea conveniente

Proseguiré con el Comité Técnico, es el órgano de apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Salud, Secretaría de Economía, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y del Instituto Mexicano de Seguro Social encargado de auxiliar la Coordinador Nacional y proponer las medidas necesarias que permitan una operación eficiente y transparente del Programa (DOF, 2014b).

¹³ Entendida como coordinación interinstitucional

Al mismo tiempo este comité tiene Comités Técnicos Estatales, los cuales pueden apoyarse de la misma forma en subcomités, aunque de éstos hablaré en el punto 4.3.2, por ahora, pasaré a mencionar las funciones que debe cumplir éste. En un primer sentido debe asesorar al Consejo y al titular de la SEDESOL, en los asuntos que éstos consideren necesarios; deberán aprobar el proyecto de Reglas de Operación PROSPERA y sus modificaciones, debe incentivar medidas para la transparencia del programa; y finalmente debe dar seguimiento a las acciones emprendidas tanto por las dependencias como por las entidades que se encuentren en el programa.



Ahora bien, pasaré a la descripción de las direcciones generales de la Coordinación. En primera instancia, el jefe de unidad tiene como funciones dar planeación, coordinación, seguimiento y vigilancia las cuestiones operativas del programa para poder cumplir con los objetivos propuestos.

La Dirección General de Coordinación y Vinculación es la encargada de la coordinación y diseño de estrategias de carácter intersectorial para educación,

alimentación y salud, con las instituciones tanto públicas como privadas, en los tres órdenes de gobierno. Por su parte, la Dirección General de Atención y Operación, es aquella que coordina la ejecución de los procesos operativos.

En lo referente a la Dirección General de Padrón y Liquidación las atribuciones son: la emisión y entrega de apoyo a las familias beneficiarias. La Dirección General de Administración y Finanzas es la que se encarga de hacer la planeación y coordinación de los recursos disponibles, ya sea humanos, monetarios o materiales, para poder realizar las acciones pertinentes que ayuden a conseguir los objetivos planteados del programa.

En cuanto a la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación, es la que tiene a su cargo la coordinación de la correcta aplicación de la metodología, los criterios y procedimientos para la recolección de los datos geoestadísticos, de análisis y de evaluación. La Dirección de Planeación y Seguimiento, como su nombre lo indica tiene que planear, establecer y coordinar los programas, acciones, proyectos o estrategias para la planeación y seguimiento, a través de estudios y diagnóstico para actualizar de manera permanente en bases de datos, estadísticas, entre otros para el pertinente seguimiento a los programas.

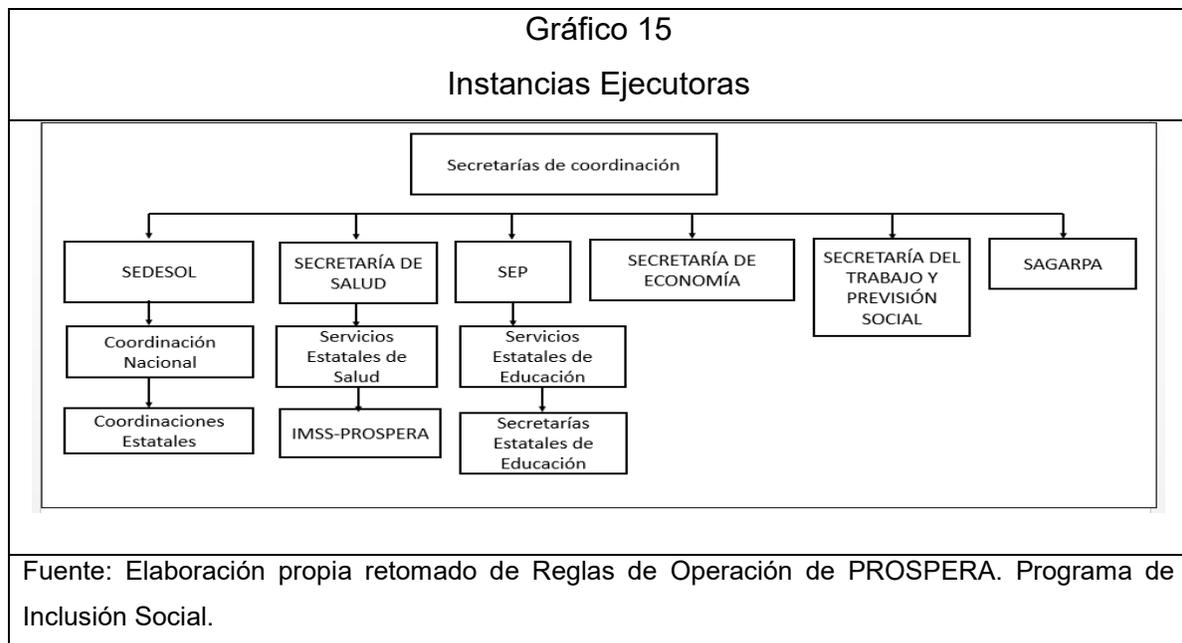
Finalmente, el Órgano de Control Interno tiene como misión el coordinar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización dentro de la Coordinación Nacional de PROSPERA. También debe dar atención y análisis a las quejas de los ciudadanos respecto al Programa de Inclusión.

Las Delegaciones Estatales las trataré en líneas abajo, para comprender el papel que tienen que desempeñar en esta lógica de organización.

4.3.1 Secretarías de Coordinación y cooperación

En las Reglas de Operación de PROSPERA se toca en principio el tema de la coordinación interinstitucional, en la cual como ya mencioné, se encuentra la participación de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil y organizaciones públicas y privadas. También he adelantado ya las secretarías públicas que participan dentro de este importante programa, en este apartado me dedicaré a ahondar más sobre este tema.

Realizaré un esquema para facilitar la exposición de las instancias ejecutoras de PROSPERA. Programa de Inclusión Social, el cual presento a continuación:



En total se puede observar que son seis las secretarías involucradas en el programa con sus respectivas instancias estatales que ayudan y facilitan la ejecución de las acciones, para comenzar se puede notar en el gráfico anterior que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), llevará a cabo sus tareas encomendadas a través de la Coordinación Nacional que describí en el apartado antecedente, así como las Coordinaciones Estatales, por otro lado, la Secretaría

de Salud. (SSA) se apoyará en los Servicios Estatales de Salud y del IMSS-PROSPERA, la Secretaría de Educación Pública (SEP) hará lo propio a través de los Servicios Estatales de Educación y las Secretarías Estatales de Educación.

En lo que respecta a las tres secretarías restantes que son, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y finalmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se observa que no hay instancias estatales previstas para el apoyo de sus acciones.

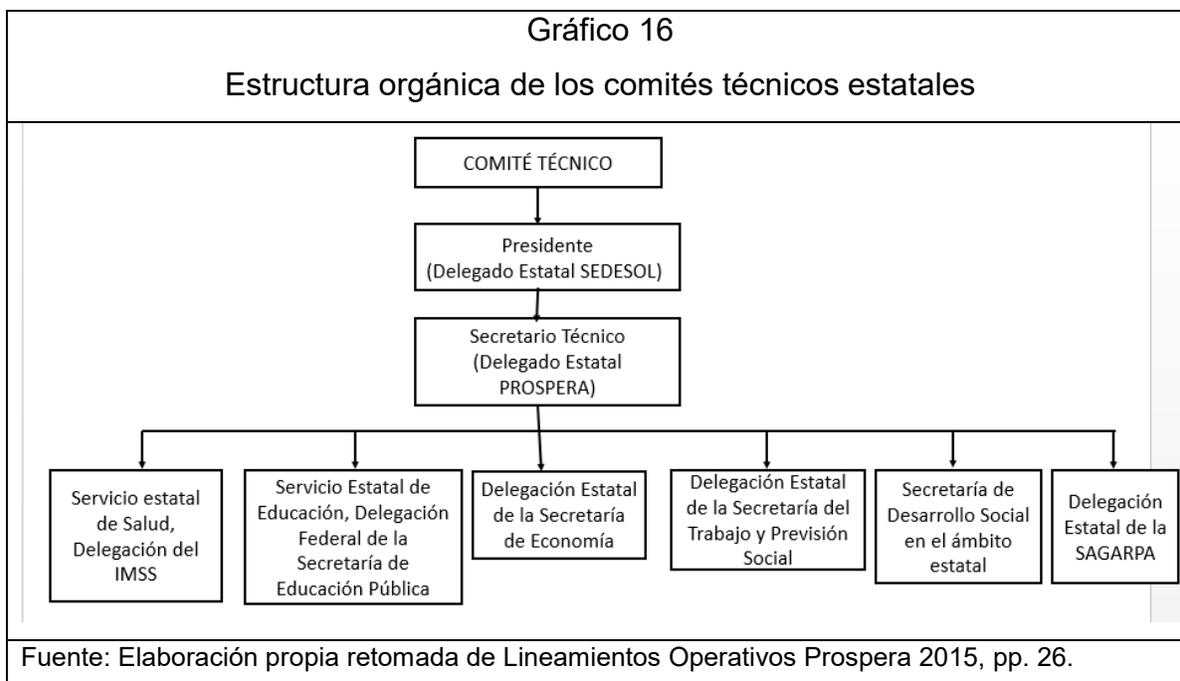
Las Reglas de Operación son establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)- si bien esta secretaría no aparece como instancia ejecutora, es parte de la Coordinación Nacional-, la SEDESOL, la SEP, la SSA y el IMSS-PROSPERA. El presupuesto para el programa proviene solamente de tres de las mencionadas secretarías, que son la SEDESOL, SEP y SSA.

Descrito lo anterior, es hora de dar paso al siguiente apartado, en el que abordaré los comités estatales y locales pertenecientes al Programa PROSPERA. Programa de Inclusión Social.

4.3.2. Comités Estatales y Locales

Los comités técnicos estatales y locales o subcomités servirán de apoyo a ciertas funciones para mejor implementación del programa estudiado. Comenzaré por explicar lo referente a los primeros.

