

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

***Evaluación Ex-post del programa “70 y más” de
SEDESOL en la región Cuitzeo del estado de
Michoacán de Ocampo, 2007-2012***

Autor: César Amando Chávez Mendoza

**Tesis presentada para obtener el título de:
Maestro en Ciencia Política**

**Nombre del asesor:
Jorge Tinajero Berrueta**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación “Dr. Silvio Zavala” que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo “Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada”, se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





POSGRADO EN CIENCIA POLÍTICA

“Evaluación Ex-post del programa “70 y más” de SEDESOL en la región
Cuitzeo del estado de Michoacán de Ocampo, 2007-2012”

TESIS

Que para obtener el título de:

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

LIC. CÉSAR AMANDO CHÁVEZ MENDOZA

ASESOR

DR. JORGE TINAJERO BERRUETA

CLAVE: 16PU0063Z

ACUERDO: MAES100505

MORELIA, MICHOACÁN

FEBRERO, 2014

El análisis de la pobreza debe estar enfocado en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar, más que en los resultados que obtiene de ese funcionamiento.

Amartya Sen

*A mis abuelos por su sabiduría,
a mis padres por su cariño,
a Jorge por su confianza y
a Andrea por todo.*

Agradecimientos

A la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) delegación Michoacán, especialmente al MVZ Fabio Galeana Márquez director de atención a grupos prioritarios, al CP David Sandoval Monroy Coordinador Operativo de área 9 Secretaría de Desarrollo Social Delegación Michoacán.

Al Dr. Héctor Manuel Fernández Aguado director de la escuela de nutrición de la UVAQ y al MC Aldo Israel Sandoval Monroy director de las escuelas y facultad de ingeniería de la UVAQ.

A los alumnos: Juan Pablo Alarcón Zarco, Rosdeny Arroyo Melgarejo, Luis Felipe Castillo Medina, Luis Alberto Chávez Fuentes, Perla del Rocío Díaz Ortega, Ximena Guadalupe Gamiño Chavarrieta, José Alberto Hernández Cevantes, Javier Ramírez Morón, Cristina Dayane Reyna Orozco, Mariana Romero Cortés, María Elena Ruíz Ruyíz, Arael Tadeo Téllez Herrera, Estefanía Villalobos Bentacourt y Ana Isabel Zuno García.

Sin todos ustedes difícilmente este trabajo podría haberse llevado a cabo.

Resumen

El presente trabajo concentra la evaluación del programa de desarrollo social “70 y más” en la región Cuitzeo, durante el período 2007-2012. Para tal fin, se realizó una evaluación transversal de tipo Ex-post, midiendo particularmente el acceso a los servicios de salud, así como la alimentación y la nutrición de los beneficiarios, como una función del tiempo de pertenencia al programa.

Abstract

The present work focuses the evaluation of the social development programme '70 y más' in the Cuitzeo region, during the period 2007-2012. For this purpose, was a cross-sectional assessment of Ex-post type, measuring particularly access to health services, as well as the food and nutrition of the beneficiaries, as a function of the time of program membership.

índice

Capítulo I	Fundamentos de la investigación	pág. 1
1.1.	Planteamiento de problema	pág. 3
1.1.1.	Pregunta general de investigación	pág. 12
1.1.2.	Preguntas específicas de investigación	pág. 12
1.1.3.	Objetivo general.....	pág. 12
1.1.4.	Objetivos particulares	pág. 13
1.2.	Justificación de la investigación	pág. 13
1.3.	Hipótesis de investigación	pág. 18
1.4.	Técnicas e instrumentos para recopilar la información	pág. 18
1.4.1.	La encuesta y el cuestionario	pág. 19
1.4.2.	La cédula de entrevista	pág. 21
1.4.3.	La estrategia de observación.....	pág. 21
1.5.	Procedimiento y diseño de la muestra	pág. 22
1.5.1.	Muestreo por conglomerados.....	pág. 22
1.5.2.	Tamaño de la muestra	pág. 23
1.6.	Estrategia de trabajo de campo	pág. 25
1.6.1.	Selección y preparación de encuestadores.....	pág. 26
1.6.2.	La prueba piloto	pág. 26
1.6.3.	Levantamiento de la encuesta y empleo de otras técnicas.....	pág. 28
1.6.4.	Control de la calidad de la información.....	pág. 29

