



Módulo 5

Políticas públicas y programas sociales en México

3^{er} semestre

Clave:

37161305

Unidad 2

Diseño y administración de las políticas y los programas sociales

Sesión 5

Políticas, programas y niveles de gobierno



División de Ciencias
Sociales y Administrativas



Índice

Introducción	2
Las relaciones intergubernamentales para la política social	3
Descentralización o nuevo federalismo en las políticas y programas sociales.....	4
Relaciones intergubernamentales. ¿Qué son?.....	7
Antecedentes.....	7
Enfoque de relaciones intergubernamentales	8
Relaciones intergubernamentales en México.....	11
Comités intergubernamentales.....	12
Coordinación para la planeación y programación	13
El sistema nacional de coordinación fiscal.....	16
Teoría de redes y la política social.....	18
Redes sociales en la política social	19
Metodología en el análisis de redes sociales	20
Redes de protección social	22
Caso de estudio.....	25
Criterios y lineamientos	26
Enfoque relaciones intergubernamentales con análisis de redes sociales.....	26
Actores de formulación del programa PROSPERA.....	26
Actores ejecutores del programa PROSPERA.....	29
Actores operativos del programa PROSPERA.....	30
Cierre de sesión.....	31
Para saber más	33
Fuentes de consulta	33
Anexo 1: Aportaciones institucionales para el análisis de PROSPERA.....	37



Introducción

La evolución del Estado en materia de política social, sobre todo después del periodo postrevolucionario, presenta la construcción de las estructuras para atender las necesidades básicas de la ciudadanía: salud, educación y vivienda para trabajadores y sus familias, lo cual, se compendia en tres etapas, comentadas a continuación.

Primera etapa: la política social pretendía consumir los derechos sociales como generadores de legitimidad establecidos en la Constitución de 1917; sin embargo, sólo hubo logros en cuestiones normativas o prescriptivas; faltó la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión; además, el Estado (no gobierno) carecía de los elementos para definir la trayectoria de estas políticas sociales porque no contaba con un esquema para su ejecución ni para su financiamiento.

En la segunda etapa continuó la renovación y creación de la institucionalidad con la creación de políticas educativas, de salud, de asistencia social y de vivienda; empero, nació la necesidad de la formación técnica y la capacidad institucional. Los servicios y productos sociales proliferaron, y parecía que la política social era realmente exitosa, porque México se encontraba en una bonanza económica. La racha se sostuvo por casi 40 años; la participación de los actores estaba conformada por el Estado, los sindicatos oficiales y cámaras empresariales.

En la tercera etapa se presentó la crisis (económica, política y social) con el aumento de la población en situación precaria y el precario financiamiento público en el desarrollo social. Se instauró la Ley de Planeación que, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, aplicó la normatividad a cada una de las políticas, y dio pie a los programas focalizados.¹ Es importante señalar que entra otro elemento a la arena de la política social: el mercado. “De esta manera, las políticas sociales, más que cumplir su anterior función redistributiva y de búsqueda de igualdad, deberán justificarse cada vez más como recursos que redunden en la economía y se legitimarán mediante su eficiencia” (Bartolomé, 2014:55).

¹ Como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresa) en el periodo 1989-2000.



En la sesión 5, se analizará cómo la nueva gestación de la estructura de gobierno multinivel promueve el estudio de las **redes intergubernamentales** para mejorar la coordinación de las diferentes unidades en diferentes combinaciones, incluyendo grupos de interés relacionado y formalizar procesos en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a través de los diferentes comités de planeación, programación y presupuesto; dichos organismos permiten consensuar a los diferentes participantes en la toma de decisión en la ejecución y evaluación de las políticas y los programas sociales. También se explorará la teoría de redes como herramienta para visualizar las redes intergubernamentales, lo cual enriquece el análisis de la problematización de las políticas y programas sociales en su hechura, contexto y ejecución, para después condensarla en una evaluación cualitativa y cuantitativa adecuada, en alguna política o programa social. ¡Adelante!

Las relaciones intergubernamentales para la política social

Como se vio en la sesión 2 del módulo, México, en su periodo postrevolucionario, presentó una tendencia centralizadora en el gobierno, la cual se convirtió en una herramienta de control y desarrollo, pues el país se encontraba en un auge económico que permitía atender los elementos sociales sin menoscabo, lo que hizo ver una política social exitosa. Al agotarse el modelo, y con la influencia internacional, el proceso de descentralización recobró importancia y se hizo presente en la estructura de gobierno.

Con estas condiciones, el proceso de descentralización federal se hizo más fuerte. En relación con la política social, el Ejecutivo designó a la SEDESOL como la institución “punta de lanza” para que los programas sociales alineados al PND puedan segregarse también a nivel estatal y municipal. Al mismo tiempo, la alternancia política y presiones internacionales gestionaron la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La LGDS tiene como objeto avalar los derechos sociales, marcar las obligaciones del gobierno (sobre todo en los tiempos de ejecución y partida presupuestaria); también establece los lineamientos generales que aplicarán en las instituciones responsables en materia de desarrollo social (principios y sanciones); promueve la creación Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de entidades federativas y el federal; determina sus competencias y establece las bases para la concertación de acciones entre el gobierno y el sector social y privado.



Con estos elementos se observa una participación de diferentes actores sociales, y en el gobierno de diferentes niveles, a lo que se llama relaciones intergubernamentales, que es de lo que se hablará en el siguiente apartado, el cual se introducirá primero en el proceso de descentralización o nuevo federalismo, para continuar con la conceptualización de las relaciones intergubernamentales y cómo se establecen en México formalmente.

Descentralización o nuevo federalismo en las políticas y programas sociales

Según Jaramillo, “la descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad (2010).”

Cabrero señala que los gobiernos altamente centralizados presentan rendimientos decrecientes, por lo que los elementos económicos impulsan el fortalecimiento y autonomía de los gobiernos estatales y locales. Por otro lado, la legitimidad democrática de las administraciones se construye con mayor frecuencia desde los espacios locales. Es decir, en este proceso se observa la necesidad de distribuir las acciones de gobierno para alcanzar mayor eficiencia; sin embargo, al mismo tiempo, significa distribuir poder y control. De esta forma, la descentralización se vuelve un proceso complejo porque implica perfeccionamientos en diferentes áreas como la gestión, distribución de recursos y los intereses de los actores participantes (Cabrero y Mejía 1996).

Como se plantea en la LGDS, es fundamental la participación de nuevos actores en la hechura de las políticas sociales, con la finalidad que la formulación, diseño e implementación de las soluciones sean más cercanas a su realidad, lo cual es totalmente positivo y puede llevar a la innovación social para crear una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, más allá de un pensamiento idealista, los servidores públicos y, en general, los participantes en este proceso, tendrán que buscar las herramientas para que ante la complejidad puedan encontrarse las acciones más adecuadas para la cooperación y gestión.

La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. Como lo expone Finot, “la descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones



sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica” (2001: 7). Así, este proceso se convierte en la forma más adecuada para la complementariedad entre los sectores privado, social y público, y tiene resultados positivos en la competitividad, los objetivos sociales y la gobernabilidad democrática (Finot, 2001: 16).

Resultados esperados de la descentralización

Competitividad	Objetivos sociales
Adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir.	Nuevos sistemas de redistribución territorial para generar una mejor redistribución social.
Medio por excelencia para que el Estado desempeñe las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente:	Facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
	Gobernabilidad democrática
(i) Una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales.	Participación ciudadana en la gestión pública.
(ii) La descongestión de la administración pública.	Reducción de la corrupción.
(iii) Una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.	

Elaborado con base en Fiont (2001).

Por tanto, la descentralización abre espacios para la toma de decisiones conjuntas entre sociedad y gobierno para consumir eficientemente programas y proyectos sociales. También fortalece los esfuerzos de democratización y promueve la participación ciudadana efectiva en el ámbito local. Por otro lado, obedece a las demandas de las unidades subordinadas de autonomía en la planificación y administración para ser más eficientes (Jaramillo, 2010: 184-185).

Pareciera entonces que la descentralización puede convertirse en la panacea de los gobiernos en busca de eficiencia y competitividad, que facilita alcanzar los objetivos sociales y la gobernabilidad



democrática. Por lo tanto, como señala Cabrero, la descentralización aplica en todos los contextos del aparato de gobierno (económico, político, cultural y social) y se relaciona a la especialización funcional del mismo. Al mismo tiempo, se convierte en una característica de una sociedad más desarrollada, en la cual se tienen que transferir responsabilidades y tomas de decisiones ante una complejidad social que la modernidad impone (1996).

Autores, entre ellos Carmagnani, afirman que lo más relevante de la descentralización en México ha sido el incremento de la eficiencia administrativa federal con mayor presencia en las entidades federativas y municipios o regiones, lo que ha mejorado la comunicación en los dos sentidos, para una mejor toma de decisiones (1993).

El proceso de descentralización puede intervenir en algunos conflictos sociales para debilitar su alcance, lo cual es antidemocrático. Otro aspecto importante es que la eficiencia del gobierno, señalada como consecuencia de la descentralización, aún no se ha perpetrado. Carmagnani indica que la transferencia de recursos a los estados y municipios aún no ha encontrado en sus mecanismos esos resultados, convirtiendo a la burocracia federal en una simple agencia de información (1993).