Estos comités técnicos estatales tienen como participantes a autoridades federales, estatales y municipales, como los son las delegaciones o las secretarías a nivel estatal. Enseguida muestro en el gráfico 16 que contiene la estructura de los comités estatales y posteriormente al gráfico daré la explicación en cuanto a la conformación de estos comités estatales.



El comité técnico estatal como se observa en el gráfico 15 estará conformado de la siguiente manera de acuerdo a los Lineamientos Operativos de PROSPERA (2015: 26):

Por un Presidente (a) quien será la o el Delegado Estatal de la SEDESOL, un(a) secretario(a) Técnico(a), quien será el o la Delegada Estatal de PROSPERA. Programa de Inclusión Social y que en caso de ausencia de la o del Presidente fungirá como suplente, así como los titulares de: los servicios de Estatales de Salud, la Delegación del IMSS, los Servicios Estatales de Educación, la Delegación Federal de la Secretaría de Educación Pública, la Delegación Estatal del CONAFE; la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito estatal; la Delegación Estatal de la Secretaría de Economía; la Delegación Estatal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Delegación Estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las atribuciones de las delegaciones estatales las resumo en cinco puntos que son: 1) dirigir las acciones del programa; 2) proponer al titular de la Coordinación acciones para mejorar el programa; 3) coordinar las acciones interinstitucionales; 4) dirigir y coordinar los mecanismos para la entrega de apoyos a las familias beneficiarias; y 5) verificar la transparencia en el ejercicio de los recursos.

Luego de ver cómo se conforman estos comités, es preciso decir cuáles son las atribuciones de estos. Resumiré los puntos más importantes descritos en el Reglamento Interno de los Comités Técnicos Estatales (2010:18-19)

- 1) Participar con propuestas para mejorar el Programa e instruir la implementación de planes de mejora para corregir problemáticas operativas en el ámbito estatal.
- 2) Conocer los informes de actividades del programa.
- 3) Presentar a la Coordinación Nacional, acuerdos, propuestas, proyectos para ser considerados por el Comité Técnico de la Coordinación Nacional.
- 4) Formular propuestas a las instancias correspondientes para asegurar la complementariedad de acciones con otros programas.
- 5) Definir la integración de los Subcomités Técnicos, Grupos de Trabajo y Comisiones, de conformidad con lo establecido en los Artículos 4, 28 y 29 de este Reglamento Interno.
- 6) Notificar a la Coordinación Nacional la problemática operativa que rebase su ámbito de competencia, no prevista en las Reglas de Operación, con el objeto de que se presente ante el Comité Técnico de la Coordinación Nacional para su resolución.

Estos comités estatales tienen la ayuda de subcomités en el caso que fuese necesario conformarlos para el fortalecimiento de mecanismos de coordinación de

los ayuntamientos. Existen subcomités técnicos de Salud, Educación, Contraloría Social, y Regionales.

Las atribuciones de los subcomités de manera general es agilizar los mecanismos y acciones de una correcta funcionalidad del Programa. A su vez cada subcomité específico tiene diversas funciones a desempeñar. En una primera instancia, el subcomité de Salud se encarga de dar seguimiento a los acuerdos y acciones del Comité; promover las sesiones de educación para la salud de acuerdo a los lineamientos establecidos; y realizar la promoción de los talleres de autocuidado de la salud entre la población beneficiaria.

En el caso del subcomité técnico de Educación, las funciones encomendadas son las siguientes: dar seguimiento a los acuerdos y acciones provenientes del Comité con respecto al componente educativo y analizar los índices que proporcionen información acerca de la permanencia y deserción de los beneficiarios del programa.

En cuanto al subcomité de Contraloría Social es importante destacar que se encarga del tema de la transparencia del programa, por tanto deberá proporcionar información a la población acerca de los procedimientos y normas que se llevan a cabo, asimismo debe atender las quejas, sugerencias o denuncias que las familias beneficiarias realicen acerca del programa, su funcionamiento u operación.

Finalmente, los subcomités regionales se forman para hacer difusión y promoción de las acciones en el ámbito municipal, también pueden presentar estrategias para atender las problemáticas del ámbito municipal, servir de apoyo en las acciones de las entregas de apoyos a las familias y para concluir colaborar en la capacitación de las personas involucradas en el programa.

Después de hablar de los subcomités, toca el turno a los **Comités de Promoción Voluntaria (CPV)**, que como su nombre lo indica son comités en los que participan las familias beneficiarias, sin recibir atribución monetaria adicional. La estructura de estos comités es la siguiente:

Estará integrado por 5 vocales, tomando en cuenta la equidad de género cuando la situación lo permita, que representan a un mínimo de 25 y un máximo de doscientas familias beneficiarias que habitan en una misma localidad o colonia. (Guía Operativa de Contraloría Social. PROSPERA. Programa de Inclusión Social, 2016: 10).

Las **Vocales Unitarias (VU)** son el vínculo entre las familias beneficiarias el personal de salud, educación, entre otros, el cual de igual manera tiene carácter voluntario y honorario, éstas existen en comunidades donde residan entre 3 y 24 familias beneficiarias. El periodo de ambos organismos es de tres años después de haberse constituido. Los requisitos que deben cumplir para poder ser parte son las que a continuación enuncio:

- Ser titular de una familia beneficiaria
- Ser mayor de 15 años de edad
- No recibir remuneración económica
- Residir en la comunidad a representar
- No ser enlace municipal o ser partícipe de alguna organización política

La selección de las vocales es de manera democrática, puesto que se realiza una reunión para que quede conformado el comité de vocales, las cuales pueden ser propuestas en dicha reunión y puede ser por voto directo. Para fines más prácticos y de legalidad, las vocales deben contar con su respectivo nombramiento y con un gafete de identificación para los fines convenientes.

Ahora bien, en el gráfico 17 me refiero a las funciones que deben cumplir las vocales tanto de los Comités de Promoción Comunitaria, como las Unitarias.

Las funciones generales de las vocales son las que se enuncian en el **Manual de Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias 2016** (2016:4):

- Representar a las titulares beneficiarias ante el personal de la Coordinación Nacional de PROSPERA, autoridades locales, municipales y otras instituciones relacionadas con el programa.
- Participar en las Mesas de Atención a Comités convocadas por los Enlaces de Fortalecimiento Comunitario y darles información a las beneficiarias para lograr una comunicación entre ellos.
- Promover los componentes en educación, salud, alimentación y de vinculación ante la población beneficiaria y realizar el acompañamiento en su aplicación.
- Colaborar con el Enlace de Fortalecimiento Comunitario para disponer de los elementos e información suficiente en el seguimiento de las estrategias implementadas en sus comunidades.
- Verificar que la atención de servicios que recibe la población beneficiaria se implementen en apego a lo dispuesto en las reglas de operación y en total transparencia de las acciones realizadas por el personal del Programa y sectores socios que lo operan, a través de la Contraloría Social.

Si bien las antes enlistadas funciones son de carácter general, no son las únicas, puesto que hay funciones para cada vocal de educación, de salud, de nutrición, de educación para adultos, vocal de Contraloría Social y Vocal Unitaria, el cual se visualizará en el cuadro posterior para una mejor exposición de las funciones.

Gráfico 17

Funciones Específicas de las Vocales

Vocal de Educación	Vocal de Salud	Vocal de Nutrición	Vocal de Educación para Adultos	Vocal de Contraloría Social	Vocal Unitaria
<ul style="list-style-type: none"> Motivar a las madres a inscribir a los hijos a la escuela, así como vigilar sus asistencia Orientar a las madres a verificar que sus hijos estén registrados en los formatos de certificación de inscripción Crear conciencia en las beneficiarias para utilizar los apoyos para compra de útiles y uniformes Informar sobre el apoyo Jóvenes con PROSPERA para motivar a los jóvenes a concluir con sus estudios 	<ul style="list-style-type: none"> Motivar a las familias beneficiarias a asistir a sus consultas médicas y talleres de cuidado de salud Informar a los titulares sobre su derecho a ser afiliados al Seguro Popular conforme a lo establecido en la Ley General de Salud y su Reglamento Avisar a las familias de nueva incorporación al Programa, para que acudan a la unidad de salud más cercana para recibir la Cartilla Nacional de Salud para cada uno de sus integrantes 	<ul style="list-style-type: none"> Participar activamente en sesiones de capacitación sobre temas como desnutrición e higiene de los alimentos entre otros Promover la preparación adecuada y el consumo de los suplementos alimenticios, con la orientación del sector salud Promover la buena alimentación y nutrición, utilizando de preferencia productos de su región Orientar a los titulares para que utilicen los apoyos Alimentario y Alimentario Complementario sin Hambre en la compra de alimentos nutritivos y sanos 	<ul style="list-style-type: none"> Difundir en cualquier espacio las ventajas que la población beneficiaria obtendrá a través de la alfabetización y el estudio de la primaria y la secundaria Informar a la población beneficiaria sobre los lugares donde pueden acudir a resolver sus dudas e inscribirse a los servicios que ofrece el Instituto o Delegación para la Educación para Adultos en sus entidad 	<ul style="list-style-type: none"> Orientar a los titulares para que cuando reciban sus apoyos verifiquen que estén completos, de acuerdo a su recibo y al cumplimiento de sus corresponsabilidades Indicar a las titulares cuáles la población a la que está dirigido el programa y promover acciones de vigilancia para identificar familias que hagan mal uso de los apoyos o que no los necesiten Informar a los titulares sobre los diferentes medios que pueden utilizar para presentar dudas, quejas o sugerencias 	<ul style="list-style-type: none"> Deberá de realizar además de las funciones generales. Todas las funciones de las Vocales de Educación, Salud, Nutrición, Educación para los Adultos y Contraloría Social

Fuente: Elaboración propia retomada de Manual de Comités de Promoción Comunitaria, pp. 5-7.