Capítulo II Las Políticas Públicas	pág. 31
2.1. El nacimiento de las políticas públicas.....	pág. 33
2.1.1. Origen y desarrollo de la políticas públicas.....	pág. 33
2.1.2. Orientaciones de la políticas públicas.....	pág. 35
2.1.3. La recepción de la disciplina en México	pág. 36
2.2. Definiendo a las Políticas Públicas.....	pág.38
2.2.1. La definición de las PP. PP.....	pág. 38
2.2.2. Naturaleza y clasificación de las PP. PP.....	pág. 39
2.2.3. El proceso y las operaciones consecutivas de las PP. PP.	pág. 42
2.3. El proceso decisorio de las Políticas	pág. 45
2.3.1. La elección racional en las PP. PP.....	pág. 45
2.3.2. Entre la razón y los intereses políticos.....	pág. 47
2.4. Problemas públicos y agenda de gobierno	pág. 49
2.4.1. La definición de los problemas públicos	pág. 49
2.4.2. La formación de la agenda.....	pág. 51
2.4.3. El proceso de las Políticas	pág. 54
2.5. La puesta en marcha de las Políticas	pág. 56
2.5.1. Comunicación de la PP. PP.	pág. 57
2.5.2. La puesta en marcha de la PP. PP.....	pág. 58
2.5.3. Evaluación de las PP. PP.	pág. 60

Capítulo III El Desarrollo Social	pág. 63
3.1. El Estado de Bienestar	pág. 65
3.1.1. La construcción de un nuevo contrato social	pág. 66
3.1.2. Características y críticas del Estado de Bienestar	pág. 68
3.1.3. Regímenes de bienestar en América Latina	pág. 72
3.2. El Desarrollo Social y Humano	pág. 76
3.2.1. Del Desarrollo Social al Desarrollo Humano	pág. 77
3.2.2. El nuevo IDH-D	pág. 83
3.3. Desarrollo y Derechos Sociales	pág. 86
3.3.1. Derechos Sociales	pág. 86
3.4. El Desarrollo Social en México	pág. 90
3.4.1. Evolución del Desarrollo Social en México	pág. 90
3.4.2. El efecto distributivo de la acción del Estado	pág. 92
3.4.3. El programa Progresá-Oportunidades	pág. 97
Capítulo IV Programa “70 y más” en la región Cuitzeo	pág. 101
4.1. Región Cuitzeo, Michoacán	pág. 103
4.2. Estado actual de los beneficiarios en la región Cuitzeo	pág. 115
Capítulo V Evaluación Ex-Post del programa “70 y más” en la región Cuitzeo	pág. 153
5.1. Descripción del programa	pág. 155

5.2. Evaluación Ex-Post del programa (impacto).....	pág. 167
5.2.1. Análisis de los objetivos del programa.....	pág. 169
5.2.2. Construcción de la teoría del programa (problematización).....	pág. 174
5.2.3. Preguntas de evaluación.....	pág. 176
5.2.4. Selección de indicadores.....	pág. 177
5.2.5. Estimación de impacto (diseño sólo después)	pág. 177
5.2.6. Estimación de la eficacia y la eficiencia.....	pág. 183
 Capítulo VI Conclusiones.....	 pág. 189
6.1. Conclusiones.....	pág. 191
6.2. Recomendaciones	pág. 194
6.3. Trabajo futuro	pág. 196
 Bibliografía	 pág. 201
Índice de tablas y figuras	pág. 211
Apéndice	pág. 217
Anexos	pág. 249

Capítulo I Fundamentos de la investigación

En este capítulo se presentan los fundamentos metodológicos de la investigación: 1) el problema, las preguntas generales y específicas investigación; 2) la justificación del estudio, relevancia social, implicaciones prácticas y valor teórico; 3) la hipótesis o respuesta al problema previamente planteado; 4) las técnicas y procedimientos de recolección de información; 5) el procedimiento y tamaño de la muestra y 6) la recolección de información en campo para su estudio e interpretación.