Costos y beneficios de las políticas de descentralización

Beneficios	Costos
• Flexibilidad para la actuación • Prevención del abuso de poder • Estímulo a la innovación • Competencia • Mayor capacidad de respuesta a las experiencias de reivindicaciones locales • Mayor eficiencia • Mejor manejo de los conflictos locales • Fomento de la participación	• Problemas de coordinación • Ausencia de respuesta de problemas que trasciendan la lógica local • Fomento a las tendencias localistas • Fomento a la desigualdad • Pérdida o ambigüedad de las responsabilidades

Fuente: Ayala (2005: 403).

Por lo anterior, se observan necesidades de innovación y mejora en el proceso de descentralización para que los resultados puedan incidir en la administración pública. Jaramillo propone como principales



puntos de mejora: a) fortalecer la planeación a largo plazo con una visión estratégica para la continuidad de los programas; b) la participación en su diseño de los diferentes niveles de gobierno y actores sociales; c) integrar un sistema de evaluación propio para realizar los ajustes necesarios, acordes a su región (2010: 196).

Otros especialistas han profundizado sobre la necesidad de reconfigurar el centralismo (también llamado nuevo federalismo); es decir, generar iniciativas de redistribución de funciones en diferentes órdenes de gobierno, para apoyar políticas y programas sociales. Una propuesta concreta, a partir del trabajo de Wright (1997), es el enfoque de las relaciones intergubernamentales, el cual se tratará en el siguiente apartado.

Relaciones intergubernamentales. ¿Qué son?

Antecedentes

A lo largo del módulo, se revisó diferentes momentos del Estado mexicano, que ha pasado de un gobierno centralizado a un proceso de nuevo federalismo. Actualmente, se integra por los órdenes jurídicos federal y estatal. El federal tiene validez en la totalidad del territorio, y el estatal atiende un espacio geográfico específico. Por otro lado, a estos órdenes jurídicos les corresponden **tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios**.

Adicionalmente, cuenta con **tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial**. Por su parte, el municipio, además del poder ejecutivo, cuenta con una figura jurídica llamada cabildo.² Cada ámbito de gobierno goza de autonomía relativa respecto de los otros dos. A esta estructura corresponden elementos normativos que le proporcionan a cada unidad competencias exclusivas, facultades coincidentes, facultades de coordinación y competencias concurrentes. (Desde este punto de vista, la descentralización pierde su encanto práctico, pues la toma de decisiones ya no es individual, sino que corresponde a un grupo, integrado por individuos con realidades e intereses particulares, de contextos distintos.)

² Cabildo: corporación o grupo de personas integrado por un alcalde y varios concejales que se encarga de administrar y gobernar un municipio.



Esta **estructura institucional** resulta en una **red exhaustiva y compleja** que requiere una **coordinación** eficiente para cristalizar las políticas y programas sociales (formulación, instrumentación, control y evaluación). Esta **red de relaciones se llama “relaciones intergubernamentales”** (RIG), y a partir de la década de 1990 tomó relevancia en la investigación social de Latinoamérica, con la finalidad de responder a las necesidades de coordinación y eficiencia de los gobiernos. Con esto, en esta sección se revisará el concepto de RIG y, brevemente, el enfoque de análisis, que lleva el mismo nombre, así como sus resultados en México.

Enfoque de relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (RIG)³, como ha definido S. Wright, son las relaciones que toman en cuenta las relaciones nacionales, estatales, locales e interlocales, en diferentes combinaciones y sentidos. También se entiende que son las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades (Ainaga, s. f.).

Por otro lado, Agranoff dice que "las RIG deben trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir, al mismo tiempo, una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, departamental, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local" (1997: 127).

Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales (RIG) se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno. Se entiende por definición constitucional que cada orden de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en su espacio territorial y jurisdiccional, por lo que otra autoridad no puede, por derecho, intervenir en él (Pontifes, 2002). Es decir, las RIG son las relaciones nacionales, estatales, locales e interlocales, en diferentes combinaciones (nacional-estatal, estatal-local, local-interlocal, local-nacional, etcétera). Además, el sentido de la relación puede ser único o doble; de forma vertical u horizontal, realizando permutaciones y combinaciones entre la totalidad.

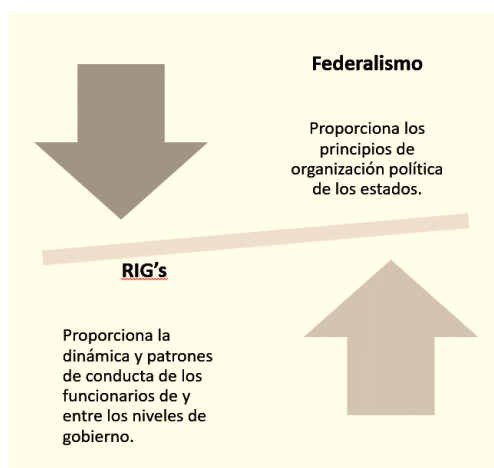
³ Las relaciones intergubernamentales (RIG) surgieron en Estados Unidos, en la década de 1930, particularmente con la llegada del *New Deal* del gobierno de Roosevelt. [...] En el contexto latinoamericano, las RIG se dieron a conocer por medio de la obra de Deil S. Wright titulada *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cuya primera edición en español se publicó en 1997, 19 años después de la primera edición en inglés (Zapata, 2013).



José Luis Méndez amplía el concepto y considera que las RIG tienen dos dimensiones:

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno [...] involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas [...] La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera (1997: 8-9).

Con el señalamiento anterior, se observa que los sentidos de coordinación no están establecidos y más aún, no se requieren, por el grado de autonomía de las unidades, pero sí pueden ser asimétricos. Además, identifica que estas relaciones pueden darse en un mismo nivel, e incluso entre asociaciones que se encuentran dentro de las entidades.



Federalismo y relaciones intergubernamentales
Fuente: CEPOS (2010).

En México, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) enriquece el concepto, y destaca la importancia organizativa en la coordinación intergubernamental en las RIG: “abarca desde una 'dimensión escondida del gobierno', el 'conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales', hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes” (2010: 3).

El CESOP aporta que el federalismo y las RIG son diferentes y que se complementan. El federalismo es la estructura organizativa (con los elementos que implica una organización) y las RIG son las conductas y patrones de los funcionarios, por “la dinámica y patrones de conducta de representantes de organizaciones en diferentes contextos de organización de los estados” (2010: 4).



Con esta breve revisión conceptual, se identifican características concretas sobre las RIG: i) son relaciones entre los tres niveles de gobierno, con permutaciones y combinaciones entre la totalidad; ii) se realizan en un espacio territorial y jurisdiccional definido; iii) pueden realizarse de forma vertical u horizontal; iv) generan vínculos de coordinación unidireccionales, bidireccionales y, en algunos casos, asimétricos; v) es importante la estructura organizacional para la coordinación.

Así, el enfoque de relaciones intergubernamentales se centra en el papel de autoridades y funcionarios de todas las esferas de gobierno, así como de los grupos de interés. Estos actores están en permanente interacción, y tienen objetivos y metas bien definidas. Con el fin de lograr acuerdos relacionados con esos objetivos y metas, emplean canales de información, tanto formales como informales, para negociar y llegar a acuerdos.

Lo más importante en el enfoque de relaciones intergubernamentales es su capacidad para influir en la sensibilización de las necesidades de la población de cada unidad y ofrecer bienes públicos acordes a sus demandas; por lo tanto, en el análisis habrá de considerarse a los grupos ciudadanos y observar el proceso de negociación de una forma integral. Por otra parte, el nuevo federalismo conduce a una reestructura administrativa, política y social, y con este enfoque se pueden descubrir elementos para crear relaciones recíprocas que apoyen su integración.

Ahora bien, después de esbozar el proceso de descentralización que se lleva a cabo en México, (identificado como nuevo federalismo) y el enfoque de las RIG, es plausible la necesidad de mejorar la coordinación entre el arreglo organizacional y las conductas de los funcionarios, donde el enfoque de las relaciones intergubernamentales se convierte en herramienta de gran utilidad para dar continuidad a políticas y programas sociales.

Marrufo, Moreno y Ortiz (2004), mencionan que “El reto y las tareas del desarrollo social incumben a todos, no sólo al Poder Ejecutivo, trátese del federal o de los ejecutivos estatales y municipales. Se deben involucrar los otros poderes públicos, los legislativos, los judiciales, y tienen que ser muy cuidadosos del modelo de relaciones intergubernamentales de esta red compuesta por actores públicos, sean gubernamentales o no los que participen en el desarrollo social”.



Relaciones intergubernamentales en México

Con todo lo anterior, se aprecia que existe un alto grado de complejidad de las relaciones intergubernamentales que incrementa en las competencias concurrentes de formulación y, sobre todo, en el la planeación, regulación y control de personal, la administración del desarrollo regional, entre otras áreas. Otra dificultad es la conurbación; es decir, cuando se comparten servicios públicos comunes entre diferentes unidades territoriales (por ejemplo, la situación de la zona metropolitana de la Ciudad de México).

A razón de estos elementos, se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que en su misión establece: “orientar y coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, programas y servicios que fortalezcan las relaciones intergubernamentales subsidiarias, e impulsen el desarrollo equilibrado de estados y municipios en beneficio de la ciudadanía” (INAFED, 2016).