4.4 Instrumentos financieros

Los recursos obtenidos para la realización del programa, como mencioné con anterioridad, se desprenden de la SEDESOL, la SEP y la SSA, esto de acuerdo a lo que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este caso de los años 2014 a 2016, que es el periodo determinado para este trabajo de investigación.

Por otra parte, en la Ley General de Desarrollo Social (2004:6) existe un apartado que se refiere a los recursos destinados a los programas sociales, desde mi punto de vista es importante recalcar lo que dice dicha ley en su artículo 20, del cual se enuncia que:

El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

Lo que quiere decir que el paso de un año al otro no debe ser modificada la cantidad monetaria por una menor, al menos eso se dice en teoría, lo cual se verá si se cumple en la realidad, con la comparación de los tres Presupuestos de Egresos que son pertinentes para el estudio de mi tema. Ahora bien, presentaré cuadros de los montos aprobados en cada uno de los Presupuestos de Egresos Federales.

Gráfico 18	
Monto aprobado (pesos) para Programa Oportunidades 2014	
	Monto
Desarrollo Social 1/	40,075,831,378
Educación Pública	28,275,868,044
Salud	5,825,135,650
TOTAL	74,176,835,072
1/ Incluye 524,007,675 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	
Fuente: PEF 2014, pp.122.	

Gráfico 19

Monto aprobado (pesos) para PROSPERA. Programa de Inclusión Social 2015

ANEXO 27. PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL (pesos)

	Monto
Desarrollo Social 1/	40,692,280,335
Educación Pública	28,275,872,750
Salud	6,023,190,263
TOTAL	74,991,343,348

1/ Incluye 829,694,626 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Fuente: PEF 2015, pp. 146

Gráfico 20

Monto aprobado (pesos) para PROSPERA. Programa de Inclusión Social 2016

ANEXO 27. PROSPERA Programa de Inclusión Social (pesos)

	Monto
Desarrollo Social 1/	46,804,407,932
Educación Pública	29,152,424,805
Salud	6,209,909,161
TOTAL	82,166,741,898

1/ Incluye 476,835,677 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Fuente: PEF 2016, pp. 148.

En los cuadros antecedentes se puede advertir que tal como se establece en el Artículo 20 de la LGDS, los montos aprobados para cada año, no se disminuyen de un año a otro; por el contrario, aumentan. Si bien no aumentan de manera exponencial, sí lo hacen de manera sustancial, es decir que en teoría el aumento monetario, supondría a mi modo de ver, más cobertura del programa, es decir más familias beneficiarias.

Gráfico 21			
Tipos y montos de apoyos monetarios			
	TIPO	MONTO	EN QUÉ CONSISTE
COMPONENTE	Alimentación	\$350 (por familia)	Apoyo en efectivo para mejorar el ingreso y la alimentación
			Complemento nutricional para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en lactancia
	Salud		Paquete Básico garantizado de salud con 27 intervenciones. Talleres de salud y nutrición. Facilidades adicionales para asegurarse al Seguro Popular o al Seguro Médico Siglo XXI.
	Educación	\$175-1315 (por becario)	Becas escolares crecientes desde primaria hasta educación media superior.
A P O Y O	Vivir mejor	\$140 (por familia)	Apoyo emergente temporal por el alza temporal en el alza de los precios de los alimentos
	Jóvenes con PROSPERA	\$4,890.00 (por joven)	Cuenta de ahorro para los becarios que concluyan el nivel medio superior.
	Adultos Mayores	\$370 (por adulto)	Apoyo en efectivo para mayores de 70 años integrantes de familias beneficiarias

Fuente: Ficha Técnica PROSPERA 2015, pp. 2.

Es momento de pasar a analizar los recursos asignados para cada componente del programa, para ello utilizaré cuadros que contienen los montos monetarios establecidos en las Reglas de Operación de PROSPERA.

En el componente alimentación se otorgan apoyos monetarios desde \$330 para que las familias puedan adquirir productos en los establecimientos DICONSA y LICONSA, pero además de esta cantidad, existen adicionalmente dos apoyos que son otorgados, el primero de ellos se llama Apoyo Alimentario Complementario, esto con el fin de compensar a las familias por el alza internacional de los precios en los alimentos y el segundo nombrado Apoyo Infantil, el cual se otorga cuando los hogares tienen integrantes con una edad de 0 a 9 años, este apoyo podrá ser recibido en un máximo hasta de 3 por familia. El monto de éstos es de \$140.00 y de \$120.00 por niño/niña como se observa en el gráfico 22.

Gráfico 22

Montos mensuales de Apoyos del Componente Alimentario.

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-Diciembre 2014	
Alimentario	\$330.00 por familia
Alimentario Complementario	\$140.00 por familia
Infantil	\$120.00 por cada niño o niña

Fuente: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2015.

En el componente de Salud no existe un apoyo monetario como tal, sino acciones como servicios, talleres, entre otros, para la mejora de la salud de los beneficiarios del programa. Estas acciones son llamadas Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual cuenta con 17 intervenciones para la población. Además este apoyo permite la fácil afiliación tanto al Seguro Popular como al Seguro Médico Siglo XXI.

En tanto el componente de educación tiene distintos apoyos, como lo son becas educativas, las cuales son de carácter creciente y van desde educación primaria, hasta la educación superior. De igual forma se proporcionan útiles escolares y programas para evitar que los niños o jóvenes dejen las aulas por falta de recursos para poder continuar con sus estudios y con ello no exista un nivel elevado de deserción escolar por esta causa.

Gráfico 23

Montos de becas educativas y útiles escolares.

• Los montos de las becas educativas son los siguientes:

Monto Mensual de Apoyos Educativos, julio-diciembre 2014 (pesos)			
Primaria	Hombres y mujeres		Útiles escolares
Primero	\$175		Primera entrega \$235.00
Segundo	\$175		Segunda entrega \$115.00
Tercero	\$175		
Cuarto	\$205		
Quinto	\$265		
Sexto	\$350		
Secundaria	Hombres	Mujeres	Útiles escolares
Primero	\$515	\$540	Única entrega \$440.00
Segundo	\$540	\$600	
Tercero	\$570	\$660	
CAM LABORAL	Hombres	Mujeres	
Primero	\$865.00	\$990.00	Única entrega \$440.00
Segundo	\$925.00	\$1055.00	
Tercero	\$980.00	\$1120.00	
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres	
Primero	\$865	\$990	Única entrega \$440.00
Segundo	\$925	\$1055	
Tercero	\$980	\$1120	

• El monto máximo que las familias beneficiarias pueden recibir como suma de los apoyos está determinado por la siguiente tabla:

Monto Máximo Mensual por Familia, julio- diciembre 2014 (pesos)		
	Familia con becarios en primaria y secundaria	Familia con becarios en primaria, secundaria y educación media superior
Apoyo alimentario	\$ 335.00	\$ 335.00
Apoyo alimentario vivir mejor	\$ 140.00	\$ 140.00
Monto máximo de becas /2	\$ 1,350.00	\$ 2,470.00
Monto máximo del apoyo /1,2	\$ 1,825.00	\$ 2,945.00

Fuente: Ficha Técnica PROSPERA, pp. 3.

Del cuadro antecedente se puede notar que la cantidad monetaria es la misma para hombres y mujeres en la educación primaria, no así lo que sucede desde la secundaria hasta la educación media superior, donde el monto otorgado es mayor para el caso de las mujeres. En el nivel básico de primaria los montos van desde los \$175 en el primer grado y va aumentando hasta llegar a la cantidad de \$350.

En la educación secundaria los montos van desde los \$515 hasta los \$570 en el caso de los hombres y para las mujeres desde los 540 pesos hasta los \$660 en el último grado escolar. En cuanto a los CAM (Centros de Atención Múltiple) los apoyos constan de \$865 a \$980 para hombres y \$990 a \$1120 para las mujeres. Finalmente, en la educación media superior los montos para mujeres y hombres son de \$990 a \$1120 y de \$865 a \$990 respectivamente.

El apoyo Jóvenes con PROSPERA se encuentra dentro de la estrategia para la educación en el cual se otorga un monto \$4890, de este apoyo hablaré en el Capítulo 5 “Programas Específicos de PROSPERA”.

En lo concerniente a los montos para los útiles escolares, se otorgan de la siguiente manera: en el nivel de primaria, se hacen dos entregas que consisten \$235 para la primera y de \$115 para la segunda. En la secundaria, los CAM y en la educación media superior se hace una única entrega que consta de un valor total de \$440.

Para concluir con el gráfico 22 se especifica la cantidad de apoyos que pueden recibirse por familia, que para los casos de los apoyos alimentarios es de uno y para las becas educativas, se pueden recibir dos por familia beneficiaria.

Después de describir lo anterior, es conveniente tratar la asignación de los recursos a cada uno de los estados de la República y que están adscritos a este programa.

4.4.1. Asignación de recursos a los gobiernos subnacionales

La asignación de los recursos financieros a los diferentes estados de la República Mexicana encuentra un sustento en el artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (2014:38) en el cual versa lo siguiente:

Artículo 30. Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de

Población y a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas.

En ninguno de los documentos referentes a los instrumentos financieros se observa la cantidad específica proporcionada por el Programa PROSPERA. Programa de Inclusión Social a cada uno de los estados como tal; por tanto, me limito a mencionar lo que establece el artículo que antes mencioné, que es la forma en qué se considera la distribución de los recursos.

4.4.2. Control de asignación de recursos

Este control será basado en algunos instrumentos jurídicos que describí en el apartado 4.2 “Instrumentos jurídicos” del presente capítulo, como lo son en un primer lugar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (2015:53) que en su artículo 82 dice lo siguiente:

Artículo 82.- Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

En el artículo subsecuente se establece que las entidades federativas deben de rendir cuentas y transparentar la manera en que los recursos fueron manejados para el cumplimiento de los programas de carácter federal, para tener una más clara idea de lo que acabo de mencionar, merece la pena ver qué dice el artículo 83 (2015:54) de esta ley, el cual establece que:

Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

En tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 en su Título Cuarto “De la Operación de los Programas” en su Capítulo II De los criterios específicos para la operación de los programas (2015:48), se señala que:

Se suscribirán acuerdos y convenios específicos y anexos de ejecución en los que se establecerán: la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación, y pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio, las atribuciones y responsabilidades de la Federación, las entidades

federativas y municipios, y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno en que concurran las sujeción a los programas concertados.