1.1. Planteamiento del problema

A una centena de años del período revolucionario, los ciudadanos mexicanos han experimentado una profunda transformación en su composición social. Salud, educación, economía, seguridad, equidad de género, medio ambiente, entre otros muchos aspectos, son hoy día radicalmente diferentes (INEGI, 2010). De estos cambios, posiblemente uno de los desafíos más grandes que enfrentará nuestro país en el presente siglo, es el envejecimiento de su población. Proceso intrínseco de la transición demográfica de nuestro país y que hoy día perfila a las personas mayores de 60 años como el grupo de mayor crecimiento en el país.

Uno de los primeros motivos para explicar el cambio sociodemográfico en nuestro país, es la cobertura alcanzada por los sistemas de salud en el siglo XX. Misma que según el INEGI (2010) reducirían la tasa de mortalidad infantil de 156 niños muertos por cada mil que nacían en 1930, a 9 defunciones infantiles de cada mil en 2010 (Fig. 1).

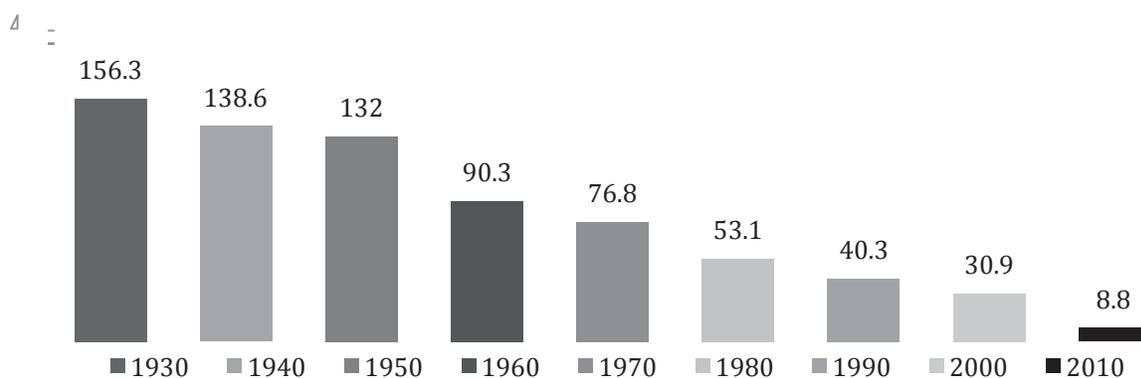


Figura 1 Tasa de mortalidad infantil en México por millar, INEGI, 1930-2010

Junto con la disminución de la mortalidad infantil. Los servicios de salud del Estado permitieron menguar y controlar enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias entre la población (INEGI, 2005). Incrementando la esperanza de vida para los mexicanos en todos los grupos por edad (Fig. 2).

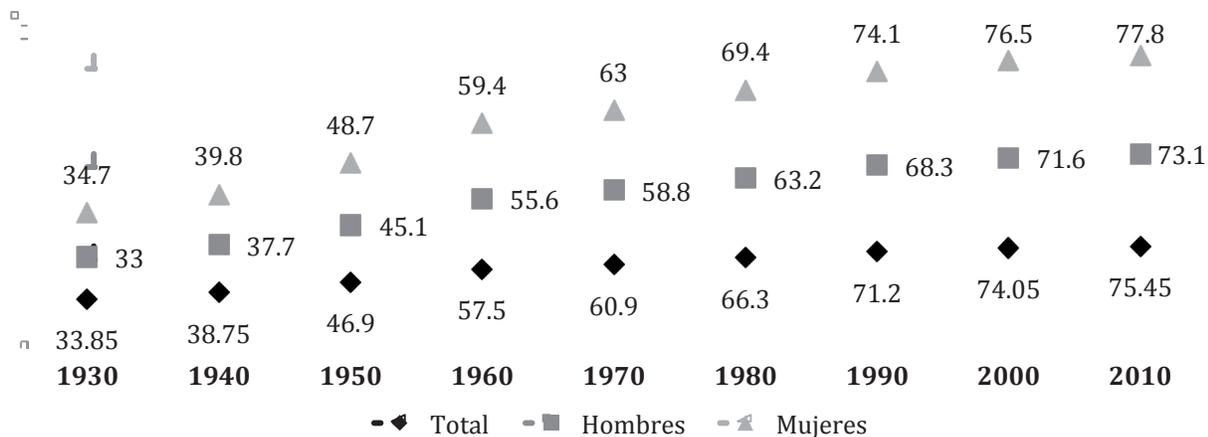


Figura 2 Esperanza de vida (en años) al nacimiento por sexo en México, INEGI, 1930-2010