En el tenor de que el nuevo federalismo se percibe positivamente como instrumento para fortalecer el desarrollo social de la nación, a través de la coordinación de estados y municipios, y que esta coordinación busca una ordenación coherente con las políticas públicas nacionales, todo ello implica realizar cambios en diferentes dimensiones: política, institucional, hacendaria, administrativa, de desarrollo regional y municipal; adicionalmente, se requiere converger los esfuerzos para tal fin de manera formal y efectiva.

Considerando lo anterior, el 30 de julio de 2002, el ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para fomentar: a) municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y federación; b) estados soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad de los mexicanos; c) un Estado mexicano en derecho, social, democrático y federalista (INAFED, 2016).



Objetivos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

1. Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.
2. La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el auténtico federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.
3. Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.
4. Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un auténtico federalismo.

Fuente: INAFED (2016).

El INAFED cuenta con un consejo consultivo, que se conforma mediante esquemas plurales e incluyentes, cuyas funciones esenciales son las de asesoría y evaluación del proceso. Además, su estructura facilita la construcción de acuerdos y la realización del modelo estratégico para un auténtico federalismo, a través de la formulación, coordinación y evaluación de las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal (INAFED, 2016).

La estructura orgánica del INAFED la constituye la coordinación del instituto, que tiene a su cargo tres direcciones: Dirección General Adjunta de Fomento y Desarrollo del Federalismo, Dirección General Adjunta de Apoyo al Desarrollo de los Gobiernos Locales, y la Dirección de Administración y Planeación. Consulta el organigrama completo del INAFED a través de su página (INAFED, 2016).

Adicional, a su función como agente coordinador administrando las agendas para el desarrollo estatal y municipal, el INAFED pone al alcance de los estados y municipios formación profesional y un sistema de información. Sobre todo este último es un gran avance, ya que como se señaló en sesiones anteriores, la falta de información especializada ha dificultado la toma de decisiones acertadas.

Comités intergubernamentales

Como se ha dicho, la coordinación es elemento básico en las relaciones intergubernamentales porque organiza a los diferentes niveles de gobierno e, idealmente, a grupos sociales, a través de la estructura



organizacional de sus instituciones para que participen de forma conjunta en la elaboración de políticas y programas sociales, lo cual contribuye en el análisis de su hechura, contexto y ejecución.

En esta sección, se revisará, de forma general, esta coordinación, la cual inicialmente no estaba presente de forma reglamentada y ordenada, al menos hasta la década de 1980, como lo indica José Luis Méndez, que además observa que esta coordinación se estableció a través de comisiones, convenciones y convenios.

Para lo anterior, se atenderá lo que se considera como la coordinación para la planeación y programación, que se integra con los siguientes instrumentos de coordinación vigentes: Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), Convenio de Desarrollo Social (CDS), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y el Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM). En un segundo momento, se atenderá la coordinación económica y financiera, a cargo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Coordinación para la planeación y programación

i) Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE se fortaleció en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, y se estableció como la instancia única de coordinación de acciones entre la federación y los estados. Actualmente, todas las entidades federativas cuentan con un COPLADE y, a su vez, cuentan con un marco normativo emitido por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene como funciones básicas: formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo⁴, los cuales deberán mantener concordancia con lo establecido por el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Otro rasgo es que estos comités son integrantes del Sistema Nacional de Planeación y participan en la instrumentación de los programas sociales (Méndez, 1997; Rivas, 1984; Narváez, 1985).

⁴ El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el instrumento de planeación elaborado por sociedad y gobierno en el que se fundamentan los compromisos de la administración estatal en materia de políticas públicas.



El COPLADE está integrado con una estructura general de: a) un presidente, que es el gobernador del estado; b) un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador; c) un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social; d) representantes de los sectores social y privado; e) secretarías estatales; f) ayuntamientos de la entidad. Sin embargo, cada estado presenta variantes de agrupación de direcciones y departamentos.

ii) Convenio de Desarrollo Social (CDS)



Líneas de los programas apoyados por CDS

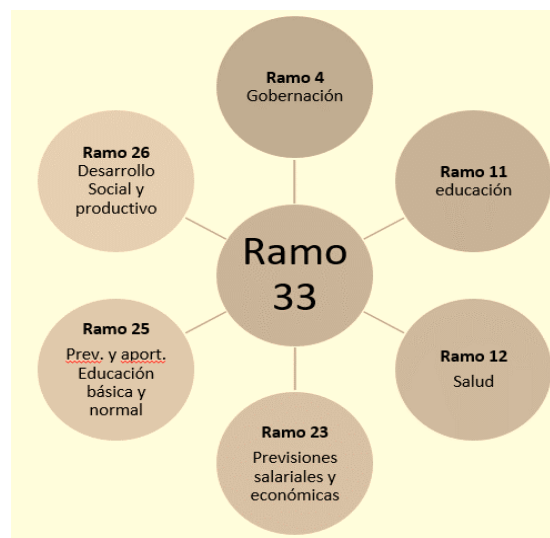
“En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el plan nacional de desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS). El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo” (INAFED, 2016).

Este convenio contiene diversos programas, para los que la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo y, además, se conjunta la

acción de los tres órdenes de gobierno. Estos convenios se publican en Diario Oficial de la Federación, y lo signan la Secretaría de Desarrollo Social y el gobernador del estado. (Ejemplo en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Convenios/27122005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Convenios/27122005(1).pdf))

iii) Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

“El Comité de Desarrollo de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local. Encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal” (INAFED, 2016). En términos prácticos, tiene la tarea principal de administrar los recursos que el gobierno federal envía al municipio a través de la partida denominada Ramo 33.



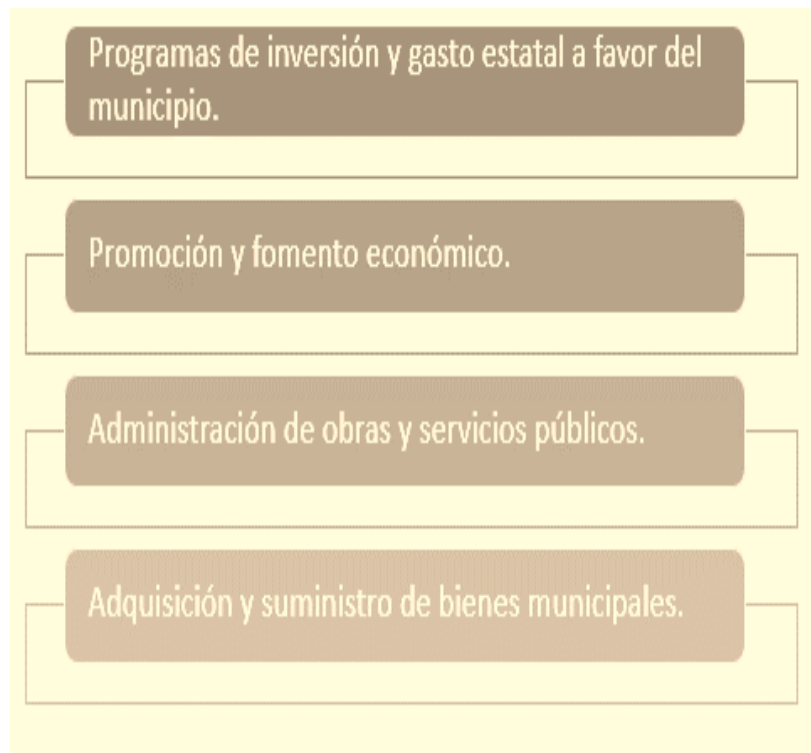
Integración del Ramo 33

Se integra por un presidente (presidente municipal), coordinador, secretario técnico (coordinador del COPLADE del estado correspondiente), los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal, titulares de las dependencias (asignados por el presidente municipal), representantes de los sectores social y privado. A su vez, es apoyado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios, los Consejos de Desarrollo Municipal, los Comités Comunitarios y los Comités de Obra.

iv) Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

“Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal” (INAFED, 2016). Al igual que los CDS son publicados en DOF y son asignados por el INAFED y el ejecutivo del estado.

- Puedes consultar un ejemplo en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378005&fecha=05/01/2015)



Principales compromisos del CODEM

El sistema nacional de coordinación fiscal

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal, en vigor a partir del 1º de enero de 1980. Ésta establece el conjunto de disposiciones y órganos que regula la cooperación entre la federación y las entidades federativas, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental; establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales, y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales. A través de dichos órganos, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.



Tipos de fondos SNCF

Fondo General de Participaciones:	Fondo financiero:	Fondo de fomento municipal:
Son recursos federales que se entregan a las entidades federativas y sus municipios con el fin de compensarles su aportación a la economía del país. (Ramo 28)	Complementario del fondo general, corrige el desequilibrio generado por el Fondo General de Participaciones.	Es una manifestación de solidaridad para aliviar la situación de los más desfavorecidos

Fuente: SNCF, (2016).

El SNCF se integra por la reunión de funcionarios fiscales (secretario de la SHCP y secretarios de finanzas de las entidades), junta de coordinación fiscal, comisión permanente de funcionarios fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y ocho grupos zonales. De la comisión permanente de funcionarios, se desprenden los comités de vigilancia y otros grupos especializados. (Consulta el Organigrama del SNCF 2016-1017 a través de su página (SNFC, 2016).). A

partir de estos elementos, se creó, por ley, tres tipos de fondos: fondo general de participaciones, fondo financiero complementario de participaciones y fondo de fomento municipal. De forma particular, el SNCF será revisado con mayor cuidado en la siguiente sesión.