Como bien se señala en el PEF, se deben de mencionar la cantidad de recursos que se asignan tanto a nivel federal como estatal y de ser posible hasta el nivel municipal, dice en el enunciado anterior que los recursos serán asignados de acuerdo al nivel de pobreza o marginación que se observe en cada uno de ellos, esto de acuerdo con organismos o instituciones que se encargan de estas mediciones.

Finalmente, lo que es importante rescatar de este documento, referente al control en la asignación de los recursos es lo que versa así:

Para el control de los recursos que se asignen a las entidades federativas, el Ejecutivo Federal convendrá con los gobiernos respectivos, los programas o las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

Así también otra manera para controlar los recursos es la coordinación entre dependencias y otros programas para evitar la duplicidad de apoyos entre las familias y que esto represente un límite tanto de corrupción, en el sentido que una familia solamente reciba apoyo y por otro lado que otras familias que tengan carencias no puedan recibirlo por los pocos recursos que se tienen para cada programa, por lo cual como se puede notar en las Reglas de Operación se hace una constante actualización del Padrón de Beneficiarios.

4.5. Sistema de selección de beneficiarios

El sistema para la selección de los beneficiarios es en una primera instancia que los hogares se encuentren con un ingreso menor a la Línea de Bienestar Mínimo,

de la cual hablé al principio de este trabajo de investigación, luego de esto, existen dos etapas que son: 1) Selección de las localidades y 2) Focalización de las familias.

En la primera etapa el procedimiento que se sigue es elegir las localidades de entre todas las de nuestro país, que necesiten ayuda visiblemente de acuerdo a los índices estudiados tanto por el CONEVAL, como por el CONAPO, luego de esta selección se prosigue a recabar los datos socioeconómicos y demográficos de las familias que habitan en las localidades, esto por medio de una visita directa a su domicilio para con ello saber qué familias son las que se deben apoyar.

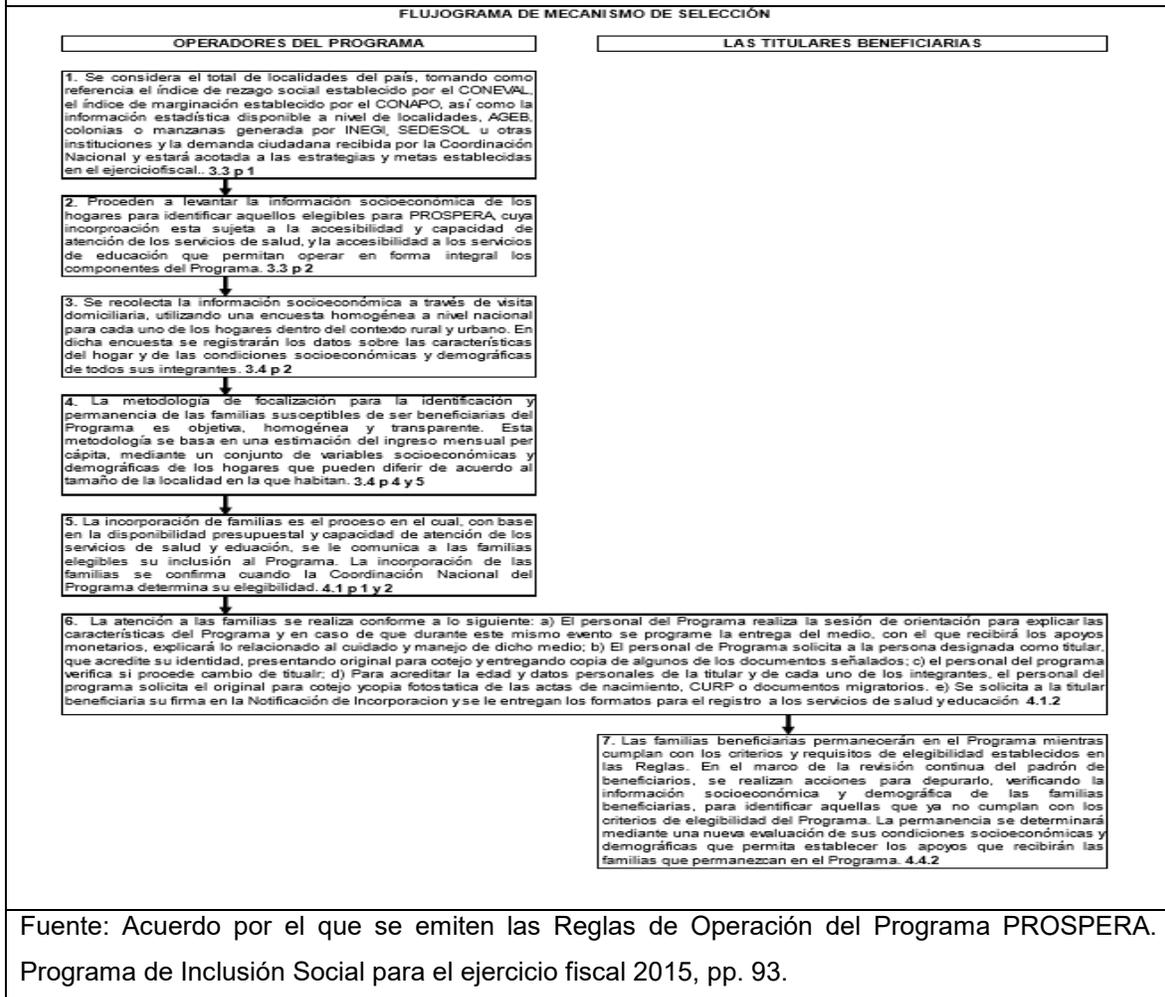
Consecuentemente se sigue con la Metodología de Focalización para la Identificación y Permanencia de los Hogares, en la cual ya recabada la información de las familias queda en resguardo de la Coordinación Nacional del programa. Esta metodología se basa en una estimación del ingreso mensual per cápita, mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al tamaño de la localidad en la que habitan (Reglas de Operación PROSPERA, 2015: 7).

La incorporación de las familias es el siguiente paso a dar, aunque este se da, cuando la Coordinación Nacional del programa tenga determinado el presupuesto con el que cuenta. Posteriormente se les explica a los beneficiarios los procedimientos a seguir, esto lo hacen desde luego las estructuras de las que hablé antes. La permanencia de las familias en el programa depende del cumplimiento de las corresponsabilidades, para esto se hace una actualización del padrón de beneficiarios.

Lo que describí es grosso modo el procedimiento para la selección de las familias beneficiarias, pero en el gráfico siguiente quedará más claro dicho mecanismo.

Gráfico 24

Mecanismo de Selección de beneficiarios



4.6. Programas específicos de PROSPERA.

Si bien PROSPERA tiene un gran número de programas específicos que operan en todo el país, como lo son: apoyos para adultos mayores, programas de vivienda, programas de productores agrícolas, entre otros, los más importantes o que más impacto ha tenido a nivel nacional son: la Cruzada Nacional contra el Hambre y Programa Jóvenes con PROSPERA.

4.6.1. Cruzada Nacional contra el Hambre y su instrumentación

Ahora me referiré a los programas específicos de este programa social, de carácter incluyente, como lo es PROSPERA. El primero de ellos y quizá con mayor difusión ha sido el programa de la **Cruzada Nacional contra el Hambre**, el cual es descrito como una estrategia que coordina a muchas instituciones, pero que a la vez no [es] un programa presupuestario; es decir, no tiene un presupuesto asignado. La Cruzada coordina acciones sociales de 19 dependencias y entidades de la Administración Pública para conjuntar esfuerzos. Aunque combatir el hambre es un objetivo prioritario, la estrategia prevé acciones integrales de combate a la pobreza en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (Gobierno de la República, 2016a).

Los objetivos de esta estrategia son los que son señalados en el blog del Gobierno de la República (2016), se resumen en cinco puntos fundamentales, en lo que se manifiesta lo siguiente:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de los alimentos y el ingreso de los campesinos y los pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas de post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transportación, distribución y comercialización.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Como se puede observar los objetivos se basan principalmente en la buena alimentación y nutrición de las familias, sobre todo de los niños, esto obviamente para un mejor desarrollo y crecimiento de los mismos, así como para evitar enfermedades a edad temprana, pero no solamente se enfocan en esto, sino en los campesinos y productores agrícolas, para fortalecer más a la población en este sentido.

Ahora pasaré a la enunciación de los instrumentos jurídicos que hacen posible la regulación y fundamentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre que son los que suceden:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2108
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional contra el Hambre
- Normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre
- Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre
- Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y los programas Sociales Federales.

De la lista anterior se puede observar que hay instrumentos que ya describí en el capítulo antecedente, en tanto los últimos tres instrumentos los desarrollaré más adelante para explicar lo referente a cada uno de los instrumentos organizativos.