Acompañado de una mayor esperanza de vida para los ciudadanos de nuestro país; hemos experimentado el freno de la explosión demográfica (Fig. 3). Este cambio, atribuido a diversos factores, encuentra su principal determinante en el descenso en la fecundidad. Misma que entre 1970 y 2000 se redujo a la mitad. Pasando de un promedio de 6.8 hijos por mujer a 2.8. Actualmente esta tendencia a continuado hasta llegar a los 2.1 hijos por mujer.

La velocidad en el descenso del nivel de fecundidad puede parecer acelerada, pero es menor al experimentado por países desarrollados en períodos de tiempo más cortos. Además de ser acorde a los supuestos de planeación de nuestro país.¹ Mismos que se plantearon frenar la explosión demográfica experimentada entre 1970 y 1990 con el acceso público al control de la natalidad y el distanciamiento temporal entre la concepción del primer hijo y el resto de la prole (CONAPO, 2006, pág. 17).

Dicha caída de la fecundidad, ha sido un proceso gradual de estrechamiento de la base de la pirámide de población hacia los grupos de edad centrales. Donde si bien, la población se ha incrementado en términos generales, el bloque de personas de 0 a 14 años ha pasado de 22.3 a 32.6 millones de personas entre 1970 y 2010. Disminuyendo su importancia relativa al pasar del 46.2% al 28.6% de la población. Incrementando el número de personas de entre 15 y 59 años, de 23.2 a 68.5 millones en el mismo período de tiempo. Hablamos de algo cercano a tres

¹ Podemos señalar a la Ley general población (1974) como el antecedente directo de la preocupación del Estado Mexicano por conformación sociodemográfica de su población. En ella se establecen los vínculos existentes entre las variables sociodemográficas aquí expuestas y el desarrollo socioeconómico de las personas.

veces su tamaño inicial en cuarenta años. Cabe mencionar que la transformación experimentada en la Tasa Global de Fecundidad, obedece a cambios reproductivos entre los ciudadanos de nuestro país quienes han modificado su conducta reproductiva:

Estas transformaciones se relacionan con la aceleración del proceso de urbanización experimentado en el país, con el aumento en la escolaridad, con los cambios en la organización doméstica, con la mejora en el acceso a los servicios de salud, en particular los de salud reproductiva, y con la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo... Estos factores influyeron sobre las pautas conyugales y en las prácticas anticonceptivas (CONAPO, 2005, p. 4).

4
:

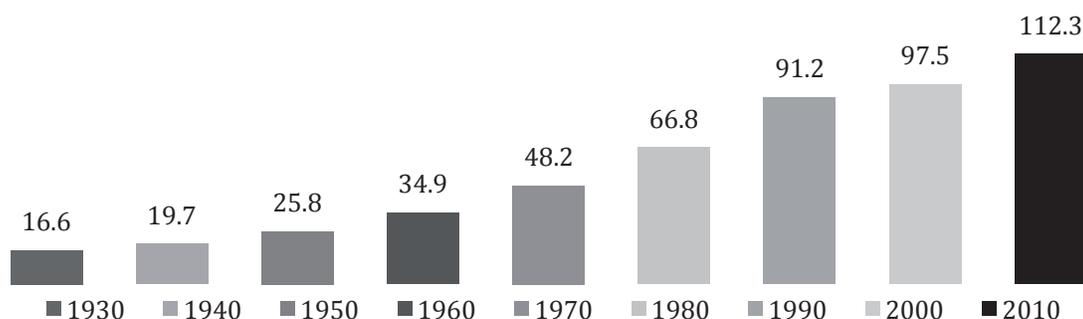


Figura 3 Crecimiento de la población en México en millones de habitantes, INEGI, 1930-2010