Hasta aquí, los elementos de descentralización, redes intergubernamentales y su coordinación formal-normativa han permitido reflexionar sobre la problematización de las políticas y programas sociales en relación con su hechura, contexto y ejecución. La complejidad de una jurisdicción federal y estatal, cada uno con tres poderes establecidos, y sus gobiernos, en los tres niveles, contribuye a una serie de relaciones que requieren coordinación, la cual es apoyada por los comités intergubernamentales, y tiene los elementos formales para su funcionamiento.

En esta estructura organizativa se encuentran también elementos informales, los cuales se establecen con cada uno de los actores participantes, quienes tienen intereses personales con realidades distintas. Por ello, en el siguiente apartado se revisará la teoría de redes, que serán de gran ayuda para visualizar las relaciones intergubernamentales en políticas y programas sociales.



Teoría de redes y la política social

Durante este módulo, se atendió el marco conceptual de política y programas sociales, señalando que este último remite a una construcción técnica (que no niega el componente político). Se aprendió que el Estado se define como la institución rectora del desarrollo nacional y se encarga de: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica del país. También se revisó la evolución de la sistematización de esta la planeación nacional, que partió de la necesidad de planear hasta llegar a elementos formales para que se lleve a cabo su cumplimiento, o bien, sanciones acordes a sus informalidades.

Teniendo en cuenta que este proceso se establece en la descentralización o nuevo federalismo, en el cual surge un aparato de Estado superior al delegar funciones y responsabilidades, todo este entramado ha sido llamado relaciones intergubernamentales, que aunque es reciente en México, ya existen los lineamientos para su coordinación establecidos en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y son aplicados en los comités intergubernamentales, así como sus convenios.

A partir de lo anterior, se considera importante analizar los elementos que, fuera de la tecnocracia, se presentan (intereses, incentivos, el personal, entre otros) y que producen restricciones en recursos financieros y la planificación, e inciden en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo. Atendiendo esta necesidad, en este apartado se revisará brevemente la metodología del análisis de redes sociales (ARS), que principalmente contiene dos contribuciones: “explica por qué algunos programas son funcionales y otros no, y revela con quién hay que relacionarse para conseguir ciertos objetivos” (Bonvecchi, Johannsen, y Scarstascini, 2015: xii).

Por lo tanto, esta herramienta es un recurso para observar la formulación de las políticas y programas sociales y, en un siguiente paso, también puede contribuir al rediseño de la operación, implementación y evaluación, pues ayuda a vislumbrar qué actores son relevantes en la toma de decisiones e influyen en la práctica de los programas sociales.

Conviene señalar que este apartado tiene la intención de ilustrar sobre herramientas de análisis; sin embargo, por la extensión de los estudios y resultados del ARS, sólo es una propuesta para dirigir el análisis, pero no se pretende la especialización del mismo, al menos no en este momento.



Redes sociales en la política social

El análisis de redes sociales (ARS) es una herramienta que, de acuerdo con Bonvecchi, Johannsen, y Scarstascini, “permite identificar a los participantes del proceso de diseño y/o de ejecución de las políticas y programas; establecer la naturaleza de las relaciones que los vinculan; ponderar la función y la importancia de cada actor, y analizar la estructura de la red y sus efectos sobre su propio funcionamiento” (2015: 9).

Para Stanley Wasserman y Katherine Faust, el enfoque ARS permite analizar las relaciones entre entidades sociales y sus pautas e implicaciones. Así, desde esta perspectiva, el entorno social se puede expresar como un conjunto de patrones en las relaciones entre las estructuras que interactúan. También puede proporcionar información sobre el comportamiento con una definición formal precisa de aspectos del entorno político, económico o socio-estructural (2013: 35).

Otra definición la proporciona Juan José Prieto: “el ARS permite estudiar cómo los comportamientos y estructuras de ciertos colectivos (personas, grupos u organizaciones) afecta a sus conductas y actitudes. Por ello, este análisis en redes sociales (ARS) es una actividad que está brotando como imprescindible en los procesos de toma de decisiones de instituciones, empresas, colectivos, etc.” (2011: 34).

Por tanto, el ARS estudia la estructura de relaciones mediante las cuales una serie de actores (individuales o colectivos) se constituye en una red social. Su unidad de análisis no es, pues, ningún atributo de los actores, sino **las relaciones** entre ellos, por las cuales devienen parte de las redes. El ARS se distingue de la perspectiva dominante de investigación en ciencias sociales; a saber, el análisis de variables, porque no se centra en las propiedades, actitudes, opiniones y/o comportamientos de los actores, sino en **sus vínculos, conexiones, afiliaciones o encuentros**; es decir, en sus relaciones (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 62).

Concretamente, en el campo del desarrollo social, algunos autores consideran que el ARS constituye un enfoque alternativo de representación y evaluación de acciones de desarrollo frente a la rigidez del marco lógico. Sin embargo, tiene una limitación: el tipo de problema dispuesto a ser investigado con esta metodología sólo puede ser aquel en que las relaciones sociales operen como variables, ya que no se concentra en los actores individuales y sus atributos, sino en grupos de actores y sus relaciones. (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 63-64).



Según Bonvecchi y Henríquez, los actores son componentes de redes de interdependencias, con determinadas funciones, y poseen posiciones variables en la forma de las redes mismas. Con ello, puede explicarse cómo la naturaleza de las relaciones y los vínculos establecidos con los actores de una red les conceden distintos tipos y grados en el acceso para utilizar poder, información o recursos; y cómo aquellas redes que poseen un determinado número de actores con ciertos niveles de acceso y uso de tales elementos influyen tanto en el desempeño del conjunto de la red como en el comportamiento de sus componentes (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 65-66).

Metodología en el análisis de redes sociales

El ARS es compatible con métodos descriptivos y métodos probabilísticos; también admite el uso de técnicas de recolección de datos habituales en las ciencias sociales: cuestionarios, reseña de documentos y entrevistas en profundidad, por ejemplo.

Conceptos base en el análisis de redes sociales

Concepto	Descripción						
Actores	Son el objeto de estudio; pueden ser personas individuales, corporativas, colectivos sociales u otros, que logren vínculos entre los actores de la red. Pueden ser del mismo tipo (trabajadores de una compañía) o de distinto tipo y nivel (corporaciones y ONG).						
Nodo	En un gráfico representan a los actores a través de círculos.						
Enlaces	En un gráfico representan las relaciones a través de líneas. Son los vínculos mediante los cuales se conectan los actores de una red, su clasificación: <table><tr><td>Tipos de enlaces:</td><td>Enlaces de evaluación o percepción (afirmaciones sobre amistad, aprecio o respeto) Enlaces de transferencia de recursos (dinero o información) Enlaces de asociación o afiliación (autoridad, coordinación o dependencia) Enlaces de parentesco</td></tr><tr><td>Tipos de gráficos:</td><td>Líneas direccionadas (denotan orientación de los enlaces) Líneas no direccionadas o binarias (enlaces recíprocos) Líneas valoradas (positividad o negatividad) Líneas no valoradas (ausencia de evaluación mutua)</td></tr><tr><td>Niveles de relación:</td><td>Díadas (un par de actores y sus enlaces) Tríadas (tres actores y sus enlaces) Grupos (conjunto de actores y sus relaciones) Subgrupos (conjunto de actores dentro de la red)</td></tr></table>	Tipos de enlaces:	Enlaces de evaluación o percepción (afirmaciones sobre amistad, aprecio o respeto) Enlaces de transferencia de recursos (dinero o información) Enlaces de asociación o afiliación (autoridad, coordinación o dependencia) Enlaces de parentesco	Tipos de gráficos:	Líneas direccionadas (denotan orientación de los enlaces) Líneas no direccionadas o binarias (enlaces recíprocos) Líneas valoradas (positividad o negatividad) Líneas no valoradas (ausencia de evaluación mutua)	Niveles de relación:	Díadas (un par de actores y sus enlaces) Tríadas (tres actores y sus enlaces) Grupos (conjunto de actores y sus relaciones) Subgrupos (conjunto de actores dentro de la red)
Tipos de enlaces:	Enlaces de evaluación o percepción (afirmaciones sobre amistad, aprecio o respeto) Enlaces de transferencia de recursos (dinero o información) Enlaces de asociación o afiliación (autoridad, coordinación o dependencia) Enlaces de parentesco						
Tipos de gráficos:	Líneas direccionadas (denotan orientación de los enlaces) Líneas no direccionadas o binarias (enlaces recíprocos) Líneas valoradas (positividad o negatividad) Líneas no valoradas (ausencia de evaluación mutua)						
Niveles de relación:	Díadas (un par de actores y sus enlaces) Tríadas (tres actores y sus enlaces) Grupos (conjunto de actores y sus relaciones) Subgrupos (conjunto de actores dentro de la red)						
Cliques							



	Son grupos altamente cohesionados que se estructuran a través de patrones de relaciones <i>diferentes</i> a los vigentes en el resto de la red de pertenencia.	
Puente	Son enlaces de intermediación que vinculan a dos subgrupos de una red.	
Punto de quiebre	Es el punto de un clique que conecta con la red a través del puente.	
	Conjunto(s) de actores y las relaciones que se establecen entre ellos. Clasificación:	
Red social	Naturaleza de los conjuntos de actores:	Unimodales: actores del mismo tipo Bimodales: actores de dos tipos. ⁵
	Foco de observación de las relaciones que los constituyen:	Egocéntricas: se analizan con un punto focal como referencia, llamado "ego", establecida por el investigador.
		Totales: son las que se analizan sin ningún punto focal como referencia.