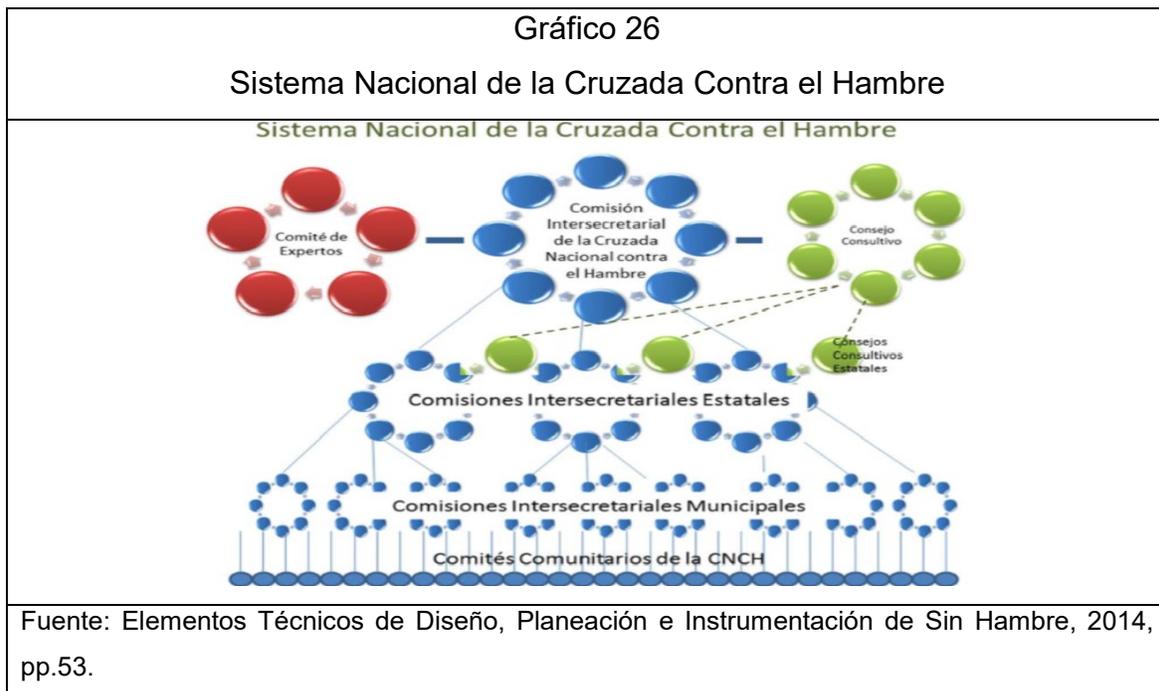
Retomando el tema de los instrumentos organizativos, las secretarías participantes son, la SEDESOL, la SEMAR, la SEGOB, la SER, la SEDENA, la SHCP, la SENER, la SEMARNAT, la SE, la SAGARPA, la SCT, la SEP, la Secretaría de Salud, la STPS, la SEDATU, la SECTUR, la CDI, el Instituto Nacional de las Mujeres, y el DIF Nacional, que conforman un total de 19 dependencias.



No obstante, los actores involucrados no solamente son las diversas secretarías de gobierno, también participan los tres órdenes de gobierno, así como algunas empresas privadas y por supuesto la ciudadanía en general, esto de manera activa, es decir puede asistir a comer a los comedores comunitarios, y de igual manera a ayudar de manera voluntaria a la preparación de los alimentos que se sirven allí, aunque este tema lo tocaré a fondo más adelante.

El Sistema Nacional contra el Hambre, o mejor conocido como **SinHambre**, fue creado el 22 de enero del año 2013, a través de decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación. Dicho Sistema define la estructura de la estrategia y establece la creación de cinco instancias e instrumentos como parte constitutiva de la Cruzada:

- La **Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre** como mecanismo de coordinación entre dependencias del gobierno federal para la aplicación, operación, supervisión y evaluación de las acciones de política pública. Está encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social.
- **Los acuerdos integrales** para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas y municipios, que tienen como objetivo definir coordinadamente con los gobiernos locales las acciones e inversiones a nivel territorial.
- **El Consejo Nacional** que actúa como mecanismo de convocatoria, coordinación y diálogo entre los sectores público, privado y social.
- **El Comité de Alimentación** está conformado por personas expertas en el ámbito de la academia, la investigación y especialistas en el tema.
- **Los Comités Comunitarios** que tienen como finalidad articular la participación social en la Cruzada y colaborar activamente en la identificación de las necesidades, la definición de las prioridades locales y también de las acciones.



En el gráfico 26 se puede notar la presencia, además de las instancias que mencioné antes, también instancias a nivel estatal, como lo son: las secretarías intersecretariales estatales y los consejos consultivos estatales, así también en el ámbito local, las secretarías intersecretariales municipales, de todos estos abundaré más adelante.

Ahora bien, proseguiré con la descripción de estas instancias y/o instrumentos de manera particular. En lo que se refiere a la Comisión Intersecretarial, ésta tendrá una composición basada en un presidente, un secretario técnico, que en este caso será asignado por el presidente, y finalmente tendrá una secretaría al frente, que es desde luego la Secretaría de Desarrollo Social. A su vez las dependencias que conforman esta estrategia tienen que conformar un grupo de enlace para efectos de una mejor y factible coordinación, los cuales tendrán contacto directo con la Secretaría Técnica.

Por otro lado, los acuerdos son instrumentos jurídicos que sirven de apoyo a la Comisión Intersecretarial de la CNCh y su composición es de cinco anexos que tiene que ver con lo siguiente de acuerdo con el documento Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa México Sin Hambre (2014: 55-56):

En el primero se integra un diagnóstico del estado firmante; en el segundo, la propuesta de montos de la participación federal y estatal para el estado; en el tercero, los lineamientos de integración de los comités comunitarios y el modelo de participación de la sociedad civil organizada; en el cuarto, la propuesta de listado de proyectos específicos a implementar en el estado en el marco de la Cruzada; y, en el quinto, la propuesta de indicadores de resultados.

Como se puede observar, dichos acuerdos tratan de plasmar tanto los derechos como las obligaciones de los estados y municipios en donde se establezcan.

Dicho lo anterior, esta Comisión Intersecretarial tendrá a bien cumplir algunas funciones que permitirán el logro de los objetivos planteados. Las funciones son las siguientes, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación:

- 1) Proponer mecanismos efectivos de coordinación de políticas, programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Cruzada
- 2) Analizar las propuestas que, en su caso, le haga llegar el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, a fin de tomarlas en consideración en el desarrollo de sus funciones.
- 3) Aprobar el Mecanismo de Evaluación y Monitoreo de la Cruzada garantizando el establecimiento de indicadores prioritarios, así como metas que permitan el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Cruzada.
- 4) Aprobar la creación de grupos de trabajo con el objeto de realizar estudios. Investigaciones y análisis relacionados con las funciones de la Comisión.
- 5) Solicitar informes periódicos a las dependencias y entidades participantes en la Cruzada con información sobre los programas y acciones que éstas realizan con el propósito de conocer los avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- 6) Opinar sobre los proyectos de evaluación de resultados de la Cruzada, en lo relativo a las metodologías propuestas, los análisis de factibilidad que en su caso formule la Secretaría y los informes de evaluación correspondientes.

- 7) Aprobar los informes anuales a que se refieren las normas Décima Segunda, fracción VII y Décima tercera, fracción VIII de las presentes normas.
- 8) Proponer las acciones necesarias a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas y objetivos que integran la Cruzada.
- 9) Proponer los ajustes en el diseño, focalización y cobertura de los programas y
- 10) Las demás que encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal para el cumplimiento de los objetivos.

En las funciones antes descritas se encuentra la creación de grupos de trabajo que complementen la ayuda en los esfuerzos, entre los que están los que mencionaré enseguida:

- Grupo de trabajo “Evaluación y monitoreo de la Cruzada contra el Hambre”
- Grupo de Trabajo “Empleo y opciones productivas”
- Grupo de Trabajo “Alimentación y Nutrición”
- Grupo de Trabajo “Merma y Desperdicio de Alimentos”
- Grupo de trabajo “Acceso a los servicios de Salud y Seguridad Social”
- Grupo de Trabajo “Acceso a servicios Básicos de Calidad y Espacios de la Vivienda”
- Grupo de Trabajo “Participación Social”.

Como se puede notar, existen grupos en diferentes materias, lo cual, a mi modo de ver, facilita el trabajo que se tiene que realizar, lo que pone de manifiesto que si existe un esfuerzo de coordinación entre secretarías, sociedad y gobierno para el correcto funcionamiento de este importante programa, para efectos de

comprensión a continuación presentaré un cuadro con todos los grupos de trabajo creados hasta el momento, señalando las dependencias que participan en ellos.

Gráfico 27		
Sesiones de los grupos de Trabajo de la Comisión Intersecretarial		
SESIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO		
GRUPO	DEPENDENCIAS QUE INCIDEN	INDICADORES DE REFERENCIA
Grupo Alimentación y Nutrición	SEP, SALUD, LICONSA, DICONSA, DIF SAGARPA, SEDATU	Carencia por acceso a la alimentación. (7.4 millones que contestaron afirmativamente más de dos preguntas de la Medición de Carencia Alimentaria de CONEVAL 2010)
Grupo Empleo y Opciones Productivas	SEDESOL, SE, SCT SAGARPA, STPS SEDATU SEMARNAT	Carencia por ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo 100 % de la población objetivo CNCH (7.4 millones de personas).
Grupo Servicios de Salud y Seguridad Social	SALUD, SEDENA, SEDESOL	Carencia por acceso a los servicios de salud. 50.6% (3.8 millones de personas). Carencia por seguridad social. 96.9 % (7.1 millones de personas).
Grupo Rezago Educativo	SEP, INEA Oportunidades CDI (becas)	Carencia por rezago educativo. 42.4 % (3.1 millones de personas).
Grupo Servicios Básicos, Calidad y Espacios de la Vivienda	SEDESOL SEDATU (FONHAPO) CDI (INFRAESTRUCTURA) SEMARNAT (CONAGUA) SENER (CFE)	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. 49.3 % (3.7 millones de personas) Carencia por calidad y espacios de la vivienda
Grupo Fomento de la Participación Social y Comunitaria en la Cruzada contra el Hambre	Todas las dependencias e instancias que participan en la CNCH	Formación y capacitación de comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre. Firma de acuerdos con: organizaciones sociales, empresas e instituciones. Promoción del trabajo voluntario de los distintos sectores sociales
Grupo Abasto, Comercialización, Merma y Desperdicio de Alimentos	SAGARPA, SE, CDI, SEMARNAT, AMBA, CONACCA	Mínimizar las pérdidas de alimentos post cosecha 5 % del total de la producción agrícola nacional equivalente a 79.5 mil mdp
Evaluación y Monitoreo de la Cruzada contra el Hambre.	SEDESOL, SHCP, CONEVAL, PRESIDENCIA	Diseño, organización y operación del Tablero de Control de la Gestión, con base en el marco Lógico de la Cruzada contra el Hambre

Fuente: Plan de trabajo de la Comisión Intersecretarial 2013, pp. 4-5

De manera sucinta los Acuerdos Integrales sirven para la conjunción de esfuerzos entre los órdenes de gobierno para el alcance de los objetivos y las metas establecidas en la estrategia. Es así que de acuerdo con el documento Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre (2014:55)

El Acuerdo busca impulsar el desarrollo social y el combate efectivo a la pobreza mediante una orientación específica del gasto social ejercido por el Gobierno de la República y las entidades federativas hacia un conjunto amplio de acciones para orientarlas hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales que permita el combate efectivo de la pobreza, priorizando aquellas vinculadas a la CNCH.