Finalmente, otra variable asociada al ritmo de crecimiento y estructura de la población de un país junto a la fecundidad y mortalidad; es la migración, misma que propicia cambios profundos tanto en la población de origen como en la de destino. Para el caso de México, este fenómeno es particularmente dinámico e integra a más del 20% de la población. Quienes han cambiado de residencia en los últimos 5 años, emprendido flujos migratorios internos y un estimado de 9 millones de personas nacidas en México que residen en los Estados Unidos (INEGI, 2010). En esta dinámica, podemos observar peculiaridades dentro de la edad de población migrante, encontrando que:

La migración, tanto interna como internacional, se concentra en las edades de la adolescencia y adultas jóvenes; etapas en las cuales, en términos generales, los individuos se independizan del hogar paterno para formar el suyo; se insertan a la actividad económica, e inician su vida en pareja (CONAPO, 2005, p. 5).

Acompañada con los flujos migratorios internos, podemos encontrar la movilidad generalizada hacia las zonas urbanas. Mismo que tuvo su origen en la industrialización del Estado iniciada en 1940 y que ha llevado a vivir actualmente al 76.5% de la población en zonas urbanas².

El efecto que ha tenido la migración en la estructura por edad de la población también se advierte en un envejecimiento relativo de las localidades rurales, las cuales son origen de cuantiosos contingentes de población que se desplazan de sus comunidades principalmente en búsqueda de actividades económicas más rentables y con mayores remuneraciones a la mano de obra (CONAPO, 2005, p. 6).

La movilidad nacional e internacional³ de la población en edades productivas ha desplazado el porcentaje de personas de 60 y más años en las poblaciones con menos de 2,500 habitantes, donde este bloque poblacional es del 16% de su población, contra el 11% en las ciudades. Observando aquí una dependencia geográfica vinculada con la edad. Es decir, los bloques de personas de 0 a 14 años y de 60 y más años, son los que presentan una menor migración en términos porcentuales y absolutos. Lo anterior, supone que los estados con una mayor cantidad de zonas rurales serán las que experimentaran una mayor tendencia al envejecimiento de la población (Fig. 4).

Para el año 2000, Zacatecas (16%), Oaxaca (15.9%) y Michoacán de Ocampo (15.1%) son los estados con la relación de dependencia demográfica más alta, mientras que Quintana Roo (6.1%), Baja California y el Estado de México (9.4% cada uno) presentaron las más bajas. Las primeras entidades son las que han mostrado las mayores pérdidas de población potencialmente activa, causadas principalmente por la migración internacional, mientras que las segundas han atraído importantes corrientes de jóvenes y adultos en los últimos años (CONAPO, 2005, p. 10).

² La definición de zona urbana varía dependiendo del país y usualmente combinan las variables densidad poblacional, extensión geográfica e infraestructura. En nuestro país, el INEGI considera como zona urbana a toda población que cuenta con más de 2,500 habitantes.

³ El flujo migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos tiene causas diversas relacionadas con la relación histórica entre estos dos países. Aún así, el motivo es principalmente laboral y se observa una movilidad mayoritaria de personas en edad productiva de entre 15 a 45 años (31.7%).

Los diversos cambios en la disminución de la mortalidad infantil, el incremento de la expectativa de vida, los cambios en la fecundidad y la migración han engrosando las capas superiores de la pirámide poblacional, la cuál es comparable con el crecimiento acelerado de la población experimentado entre 1930 y 1970 en México. Años entre los cuales, la población alcanzó un crecimiento máximo de casi 3.5% anual y que en su momento, amenazó seriamente la viabilidad social de México al suponer una capacidad para duplicar su volumen cada 20 años.