Elaborado con base en Bonvecchi, y Henríquez (2015).

El ARS presenta tres niveles de análisis: el de red, el de nodos y el de díadas. Para efectos de esta sesión, se revisará el análisis de red, el cual analiza las propiedades gráficas y teóricas que caracterizan las estructuras de las redes. Los otros niveles tienen las siguientes funciones: el de nodos analiza las posiciones de los actores dentro de la red; el de díadas analiza las propiedades de las relaciones diádicas (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 79).

El análisis visual de las redes es una de las contribuciones fundamentales del ARS. Para realizarlo se utilizan gráficos generados por programas informáticos diseñados para tal fin. Con una buena visualización, se detecta propiedades interesantes y sus vínculos; las características de los nodos, y se puede formular hipótesis sobre las relaciones entre factores estructurales y resultados sociales o políticos (Bonvecchi, y Henríquez, 2015: 82).

Para la construcción de los gráficos utilizados en el ARS, se usa como base las matrices de adyacencia, en las cuales se ordenan los **datos relacionales** recolectados en el proceso (entrevistas, encuestas y/o investigación de documentos). El número de filas y columnas es el mismo, y corresponde al número de actores de una red. Cuando existe la relación puede representarse con un número uno (1), y si la relación no existe, se muestra con un cero (0). Sin embargo, puede cambiar a valores ordinales o de intervalos, de forma acorde a la intensidad de la relación y diseño del investigador.

⁵ "La caracterización del tipo de actores depende de la decisión de cada investigador, pero existen ciertas reglas con base material. Si por ejemplo se estudian los lazos de amistad en un vecindario, la red social es unimodal: los habitantes del vecindario. Si en cambio se estudian las relaciones financieras entre corporaciones y organizaciones no gubernamentales, la red es bimodal: las corporaciones son actores de un tipo y las ONG de otro tipo. Para que una red sea considerada bimodal es necesario que se establezca al menos una relación entre dos grupos de actores distintos" (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 70).



Redes de protección social

Para ilustrar el ARS, se hará énfasis en la primera parte del análisis realizado por Alejandro Bonvecchi y José Henríquez, el cual permitirá visualizar los conceptos presentados anteriormente en el gráfico correspondiente a la red de la coordinación interna del programa JUNTOS⁶.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) es un programa del gobierno de que se inscribe dentro de la política social y la lucha contra la pobreza. Su finalidad es contribuir a la reducción de la pobreza en un marco de corresponsabilidad hogar–Estado, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición y educación (Dawidowicz, 2016).

Siguiendo la metodología de ARS, lo primero a realizar es identificar a los actores involucrados en la red, asignarles una sigla e identificar sus funciones. J, Johannsen y Morales (2015) describen a los principales actores como sigue.

Actores y funciones del programa JUNTOS de Perú

Sigla	Actor	Función
CD	Consejo Directivo	Líder del programa compuesto por representantes del presidente de la República, ministerios de gobierno y sectores de la sociedad civil.
---	Gerencias de operación	
GAL	Gerencia de Asuntos Legales	El programa cuenta con 9 gerencias de operación, de las cuales 6 son de asesoramiento y apoyo, y tres de línea operativa.
GPP	Gerencia de Planificación y Presupuesto	
GMSE	Gerencia de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	
GAD	Gerencia de Administración	
GTI	Gerencia de Tecnología de la Información	
GPD	Gerencia de Promoción y Difusión	
GOAL	Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones	
GCSS	Gerencia de Coordinación de Servicios Sectoriales	

⁶ El 17 de setiembre de 2005, el programa JUNTOS inició sus actividades entregando por primera vez un incentivo monetario a sus hogares afiliados, a cambio de que cumplieran con el compromiso de llevar a sus hijos a los centros de salud y enviarlos al colegio. Para mayor información, consultar: <http://www.juntos.gob.pe/>

Módulo 5. Políticas públicas y programas sociales en México

Unidad 2. Diseño y administración de las políticas y los programas sociales

Sesión 5. Políticas, programas y niveles de gobierno

Texto de apoyo



GCR	Gerencia de Coordinación Regional	
CR	Coordinaciones regionales	Son 14 unidades responsables de implementar, consolidar y expandir el programa en cada región del país. Cada CR tiene un equipo de promotores sociales.
PROM	Promotores sociales	Se encarga de realizar las actividades de promoción y difusión del programa; atiende directa y permanentemente a los hogares participantes.
CNST	Comité Nacional de Supervisión y Transparencia	Supervisa el acceso de las familias a servicios de calidad; vigila la transparencia y neutralidad de los procesos de implementación.
CLST	Comités Locales de Supervisión y Transparencia	Las mismas funciones que el CNST, pero en el ámbito local.
RRST	Representantes Regionales de Supervisión y Transparencia	Funge como enlaces y articuladores entre el CNST y los CLST.
----	Ministerio de Economía	Cooperar con el BANCO, la GPP y la GOAL en la liquidación y transferencia de los incentivos monetarios.
BANCO	Banco de la Nación	Cooperar con el BANCO, la GPP y la GOAL en la liquidación y transferencia de los incentivos monetarios.
RENIEC	Registro nacional de identidad y estado civil	Cooperar con la GOAL, la GAD y los ministerios del área social en la documentación de beneficiarios.
INEI	Instituto de Estadística e Informática	Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI y los ministerios del área social en la documentación de beneficiarios.
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares	Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI, la GMSE en la identificación de beneficiarios y el monitoreo del cumplimiento de condicionalidades.
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI, la GMSE en la identificación de beneficiarios y el monitoreo del cumplimiento de condicionalidades.
SIS	Seguro Integral de Salud	Cooperar con la GCSS, la GMSE y la GCR en la prestación de servicios y la verificación del cumplimiento de las condicionalidades.
GOB_reg	Gobiernos regionales	
GOB_dis	Gobiernos distritales	
BE	Beneficiarios	Son todos los beneficiarios del programa JUNTOS.

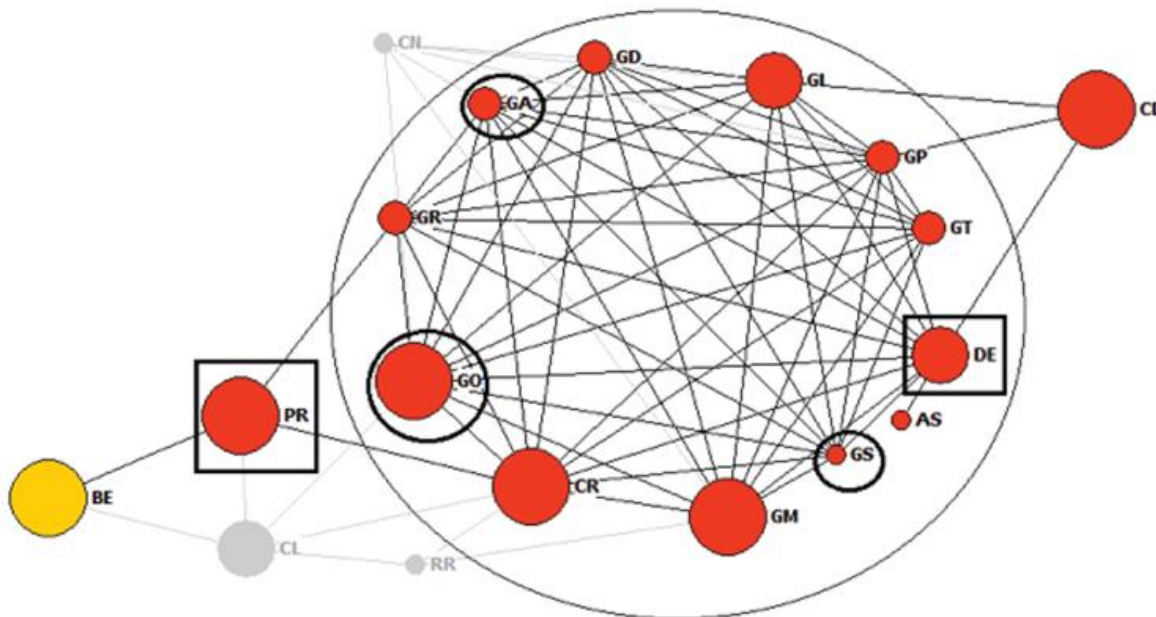
Elaborado con base en Henríquez, Johannsen y Morales (2015).