Continúo con la descripción de los instrumentos organizativos, el turno es del Consejo Nacional, el cual está constituido por un Presidente, un Secretario Ejecutivo y Consejeros que son especialistas en temas de desarrollo social, pobreza, seguridad alimentaria, etc. La duración en el cargo de los consejeros es de un año, aunque puede ser renovado por otro año más si el Presidente así lo considere necesario, los consejeros podrán nombrar a un suplente en el caso que se ausenten. En el siguiente gráfico se observará la estructura que mencioné de manera breve.



Entre las principales funciones del Consejo se encuentran las ulteriores descritas en los Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre (2013:102):

- Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la CNcH.
- Impulsar la participación de la ciudadanía y de las organizaciones en la operación, seguimiento, y evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados.
- Proponer la realización de estudios e investigaciones en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Solicitar a las dependencias, entidades y organismos participantes en la Cruzada Nacional contra el Hambre información sobre los programas y acciones que realizan con el propósito de conocer los avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo federal, entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, para la instrumentación de los programas y acciones relacionadas con la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Promover que las publicaciones, libros y demás documentos que elabore o solicite el Consejo en el ejercicio de sus funciones se hagan a través de medios electrónicos

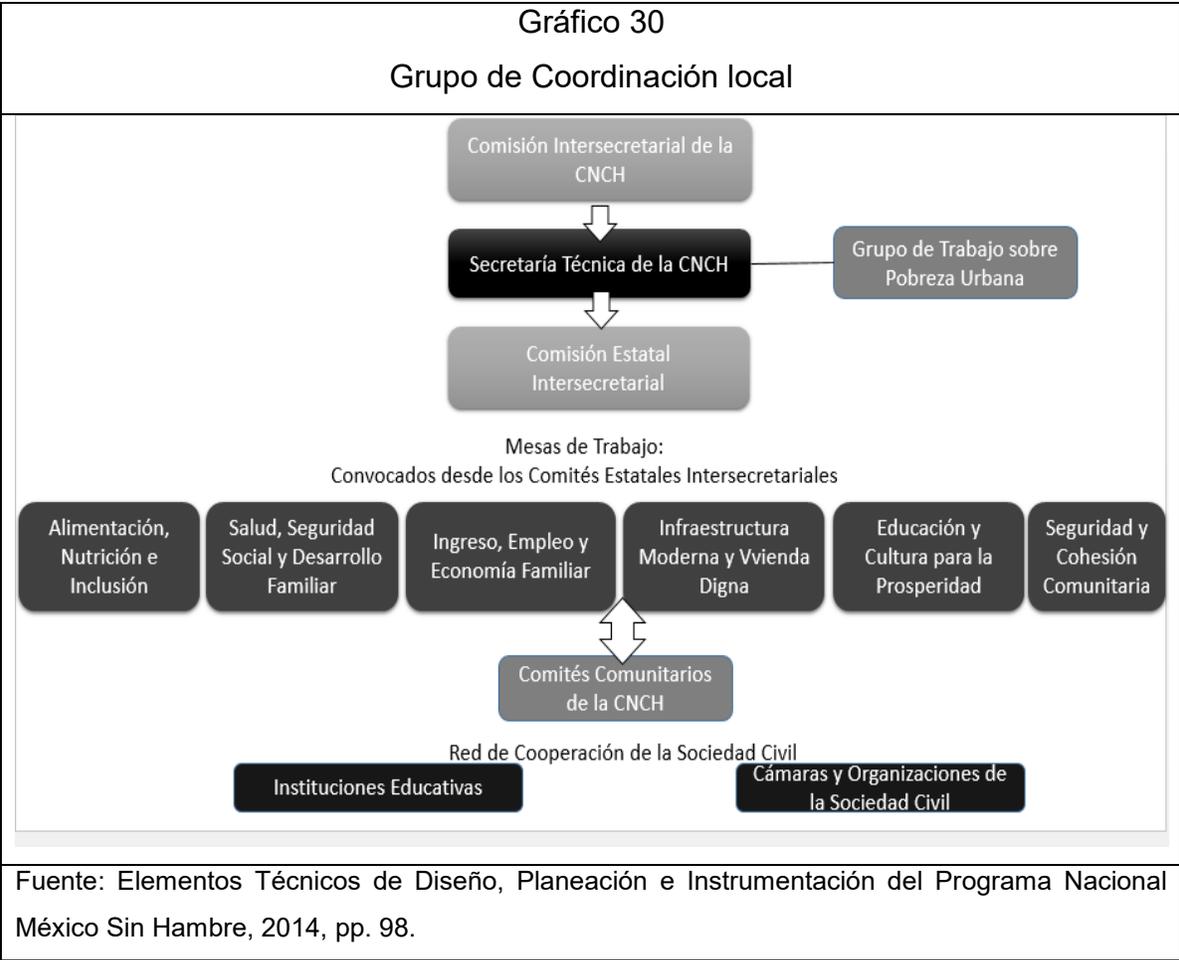
Este instrumento como bien se aprecia es el encargado de las investigaciones que permitan mejorar las acciones, como parte de las Comisiones temáticas que son aquellas que tienen cierto tema específico a tratar. Es también el enlace con otras dependencias para la celebración de los convenios pertinentes para una buena instrumentación del programa.

Ahora bien, los Comités Comunitarios se integran por personas voluntarias, es decir, que no reciben ningún tipo de remuneración económica, y a su vez son beneficiarias del programa, a través de una Mesa Directiva, que está compuesta por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, Vocales de Comisión de Trabajo y un Vocal de Control y Vigilancia. Las funciones que tienen a cargo estos comités son las que aparecen en el gráfico 29 el cual manifiesta de manera clara y concisa las funciones a desempeñan éstos.

Gráfico 29	
Funciones del Comité Comunitario	
FUNCIONES DEL COMITÉ COMUNITARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la organización de los miembros de la comunidad • Detectar y priorizar la problemática en la comunidad y aprobar los diagnósticos • Constituir comisiones de trabajo • Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa • Gestionar, administrar y evaluar los proyectos, acciones de la CNCH y diferentes programas sociales • Establecer mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los órdenes de gobierno • Organizar la comunidad • Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes • Aportar los recursos económicos, humanos y materiales que a la comunidad les corresponden • Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los PSF • Informar a los miembros de la comunidad sobre los avances • Apoyar en la ejecución de obras y acciones, evaluar sus resultados y definir en su caso medidas preventivas y correctivas • Convocar a la asamblea • Solicitar asesoría técnica, en su caso necesario, a las instancias y entidades normativas y ejecutivas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas y de la sociedad civil
Fuente: Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre, 2014, pp. 87-88.	

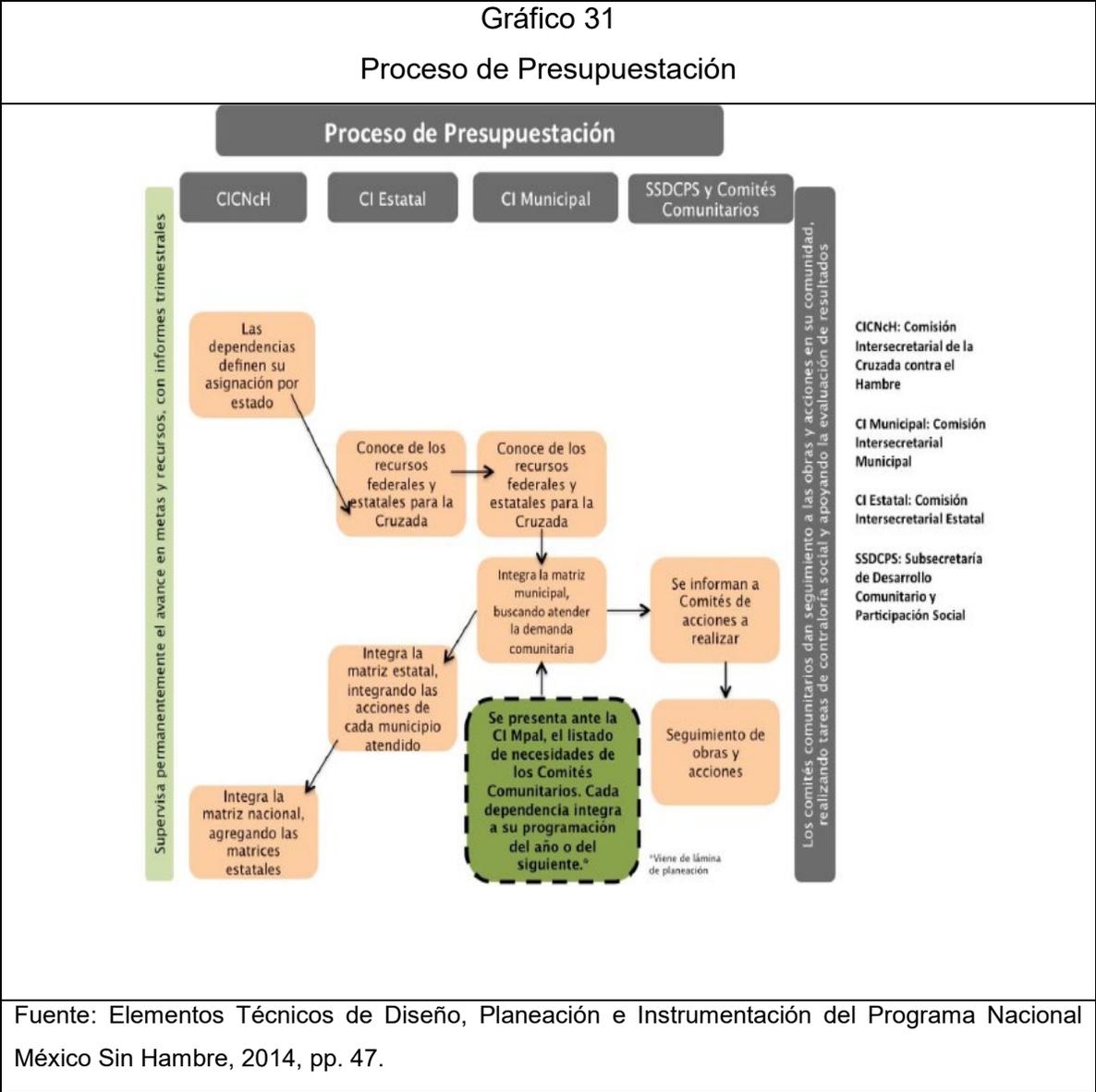
Para finalizar los instrumentos organizativos, es de suma importancia mencionar la organización llevada al ámbito local, en el cual se establecen Comités Estatales Intersecretariales, en el gráfico 30 se visualiza el trabajo llevado a cabo desde la Comisión Intersecretarial de la CNCh la cual se apoya en la Secretaría Técnica de la CNCh, la cual a su vez mantiene contacto con el Grupo de Trabajo sobre Pobreza Urbana, en la estructura se encuentra también el Comité Estatal