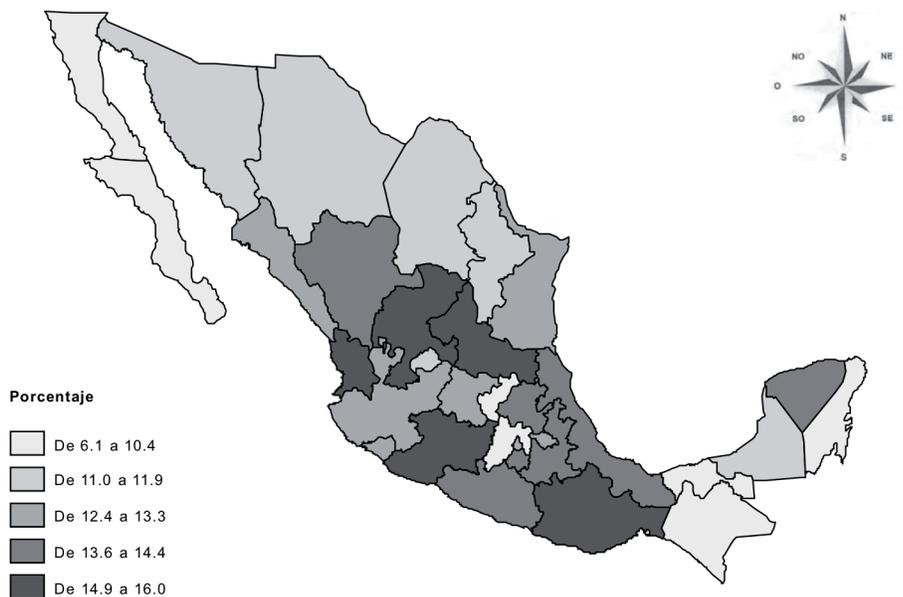


Figura 4 Dependencia demográfica de adultos mayores por entidad federativa

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (2005) el envejecimiento demográfico mexicano tomará alrededor de dos décadas y tendrá su momento de mayor crecimiento ocurrirá en algún punto del 2020; tiempo relativamente breve si lo comparamos con los países europeos en los que el proceso se espacia en un lapso de cien años, permitiéndoles realizar los ajustes institucionales necesarios de preparación para la transición. Siguiendo con las estimaciones de la CONAPO (2005), el resultado proyectivo a cinco décadas, supone que pasaremos de 7.9 millones de adultos mayores en el 2004 a 36.2 millones en el 2050. Pasando de aproximadamente el 9% de la población a casi al 28% de la población (Fig. 5).

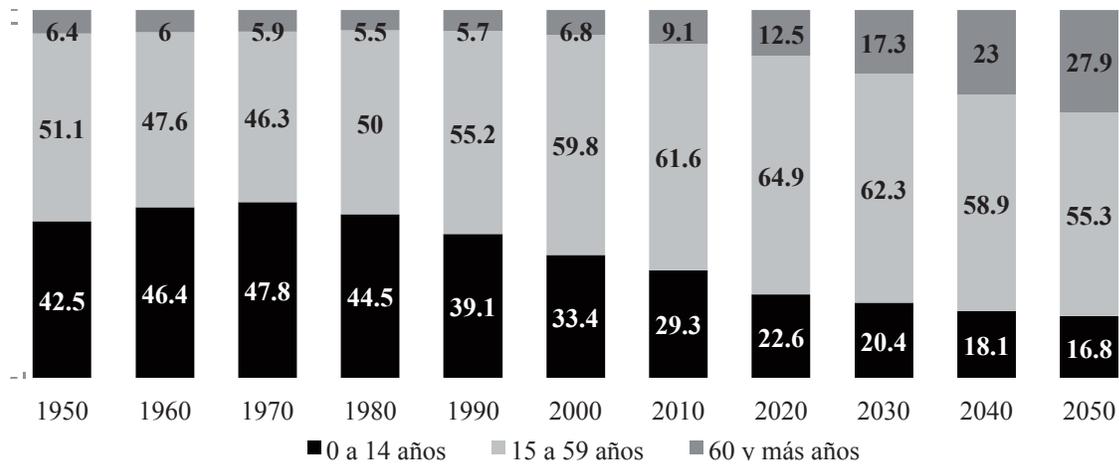


Figura 5 Distribución porcentual de la población en México por grupos de edad, 1950-2050

El incremento poblacional y subsecuente envejecimiento demográfico plantea múltiples desafíos para el Estado y supone transformaciones profundas en prácticamente todas las áreas de la sociedad, su cultura, política y economía.