El mapeo de actores se alimenta en una base de datos, donde se coloca como cabezas, en filas y columnas, a todos los actores que participan. Posteriormente, a cada celda se asigna un valor que, de acuerdo con la información recabada, puede ser 1 para determinar que hay una relación, o 0 para indicar que no la hay. También se puede determinar otros valores para su relación, según determine el investigador. Los elementos capturados en la base de datos se procesan en un programa de redes, por ejemplo: Ucinet, NetDraw, Pajek, Visone, Ora, Visualyzer, Mage, Siena (diseñado para estudios longitudinales de redes) y DyNet (para simulaciones de dinámicas de redes). También puede usarse una función adicional de Excel, denominada NodeXL.



A continuación, se explora el gráfico de redes correspondiente a la coordinación interna del programa JUNTOS. Básicamente se establecen los actores de la red y los conceptos revisados anteriormente sobre el ARS. Para ello, es necesario tener a la mano la tabla *Actores y funciones del Programa JUNTOS de Perú*.

Gráfico 1. Coordinación interna del programa JUNTOS de Perú



Fuente: Bonbecchi y Henríquez (2015: 83).

Análisis gráfico de la coordinación interna del programa JUNTOS de Perú

1. Representa las relaciones formales de coordinación entre los actores que pertenecen a la estructura organizativa del programa JUNTOS.
2. Los enlaces tienen la misma intensidad, y ninguno de ellos tiene direccionalidad (la intensidad se visualiza mediante el grosor de las líneas. La direccionalidad, a través de flechas de dirección).
3. La red se observa conectada con un solo componente.
4. El diámetro de la red constituye el grado de conectividad.
5. Los nodos dentro del círculo grande son el centro de la red (corresponde a los equipos de las oficinas central del programa JUNTOS). Los nodos que están fuera pertenecen a la periferia (actores que no se enlazan densamente con el grupo cohesionado).



6. La unión de BE y PR es un puente. De no existir PR, entonces BE se desconecta completamente de la red. Dado que BE son los beneficiarios del programa, se entiende la relevancia de la presencia de PR en la red.
7. Los cuadros PR y DE son puntos de quiebre porque su ausencia desconecta a la red e interrumpe la participación de otros actores conectados a ellos.

Elaborado con base en Bonvecchi y Henríquez (2015: 82-86).

En este apartado, se revisará los conceptos básicos del ARS y los alcances en el análisis de las ciencias sociales, particularmente en el uso de los programas sociales. Sobre todo, cuando la naturaleza de las políticas y programas es multisectorial y multinivel; es decir, intergubernamentales, es necesario comprender cómo los actores institucionales se organizan y trabajan para producir programas sociales concretos que suministran servicios específicos.

El análisis de redes sociales tiene gran potencial para analizar las políticas y programas sociales, en la problematización de su hechura, su contexto y su ejecución. En su forma más simple, permite un mapeo de actores y, al procesarlo en un programa, en una imagen se puede visualizar sus relaciones, lo cual resulta positivo para entender la política o programa, o bien, para realizar mejoras o nuevas propuestas. No se debe olvidar que el ARS posee gran flexibilidad para ser útil en diferentes etapas del proceso y ambientes.

Caso de estudio

Con objeto de realizar un ejercicio práctico con este tema, este apartado se relacionará con el Programa PROSPERA. Para ello, se rescatará información de sus reglas de operación (ROP de PROSPERA), publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 30 de diciembre de 2015, con el fin de ejemplificar el contenido de esta sesión.



Criterios y lineamientos



PROSPERA

Fuente: <https://goo.gl/HllcL7>

Los criterios y lineamientos se establecen en las reglas de operación de los programas sociales, donde se presenta un apartado denominado “Considerando”, que describe las atribuciones que le confieren, al programa en cuestión, diversas leyes, reglamentos, acuerdos, planes u otros programas.

En estas reglas se presenta una introducción, que expone las causas que motivaron la instauración del programa social. Principalmente, se incorpora el diagnóstico que obtuvieron diversas instituciones acreditadas y especializadas en el tratamiento de ciertos temas.

A través de la literatura especializada, se ha demostrado la existencia de una clara interdependencia entre las carencias en educación, salud y alimentación, las cuales al mismo tiempo actúan como causa y efecto de la persistencia de la pobreza. En PROSPERA se canalizan las acciones en cuatro componentes: componente alimentación, componente salud, componente educación y componente de vinculación.

De acuerdo a las Reglas de Operación de PROSPERA, “los hogares en pobreza, evidentemente, se caracterizan por su limitada capacidad para generar ingresos por cuenta propia y el bajo nivel de éstos, pero también en ellos se concentran las mayores prevalencias de morbilidad, mala nutrición, rezago educativo y baja escolaridad” (ROP de PROSPERA, 2016).

Enfoque relaciones intergubernamentales con análisis de redes sociales

Actores de formulación del programa PROSPERA

El programa PROSPERA se estableció en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el Programa de Inclusión Social, y contribuye al cumplimiento de la Meta 2 México Incluyente (Gobierno de la República, 2013). Allí, se relaciona con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, en el apartado de Programa de Inclusión Social, y se alinea al Objetivo 1: fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a



través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. El programa también se integra a tres programas intersectoriales:

Programa PROSPERA y alineación con programas intersectoriales

Programa sectorial relacionado	Estrategia relacionada	Objetivo relacionado
Programa Sectorial de Salud 2013–2018	Estrategia 2.1 Avanzar en el acceso efectivo a servicios de salud de la población mexicana, independientemente de su condición social o laboral, correspondiente.	Objetivo 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
Programa Sectorial de Educación 2013–2018	Estrategia 3.6 Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.	Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
Programa para Democratizar la Productividad 2013–2018	Estrategia 2.1 Incrementar las inversiones en el capital humano de la población.	Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.

Por lo tanto, en la planeación del programa se atienden los procesos establecidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la que participan los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, a través, del COPLADE y COPLADEM de los diferentes estados participantes. Para formalizar los acuerdos, se firma el Convenio de Desarrollo. Por ejemplo, en julio de 2016 fueron publicados los convenios en materia de transferencia de recursos para la ejecución de acciones de PROSPERA, en el componente de salud, entre la Secretaría de Salud y los estados de: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco (DOF, 2016).



Fuente: <https://goo.gl/PV8HuH>

Atendiendo lo anterior, el Ejecutivo establece la unidad responsable del programa Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (CN)⁷, que tendrá por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa. 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 (LGDS).

El CN está formado por un Consejo, un coordinador nacional y un comité técnico. El Consejo estará integrado por los titulares de las siguientes secretarías: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (CN) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los titulares de las dependencias referidas nombrarán a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener nivel jerárquico no inferior al de subsecretario (ROP de PROSPERA, 2015).

El Comité Técnico Nacional de PROSPERA (CTN) tiene como funciones: asesorar al Consejo y al titular de la coordinación en los asuntos que éstos encomienden; aprobar el proyecto de reglas de operación de PROSPERA y sus modificaciones; proponer medidas que incentiven la eficiencia y la transparencia de PROSPERA, y dar seguimiento a las acciones a cargo de las dependencias y entidades que participen en PROSPERA. Además, en cada entidad federativa contará con un Comité Técnico Estatal (CTE), que trabajará en conjunto con las actividades del CTN y estará integrado por los representantes de salud; educación; trabajo y previsión social, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; economía, y desarrollo social, tanto del ámbito federal como del estatal.

⁷ El 5 de septiembre de 2016 se emitió el decreto por el que se creó la coordinación nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Fue presentado por el ejecutivo federal, considerando: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Desarrollo Social (en relación a la Política Nacional de Desarrollo Social), Sistema Nacional de Desarrollo Social, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Además, esta coordinación forma parte de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.



En este proceso participa también la Comisión Intersectorial (CI), que tiene el objeto de coordinar, articular y complementar acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia presidencial, que está integrada por los titulares de las dependencias de: Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por otro lado, para determinar el universo de atención (que se conforma por todas las localidades del país), se tomará en cuenta el índice de rezago social establecido por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de marginación establecido por Consejo Nacional de Población (CONAPO), la información estadística sobre las localidades generado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), todas estas instituciones en coordinación con el SEDESOL u otras instituciones de demanda ciudadana recibida por la CN.

Actores ejecutores del programa PROSPERA

En el programa PROSPERA, a diferencia de otros programas sociales, concurren diferentes dependencias y entidades públicas, todas en su campo de competencia específico. En este contexto es importante mencionar que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es una dependencia centralizada del gobierno federal, la cual interviene a través de su órgano desconcentrado Coordinación Nacional de PROSPERA.

También se involucra a las coordinaciones estatales del programa, que son delegaciones en las entidades federativas. En virtud de que el programa tiene cuatro componentes: salud, educación, alimentación y vinculación, son incluidas las siguientes:

- Secretaría de Salud, servicios estatales de salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de IMSS PROSPERA.



- Secretaría de Educación Pública, servicios estatales de educación, secretarías estatales de educación o equivalentes, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

La Coordinación Nacional articulará sus acciones con SE, STPS, SAGARPA, SEDESOL y SHCP, para impulsar la inclusión productiva de las familias beneficiarias de PROSPERA en los programas de orientación productiva que operan dichas dependencias.

Actores operativos del programa PROSPERA

En el decreto de las ROP de PROSPERA también se establecen los procesos de operación y se asignan los actores para tal efecto.

Delegaciones estatales (DE) son responsables de los beneficiarios, así como de la operación del programa PROSPERA. Existe una DE por cada estado participante.