Intersecretarial el cual convoca a las mesas de Trabajo que considera necesarias para que le brinden ayuda como lo son las de: Alimentación, Nutrición e Inclusión; la de Salud, Seguridad Social y Desarrollo Familiar; la de Ingreso, Empleo y Economía Familiar; la de infraestructura Moderna y Vivienda Digna; la Educación y Cultura para la Prosperidad y finalmente la de Seguridad y Cohesión Comunitaria, éstas trabajaran conjuntamente con los Comités Comunitarios, al tiempo que existe una red de Cooperación de la Sociedad Civil, conformadas por organizaciones de la misma y por instituciones educativas.



Por otra parte en cuanto a los instrumentos financieros, como lo apunté con anterioridad, se menciona que no hay un presupuesto asignado a esta estrategia y que son las dependencias que participan en ella, las que asignan recursos,

aunque no se establecen mecanismos o criterios claros para saber cómo se realizará esta asignación de recursos.



En el gráfico 31 se puede ver el proceso que se lleva a cabo para la Presupuestación, se dice que las dependencias que conforman la Comisión Intersecretarial de la CNcH, asignan recursos por estado, pero no se menciona en algún momento en función de qué es esa definición, posteriormente la Comisión

Intersecretarial conoce sobre los recursos tanto estatales como federales para la Cruzada, sucesivamente la Comisión Intersecretarial Municipal tiene conocimiento de lo anterior para después integrar la matriz municipal que busca atender toda la demanda comunitaria, seguido de este paso la Comisión Intersecretarial hace lo propio con la matriz estatal para atender demanda municipal, al mismo tiempo que la CI Municipal informa a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social y a los Comités Comunitarios las acciones que deben ser llevadas a cabo para que estos últimos les den seguimiento, finalmente la Comisión Intersecretarial de la Cruzada contra el Hambre integra la matriz nacional, tomando en cuenta las estatales.

Para concluir con la estrategia de la Cruzada es necesario apuntar el sistema de Selección de Beneficiarios, el cual está compuesto por dos etapas, la primera consta de 400 municipios seleccionados de los 2 mil 457 municipios de todo el país, los criterios por los cuales se seleccionaron estos municipios se dividió en cuatro que son (Gobierno de la Republica, 2016b)

- Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal
- Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación

En la segunda etapa, desarrolla a partir del 2014 se atienden 612 municipios, esto quiere decir 212 municipios más, los criterios utilizados para la selección de estos municipios se basa en datos del CONEVAL, y a las Estrategias de Desarrollo Regional en los Estados, de acuerdo con la Nota Metodológica de Procedimiento de Selección de Municipios de la Segunda Etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en este documento está establecido que para la tercera etapa la

previsión para el 2015 la meta era la atención para todos los municipios de la República Mexicana, lo cual no fue así, puesto que los registros de la página web de la estrategia marcan un total de 1,012 municipios que cuentan con la CNcH.

4.6.2. Jóvenes con PROSPERA y su instrumentación

Este programa consiste en una cuenta de ahorro para los becarios que concluyan el nivel medio superior, antes de los 22 años, otorgándoles la cantidad de cuatro mil ochocientos noventa pesos (por joven).

Este programa es parte del componente educativo para que los jóvenes que quieran estudiar y tengan escasos recursos, puedan continuar haciéndolo. Este programa realiza una encuesta para recabar la información de los beneficiarios y por ese medio hacen la selección de las personas que deban recibir el apoyo económico, el cual es un tipo de apoyo único.

El apoyo tiene ciertas restricciones, una de ellas es que si el joven decide terminar su bachillerato en otra institución educativa, distinta en la que se encontraba cuando solicitó el apoyo, no podrá recibirlo.

Es grosso modo en lo que consiste el programa, ya que no existe más información adicional a la que se puede obtener en las Reglas de Operación del Programa PROSPERA. Programa de Inclusión Social, pero lo quise incluir en este capítulo, para poner de manifiesto las acciones que se han realizado para el bienestar de nuestra juventud.

Conclusiones

En este trabajo de investigación he realizado los estudios pertinentes para observar los alcances y límites que han surgido en la sub-etapa de la instrumentación del Programa PROSPERA. Programa de Inclusión Social que en el presente trabajo considere desde los años 2013 al año 2016.

Con este fin, en primer lugar, en el capítulo 1 era muy necesario abordar el tema de las políticas públicas, para poder entender el concepto de políticas públicas y para qué sirven las mismas. En este capítulo abordé algunas nociones dadas por diversos teóricos que van de Harold D. Lasswell hasta estudiosos de nuestro país.

También mencioné de manera breve lo que es la instrumentación de las políticas, de las cuales no hay muchos estudios en específico, pero que es muy importante para que exista una correcta implementación, puesto que en mi opinión el fracaso de una política pública se da desde el diseño, etapa de la cual se desprende la instrumentación, en su primera fase y sigue en la implementación, ya que sin un verdadero conocimiento sobre la problemática real que se quiere solucionar, habrá un estancamiento lo cual se desencadenará en resultados deficientes, aunque en caso de estos existen las evaluaciones que nos dirán los aspectos que se deben mejorar.

En el capítulo 2 abordé el panorama de la pobreza en el mundo, tocando sobre todo el tema de los Objetivos del Milenio, los cuales fueron cruciales por 15 años a partir de su firma, para el combate a la pobreza y que si bien no hubo cambios radicales, si se obtuvieron algunos buenos resultados alrededor de todo el mundo.

En cuanto al Estado y los organismos en el combate a la pobreza, mencioné de manera breve la labor de cada organización en este sentido, así como la agenda actual, la llamada Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible, la cual es un

complemento para los ODM, se debe estar atentos a las acciones que se tomarán para el logro de objetivos y ver los resultados de estos trabajos dentro de los próximos 15 años.

Realicé un recorrido por los enfoques teóricos sobre la pobreza que van desde el Banco Mundial como organismo de carácter internacional hasta el CONEVAL, consejo que es el encargado de la medición de la pobreza en nuestro país, el cual es creado en el año 2004, y que es históricamente el primero en dar una definición de pobreza, lo cual significó un gran avance en el país, debido a que posteriormente se han realizado los programas sociales con base a la información que es proporcionada por dicha institución.

El capítulo 3 hablé sobre la pobreza en la agenda pública gubernamental en México, como respuesta a esta demanda es que el gobierno desde hace ya varios años ha implementado programas sociales para su combate. Ejemplo de éstos son el PRONASOL, el Progresas, el OPORTUNIDADES en los gobiernos panistas, los cuales han tenido avances y límites, es con Enrique Peña Nieto que pone en marcha el Programa PROSPERA. De igual forma mostré mapas de la pobreza por entidad federativa, los cuales arrojaron que la zona sur del país es la que tiene a los estados más pobres, por el contrario la zona norte, si bien tiene personas en situación de pobreza, los niveles o porcentajes son menores a comparación de otros como los de la zona que señalé.

El programa PROSPERA y su instrumentación lo abordé en el capítulo 4, comenzando por decir ¿qué es?, mencionando también sus objetivos. Posteriormente me avoque a la descripción de los instrumentos jurídicos, pasando a los instrumentos organizativos, financieros y mencionando también el mecanismo de selección de los beneficiarios.

Finalmente, abordé los programas específicos de PROSPERA. Uno de ellos es la Cruzada Nacional contra el Hambre y su instrumentación, de lo cual encontré que la organización de esta estrategia también logra la participación de los niveles de gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada como lo es Pepsico, Nestlé, solo por mencionar algunos, a través de Acuerdo Integrales para la consecución de objetivos.

Ahora en una conclusión más general debo destacar en un primer los alcances que encontré en el proceso de instrumentación.

Alcances

- A mi modo de ver es que el programa ha llevado a la práctica lo que en la teoría mencioné sobre las redes de políticas públicas, puesto que ha mantenido la participación de los tres órdenes de gobierno con la instauración de los comités en estas esferas, además de la sociedad civil organizada ejemplo de esto son los comités comunitarios, aunque aquí hay cierto desconcierto en tanto que la SAGARPA no cuenta con estructura de apoyo a nivel estatal ni municipal.
- Un alcance dentro de los instrumentos financieros, es que los recursos no han disminuido; por el contrario, han tenido un aumento por año. No obstante, este aumento no es exponencial, pero si considerable.
- Un alcance en la CNcH es el número de beneficiarios a los que ha atendido, en el sentido de los municipios, que en la primera etapa del programa fueron 400 los municipios beneficiados, en el año 2014 se beneficiaron 612 y hasta la fecha se han atendido 1,012 municipios.

Límites

- En la primera fase que clasifiqué dentro del diseño de la política pública que son los referentes a los instrumentos jurídicos y normativos, una primera

limitante se encuentra en las Reglas de Operación del Programa, en lo concerniente a la focalización y cobertura, esto porque en estricto apego a éstas, si no existen las condiciones favorables para que el programa pueda operar, de manera obvia el programa nunca llegará a los lugares más necesitados.

- Otro límite referente a las Reglas de Operación del Programa es que de las siete instancias que participan en la ejecución del programa-en los documentos sólo se ven a seis, excluyendo a la SHCP, la cual no aparece como ejecutora- sólo tres de ellas se encargan de instrumentar dichas reglas, lo que se puede notar es que la SAGARPA, la SE y la STPS no tienen los argumentos para poder participar en esta fase de la instrumentación.
- los límites que encontré en la segunda fase de la instrumentación son dentro de los instrumentos financieros un límite es que no todas las secretarías aportan recursos para el programa, ya que solo tres de las siete lo hacen.
- Otro límite es en cuanto a que no se especifica el monto a cada estado, ni se dan criterios para saber qué estado necesita más que otro.
- El límite de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los instrumentos financieros tiene que ver con que se dice que no tiene un presupuesto asignado de conformidad, sino que las dependencias participantes que en total son 19, deben proporcionar los recursos para mantener esta estrategia, tampoco se especifica la cantidad monetaria que cada una de ellas tendrá que aportar.
- La limitante en los instrumentos organizativos queda enfocada en la SAGARPA, ya que no existe una estructura que opere en todos los niveles de gobierno, tal como se puede observar en los gráficos que presenté en ese apartado de la tesina.

Si bien se han tenido avances a lo largo de estos tres años que analicé del programa, es de vital importancia poner gran atención a los límites que han existido en éste, para que el tiempo del sexenio que queda funcione de mejor manera y que en el sexenio venidero puedan quedar como precedente los buenos resultados de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

FUENTES CONSULTADAS

Libros y revistas

Agudelo Valencia, German Darío y Álvarez, Yohan Alexis. (2008), “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación” en *Estudios Políticos* número 33, julio-diciembre de 2008, Medellín, Colombia.

Aguilar Villanueva Luis F., (2006) *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.

Arellano Gault David, (2013) *Políticas Públicas y Democracia*, IFE, México.

Azaola Calderón María Cristina, (2001) *Análisis e instrumentación de políticas públicas. Un acuerdo nacional para la educación básica*, UNAM.

Barozet, Emmanuelle, (2002), “La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política: una herramienta heurística”, en *Revista de ciencia Política*, Universidad de Santiago.

Bautista Oscar Diego, (2013), *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*, UAEM, México.

Berthin, Gerardo. “Unidad 3: breve introducción a las políticas públicas para la gobernabilidad local en América Latina”, en *Derecho constitucional y políticas públicas*, (n.d), consultado el día 13 de febrero de 2015

Boltvinik Julio, et al, (2010), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, Colegio de México, México.

Boltvinik Julio, Damián Araceli, (2004), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores.

Cejudo, Guillermo M, y Cynthia L. Michel (2015), *Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y población objetivo*, en *Revista Gestión Política Pública*, vol. 25, no. 1, México. Consultado el 08 de abril de 2017. Liga de acceso: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001

CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/glosario.aspx>

- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, (1994), *El programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México.
- Dávila Lárraga, Laura G. (2016), ¿Cómo funciona PROSPERA? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.
- E. H. Klijn, (1998), *Redes de políticas públicas. Una visión global*, Sage, Londres.
Fecha de consulta: 04 de mayo de 2016. Liga de acceso: [Con Redes-de-políticas-concepto-revista-redes-rediris.es.pdf](#)
- Favela, Alejandro (2003), *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Fleury Sonia, (2002), “El desafío de la gestión de las redes de políticas” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 12-13, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016. Liga de acceso: <http://http:iigov.org>
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- González Madrid, Miguel (1999), “¿A qué llamamos políticas públicas?”, en *Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango*, número 57-58, México. Fecha de consulta: 21 de abril de 2017. Liga de acceso: <https://es.scribd.com/doc/53685365/A-que-llamamos-politicas-publicas-Autor-Miguel-Gonzalez-Madrid>.
- Howlett, Michael (2005), "What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles", en Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government: From instruments to governance*, Montreal, McGill Queen's Press MQUP
- Iauani, Fernando J. (2012), “Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales” DAAPGE, año 12, no. 19, Santa Fe, Argentina, UNL
- Instituto Nacional de Estadística (2006), *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*, 2006. Fecha de consulta: 02 de febrero de 2016. Liga de acceso: www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf.

- Lineamientos Operativos de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para 2015*
- Martínez Mendoza, Abigail, (2014), Impacto del programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México en la formación del capital social: un análisis de caso del estado de Oaxaca, tesis inédita, UAM, México.
- Merino Mauricio, et. al, (2010), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE, México.
- Moreno Ortiz, Roberto, (2010), Estado, políticas sociales y pobreza. Fecha de consulta: 01 de febrero de 2017. Liga de acceso: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/.../05_Moreno_Roberto_estado.pdf
- Naciones Unidas, (2015), Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe 2015, Nueva York.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM, México.
- ONU, México, (2016) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fecha de consulta: 21 de abril de 2017. Liga de acceso: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>
- Organización Mundial del Comercio. Los objetivos del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Fecha de consulta: el 08 de abril de 20017. Liga de acceso: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/mdg_s/mdgs_s.htm
- Pallares, Francesc (1986) Las políticas públicas. El sistema político en acción. Consultado el 08 de abril de 2017. Liga de acceso: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27007.pdf>.
- Parsons, Wayne, (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.
- Ramírez Millán, Jesús, (s.f.), "Teoría del Estado". Consultado el 08 de abril de 2017. Liga de acceso: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>

- SEDESOL, (2016), *Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social*.
- SEDESOL, *Informe de rendición de cuentas 2006-2012*. Fecha de consulta: 10 de abril de 2016. Liga de acceso: http://www.2006-2012.sedesol.org.mx/work/models/SEDESOL/Resource/rendicion_de_cuentas/IRC_SEDESOL_1.pdf.
- SEDESOL, (2016) Definición de hambre. Fecha de consulta: 11 de junio de 2016. Liga de acceso: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH.
- SEDESOL, (2014), *Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre*.
- SEDESOL, Cruzada Nacional contra el Hambre. Presentación Power Point.
- Segovia Cortina Sofía, (2007), *Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política en México*, SEMARNAT, México.
- SEDESOL, (2014), Nota metodológica procedimientos de selección de los municipios de la segunda etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- SEDESOL, (2010), *Reglamento Interno para el funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales del Programa Desarrollo Humano Oportunidades*. Fecha de consulta 19 julio 2010. Liga de acceso: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/reglamento-interno-para-el-funcionamiento-de-los-comites-tecnicos-estatales-de-la-coordinacion-nacional-del-programa-de-desarrollo-humano-oportunidades>
- Solana Fernando (coord.), (2006), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, FCE, México.
- Spicker, Paul (2009), *Pobreza: Un glosario internacional*, Buenos Aires, CLACSO.
- Vázquez Salazar, Aline (2015), “Estudio y análisis de políticas públicas”. Fecha de consulta 11 de abril de 2016. Liga de acceso: <http://gestiopolis.com/estudio-y-analisis-de-politicas-publicas/>

Velasco González, María (2007) *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 de septiembre de 2007, Valencia, España.

Programas gubernamentales

Diario Oficial de la Federación, (2014), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, 11-VIII-2014, pp.92. Liga de acceso: www.apoyospef.gob.mx/apoyos/img/LFPRH.pdf.

Diario Oficial de la Federación, (2013), *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 20-V-2013. Liga de acceso: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343092&fecha=30/04/2014.

Diario Oficial de la Federación, (2014), Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión, 05-XI-2014. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016 Liga de acceso: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014.

Diario Oficial de la Federación, (2014), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA. Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2015, 30-XII-2014. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016. Liga de acceso: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014.

Diario Oficial de la Federación (2016), *Ley General de Desarrollo Social*, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016. Liga de acceso: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.

Diario Oficial de la Federación (2013), *Normas de organización y Funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre*, 12-VIII-2013, pp.5 Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016. Liga de acceso:

www.sedesol.gob.mx/.../Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCION
N

Diario Oficial de la Federación, (2013), Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, 03-XII-2013, pp. 693. Fecha de consulta 12 de diciembre de 2016.

Liga de acceso: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013

Diario Oficial de la Federación, (2014), Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, 03-XII-2014, pp. 256. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

Liga de acceso: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053

Diario Oficial de la Federación, (2015), Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, 27-XI-2015, pp. 186. Fecha de consulta: 25 de diciembre de 2016.

Liga de acceso: www.conocer.gob.mx/seccionesExtras/transparencia/pdfs/egresos_2016.pdf

Diario Oficial de la Federación, (2003) Reglas de operación del Programa Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva. pp.5. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016. Liga de acceso:

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705294&fecha=27/02/2003

PROSPERA, (2013), Plan de trabajo de la CNCh 2013, pp. 6. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016. Liga de acceso:

www.sedesol.gob.mx/.../ComisionIntersecretarialCNCH/PLAN_DE_TRABAJO_CIC
N

PROSPERA, (2016), *Guía Operativa de Contraloría Social*, pp.33. Fecha de consulta: 05 de enero. Liga de acceso:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/.../GuiaOperativaPAJA2016.pdf>

SIDESO, (2006), Reglas de Operación del Programa Maestros Jubilados. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016. Liga de acceso: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=219>