El enlace municipal (EM) es el representante del presidente municipal, y colabora con el programa únicamente en funciones de apoyo logístico y de seguridad pública, mismas que deberán regirse por lo establecido en los lineamientos para la participación de los enlaces municipales y por los principios de imparcialidad, transparencia y honestidad.

Comités de promoción comunitaria (CPC) y vocales unitarias (VU) son instancias de organización integradas por los titulares beneficiarios elegidos democráticamente entre los titulares de una localidad o colonia. Promoverán la articulación y complementariedad en el ejercicio de sus funciones con los distintos órganos de participación social existentes para evitar duplicidad en sus tareas.

Los CPC, además, eligen las formas de representación de los titulares de las familias beneficiadas en localidades rurales, semiurbanas y urbanas. Están conformados por cinco vocales (VCPC), que representan a un mínimo de 25 y un máximo de 200 familias que habitan en la misma localidad o colonia; es decir, habrá al menos un CPC por localidad.



Por otro lado, las VU contribuyen a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación e instituciones relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, así como de la CN, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de los componentes que opera el programa, fomentar y motivar la participación comunitaria y transparencia del Programa, así como promover la contraloría social preservando en todo momento la libertad de interlocución directa de las familias beneficiarias con las instancias operativas y normativas. Son de carácter voluntario y honorario.

El titular de la familia de los beneficiarios (TFB) se encarga de atender a la población beneficiaria, así como de acordar y promover, con las instancias involucradas en el programa, la correcta operación del mismo.

Con la revisión del programa PROSPERA, a través de sus reglas de operación, se observan y establecen relaciones intergubernamentales que permiten alcanzar la coordinación institucional y la vinculación de acciones que tienen como propósito contribuir al cumplimiento de objetivos y metas del programa, procurando potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, propiciar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Al mismo tiempo, ha permitido identificar a los actores principales en diferentes niveles de gestión del programa; es decir, se ha realizado un análisis a través del enfoque de relaciones intergubernamentales con el apoyado de la herramienta de análisis de redes sociales.

Como se ha puntualizado, lo más importante en el enfoque de relaciones intergubernamentales es su capacidad para influir en la sensibilización de las necesidades de la población de cada unidad y ofrecer bienes públicos acordes a sus demandas.

Cierre de sesión

Esta sesión estuvo enfocada en el estudio de las relaciones intergubernamentales en la política social, atendiendo al contexto histórico de este enfoque en México, con la **descentralización o nuevo federalismo**, lo cual llevó al crecimiento del aparato del Estado y aumentó la complejidad en los procesos de formulación, diseño y ejecución de las políticas públicas. También se realizó una breve



revisión conceptual de **las relaciones intergubernamentales** y cómo vistas desde un enfoque de análisis contribuyen al estudio de políticas y programas sociales.

Adicionalmente, se inspeccionó la situación de las relaciones intergubernamentales en nuestro país y su proceso de formalización y legislación a través del **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, así como el modo en que su incidencia favoreció la mejora de la coordinación institucional con la creación de los diferentes **comités**, que pueden agruparse en organismos para la coordinación para la planeación y programación y en la coordinación fiscal.

Por otro lado, se identificó la **teoría de redes** como elemento enriquecedor del análisis de programas y políticas sociales que, si bien por las condiciones del módulo no se ha revisado en su totalidad, de ahora en adelante se considerará herramienta de apoyo para el **mapeo de actores e identificación de sus relaciones**.

Finalmente, se hizo el análisis del caso de estudio que permitió aplicar los conceptos adquiridos durante la sesión.

Con estos elementos, continúa el análisis de políticas y programas sociales de la sesión 4, a través de problematizar su hechura, contexto y ejecución. En la siguiente, sesión se revisará un hito sobresaliente: los presupuestos en las políticas y programas sociales.

Finalmente, debe recordarse que estos textos están realizados con mucho esfuerzo y que fueron enriquecidos con el apoyo de diversos docentes de este programa, por lo tanto, se pide utilizarlos de acuerdo a los lineamientos institucionales. En este sentido, se indica citarlo de la siguiente manera:

Salgado, S. (Coord.). (2016). *Texto de apoyo de sesión 5. Políticas, programas y niveles de gobierno*. México: UnADM-SEP.



Para saber más

- Canal Once. (2015). *México Social-La política social en revisión* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=LC9tKYAxoGM>
- Complexity Lab (Efectiva. Análisis de Redes Sociales). (2015). *Análisis de redes sociales. Una visión general* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Vm-jpLXRYEs>
- Qali Warma. (2015). *Mesa Redonda: Experiencias exitosas en la articulación intersectorial para la atención al niño* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tN6xth1dbGY>

Fuentes de consulta

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ainaga, V. (s. f.). Federalismo y relaciones intergubernamentales. *Letras Jurídicas*, 8. Recuperado de <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/8/ainaga8.pdf>
- Anaya, C. (2002). La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 65. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr8.pdf>
- Arandia, L. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9(30). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10503003>
- Ayala, E. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Bartolomé, A. (2014). La mercantilización del bienestar y el reforzamiento del Estado disciplinario. *RIPS*, 13(1), 49-69.
- Bonvecchi, A. y Henríquez, J. (2015). Herramientas metodológicas para el uso del análisis de redes sociales. En Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scarstascini, C. (Ed.). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.



- Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scarstascini, C. (Ed.). (2015). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrero, E. y Mejía, J. (1996). *Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*. México: CIDE.
- Carmagnani, M. (Coord.). (1993). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CESOP. (2010). Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social. *Documento de Trabajo*, 103. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es
- CONAPO. (2016). *Consejo Nacional de Población*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Que_es__CONAPO
- Dawidowicz, A. (2016). Perú. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “JUNTOS”. Recuperado de http://www.redetis.iipe.unesco.org/programas_type/programa-nacional-de-apoyo-directo-a-los-mas-pobres-juntos/#.WAVPR-DhCM8
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DOF. (2016, julio 13). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2016/jul/DOF_13jul16.pdf
- DOF. (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2016/jul/DOF_13jul16.pdf
- Efectiva. Análisis de Redes Sociales. (2015). *Análisis de redes sociales. Una visión general* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Vm-jpLXRYEs>
- Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Gurza, C. (2002). El municipio y el control de los recursos públicos. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 65. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr9.pdf>



- Henríquez, J., Johannsen, J. y Morales, N. (2015). La coordinación entre actores en la implementación de programas sociales: dos estudios de caso. En Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scarstascini, C. (Ed.). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- INAFED. (2016). Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/>
- INAFED. (2016). Organigrama. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Organigrama>
- Jaramillo, C. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22(49), 177-200. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es
- JUNTOS. (2016). Juntos Programa Nacional de apoyo directo a los más pobres. Recuperado de <http://www.juntos.gob.pe/>
- Marrufo, H., Moreno, S. y Ortiz, G. (2004). Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. *Sociológica*, 54, 55-57.
- Martínez, L. (2010). Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Documento de Trabajo núm. 103, 2010. México: CESOP.
- Méndez, J. (1997). Estudio introductorio. En Wrigth, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura económica.
- Narváez, L. (1985). Los comités de planeación del desarrollo, estatales y municipales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 16-17.
- Pontifes, M. (2002). Relaciones Intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 65. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>
- Prieto, J. (2011). Herramientas para el análisis y monitoreo en Redes Sociales. *International Review of Information Ethics*, 16. Recuperado de <http://www.i-r-i-e.net/inhalt/016/gutierrez.pdf>
- Qali Warma. (2015). *Mesa Redonda: Experiencias exitosas en la articulación intersectorial para la atención al niño* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tN6xth1dbGY>



- Ramírez, V. y Ramírez, M. (2012). Antecedentes de la legislación sobre planeación en México. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 171. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/>
- Rivas, S. (1984). Participación de los municipios en los COPLADES. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 12-13.
- ROP de PROSPERA. (2015). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45627/ROP_2016_PROSPERA.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://www.planeacion.unam.mx/descargas/seguimiento/presentaciones/PresentacionPND2013-2018DPBR.ppt>
- SNCF. (2016). Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Recuperado de <http://snCF.gob.mx/noticias.aspx>
- SNCF. (2016). *Organigrama*. Recuperado de http://snCF.gob.mx/documents/pdf/Organigrama_SNCF_2016_2017.pdf
- Wasserman, S. y Faust, K. (2013). *Análisis de redes sociales. Métodos y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Wright. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de cultura Económica.
- Zapata, C. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho*, 70(156), 323-344.



Anexo 1: Aportaciones institucionales para el análisis de PROSPERA

A continuación, se presentan algunos elementos relevantes de las instituciones involucradas para la elaboración de las ROP de PROSPERA.

CONEVAL

Se presenta, como ejemplo, información del CONEVAL, que establece los principales indicadores que, a su juicio, miden la pobreza, la privación social, la carencia social y el bienestar.



Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014

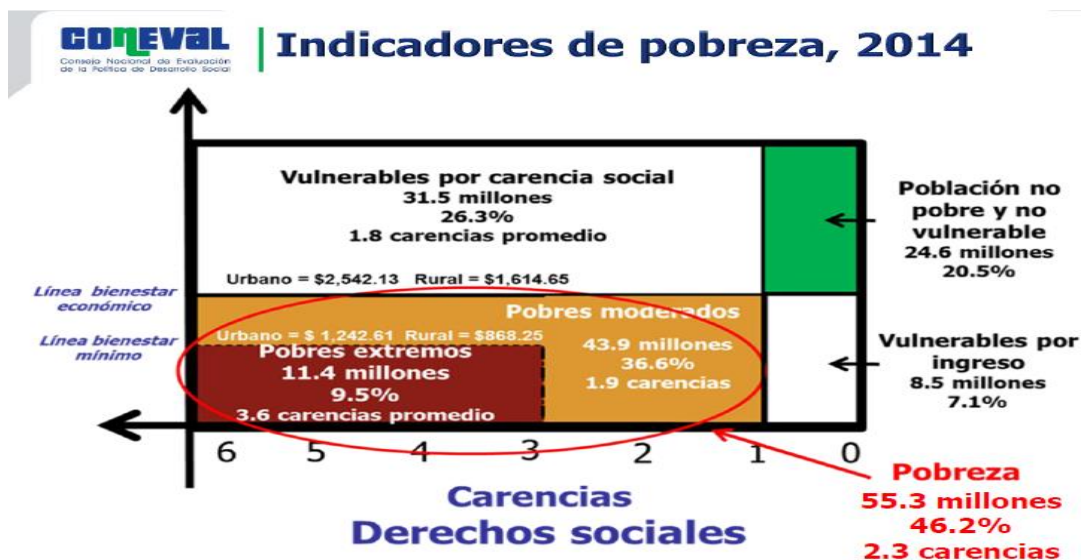
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

El análisis de la información del CONEVAL considera que las carencias sociales se encuentran en el rezago educativo; en el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social; en la calidad y espacio de la vivienda y a los servicios que tiene ésta, así como a la alimentación. De ahí que en el programa se haya determinado los cuatros componentes: alimentación, salud, educación y vinculación.

La población objetivo, para su incorporación a PROSPERA, se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.

El CONEVAL define al ingreso mensual per cápita del hogar como el resultado de dividir la suma de los ingresos totales mensuales del hogar entre el número de miembros de éste. Con esta fórmula se identifica a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren; se definen la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. Adicionalmente, la línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).



La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. El



CONEVAL refiere a la pobreza, con diversas magnitudes, así como a la privación, relacionados con las carencias, además de las líneas de bienestar.

INEGI

La demografía es uno de los insumos esenciales; por ello, el INEGI, es una fuente fundamental de información.

La información del INEGI, de la población mayor de 12 años, nos presenta que son mayoría las mujeres, en tres millones aproximadamente.	Población de 12 años y más, por entidad según sexo			
		Total	Hombre	Mujer
	Total	84,927,468	40,947,872	43,979,596
La entidad federativa, con mayor población de este sexo, es el estado de México, que llega a los 5,956,056.	Aguascalientes	879,679	421,255	458,424
	Baja California	2,396,702	1,206,136	1,190,566
	Baja California Sur	483,011	247,210	235,801
La entidad federativa con menos población de este sexo, es Baja California Sur, con 235,801.	Campeche	628,543	308,961	319,582
	Coahuila de Zaragoza	2,071,514	1,019,912	1,051,602
	Colima	500,455	246,322	254,133
De tal manera que una política pública, dirigida a la atención de las mujeres, tendría que considerar la información por estado de la República mexicana.	Chiapas	3,424,551	1,658,600	1,765,951
	Chihuahua	2,511,554	1,238,463	1,273,091
	Distrito Federal	7,110,465	3,350,128	3,760,337
Los programas sociales tendrían que considerar, ambos sexos, su distribución espacial en el territorio, por localidad, municipio, entidad federativa y región.	Durango	1,208,679	588,645	620,034
	Guanajuato	4,092,636	1,933,473	2,159,163
	Guerrero	2,481,173	1,184,680	1,296,493
	Hidalgo	2,012,010	953,933	1,058,077
	Jalisco	5,549,002	2,685,806	2,863,196
	México	11,478,761	5,522,705	5,956,056
	Michoacán de Ocampo	3,264,181	1,552,336	1,711,845
	Morelos	1,362,430	647,284	715,146
	Nayarit	823,908	408,195	415,713
	Nuevo León	3,571,512	1,770,146	1,801,366
	Oaxaca	2,842,808	1,334,086	1,508,722
	Puebla	4,284,788	2,011,971	2,272,817
	Querétaro	1,378,252	658,918	719,334
	Quintana Roo	996,474	506,178	490,296
	San Luis Potosí	1,936,607	931,632	1,004,975
	Sinaloa	2,131,512	1,052,504	1,079,008
	Sonora	2,025,823	1,014,961	1,010,862
	Tabasco	1,676,461	814,956	861,505
	Tamaulipas	2,437,549	1,194,173	1,243,376
	Tlaxcala	877,052	417,024	460,028
	Veracruz de Ignacio de la Llave	5,860,185	2,790,969	3,069,216
	Yucatán	1,517,245	741,476	775,769
	Zacatecas	1,111,946	534,834	577,112
	INEGI. Censo de población y vivienda, 2010			



CONAPO

El CONAPO es otra de las instituciones acreditadas que produce información relevante para conocer el comportamiento demográfico del país. Para el programa PROSPERA provee información relevante acerca de los indicadores de marginación, como el drenaje y los servicios sanitarios.



El mapa de México presenta, en términos generales, que el desempeño es negativo en tres de las entidades federativas del sur hacia la costa del pacífico, y dos hacia el golfo de México. La carencia de drenaje y servicio sanitario repercute en la higiene y la salud, lo que propicia la transmisión de enfermedades gastrointestinales, entre otras, que pueden convertirse en problemas de salud pública y que repercuten en el gasto familiar (CONAPO, 2004), lo que aumenta las disparidades sociales y afecta la calidad de vida. El mapa revela que los estados del norte se encuentran con porcentajes de desempeño positivo, con respecto a una mayor población con drenaje y servicios sanitarios.

Otra aportación de la CONAPO, en conjunto con información del INEGI, es identificar la cobertura de PROSPERA que, si bien funciona a nivel nacional, atiende a localidades con las siguientes condiciones: i) accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y ii) accesibilidad a los servicios de educación.



Por la necesidad de contar con referentes de información sobre las localidades, el CONAPO permite identificar, en el cuadro *Localidades con menos de 2500 habitantes*, que existen 104 041 localidades marginadas con 24 millones de habitantes. Las localidades con muy alta marginación llegan al 34.46%; la mitad se encuentra en lugares aislados, y una cuarta parte cercana a una carretera. La población que se ubica en estas localidades de muy alta marginación llega al 17.27% de los 24 millones de habitantes, de los cuales más de una tercera parte se encuentra en áreas geográficas aisladas. Estas ubicaciones aisladas, como muestra el cuadro, están lejanas de carreteras, distantes de centros de población y de ciudades. Esto refleja la complejidad para que la población acceda a servicios de salud y educación.

Localidades con menos de 2500 habitantes

Localidades con menos de 2 500 habitantes por grado de marginación de la localidad según condición de ubicación, 2000.										
Grado de marginación	Total		Cercanas a ciudades		Cercanas a centros de población		Cercanas a una carretera		Aisladas	
	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población
Total ¹	196 157	24 638 380	28 609	4 008 308	16 757	2 456 872	86 996	13 194 699	63 795	4 978 501
Sin grado ²	92 116	589 363	14 679	94 681	7 821	46 271	38 159	217 921	31 457	230 490
Total ³	104 041	24 049 017	13 930	3 913 627	8 936	2 410 601	48 837	12 976 778	32 338	4 748 011
Muy alto	33 770	4 154 160	1 874	234 161	2 153	287 039	12 130	1 793 049	17 613	1 839 911
Alto	48 442	12 462 026	6 176	1 602 201	4 397	1 298 964	25 765	7 206 751	12 104	2 354 110
Medio	13 933	5 013 316	3 230	1 218 262	1 547	603 522	7 271	2 760 999	1 885	430 533
Bajo	5 892	2 124 579	1 809	704 144	628	198 012	2 923	1 121 500	532	100 923
Muy bajo	2 004	294 936	841	154 859	211	23 064	748	94 479	204	22 534
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Muy alto	32.46	17.27	13.45	5.98	24.09	11.91	24.84	13.82	54.47	38.75
Alto	46.56	51.82	44.34	40.94	49.21	53.89	52.76	55.54	37.43	49.58
Medio	13.39	20.85	23.19	31.13	17.31	25.04	14.89	21.28	5.83	9.07
Bajo	5.66	8.83	12.99	17.99	7.03	8.21	5.99	8.64	1.65	2.13
Muy bajo	1.93	1.23	6.04	3.96	2.36	0.96	1.53	0.73	0.63	0.47

Notas: 1. No se incluyeron 151 localidades con una población total de 19 827 habitantes, para las cuales no fue posible disponer de sus coordenadas.
 2. Localidades en las que no fue posible calcular el grado de marginación por ser confidenciales o por no reunir la información necesaria.
 3. No se incluyeron las localidades ni la población sin grado de marginación.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, CONAPO, Índice de marginación por localidad 2000, México, 2002; e IMT, Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, 2000.



Como se ha mencionado, la población objetivo de PROSPERA son los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyo ingreso no alcanza para cubrir alimentación, salud y educación.

De esta manera, se contextualiza el problema y se ubica el programa en estudio. Dentro de este escenario, así se encuentra su lógica o la razón de existencia.