La planificación del desarrollo exige tomar en cuenta el proceso de envejecimiento de la población para tener una visión preventiva. En el corto plazo es fundamental atender las necesidades de los adultos mayores, de tal manera que se puedan eliminar las barreras que dificultan su participación plena en la sociedad. El volumen y estructura de la población de 60 ó más años, así como el conocimiento de cómo incide el comportamiento demográfico en su estructura por edad y sexo constituyen la base para el diagnóstico, diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de este grupo de población, considerando sus necesidades y oportunidades particulares (INEGI, 2005, p. 2).

Para el caso michoacano, el estado contaba en el 2010 con un total de 4 millones 351 mil 037 habitantes, distribuidos entre los 113 municipios que conforman la entidad, lo que equivale al 3.87% de la población total de México y lo sitúa en el noveno lugar a nivel nacional por el número de habitantes. Por lo que respecta a la conformación de la población, podemos observar que si bien es cierto que en el país, el 56% de la población es menor de 30 años y que la población de adultos mayores es inferior al 10%, la tendencia demográfica del país se orienta al envejecimiento de la población, al encontrar como bloque mayoritario a quienes tienen entre 30 y 59 años (Fig. 6). El caso de Michoacán resulta particular por el envejecimiento de su po-

blación, que lo sitúa en el sexto lugar nacional como uno de los estados con mayor cantidad proporcional de adultos mayores.

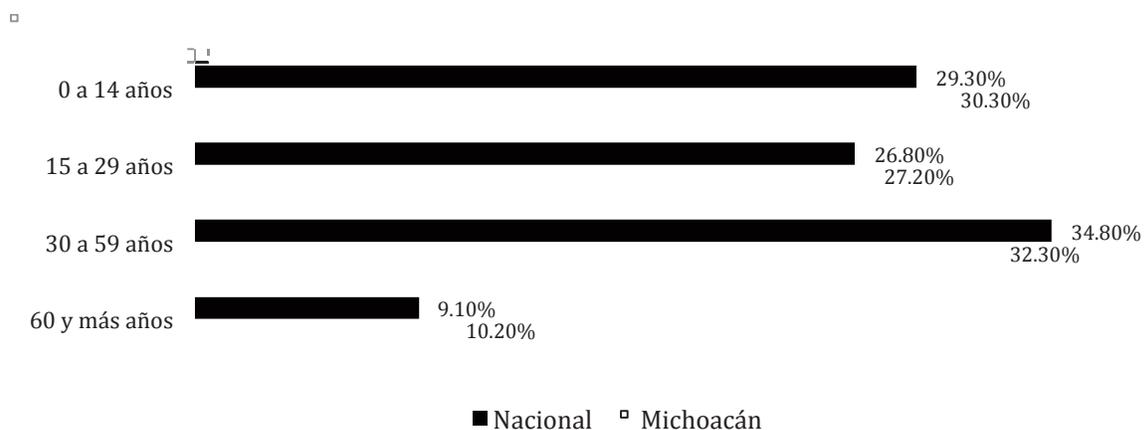


Figura 6 Estructura de la población por grandes grupos de edad, 2010

Coincidentemente con el envejecimiento de la población, encontramos una diferencia negativa respecto de la diferencia entre las personas que han cambiado su residencia en los últimos 5 años (emigrantes) y aquellas que residen en Michoacán desde hace menos de 5 años (inmigrantes) a nivel nacional (Fig. 7). Si además incluimos la migración internacional, veremos el impacto que este tiene en la economía y la sociedad de los michoacanos. Donde observamos una diferencia significativa en el ingreso por concepto de remesas provenientes de los Estados Unidos, que a nivel nacional representa el 2.7% del PIB y el 16.1% del PIB en nuestro estado. Aunado a este dato, podemos observar los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, según la cuál, en nuestro estado se presentó una migración de 2004 a 2008, de aproximadamente 82 mil 953 personas. De los que se espera, que el 40% ya no retornará a la entidad (INEGI, 2010).

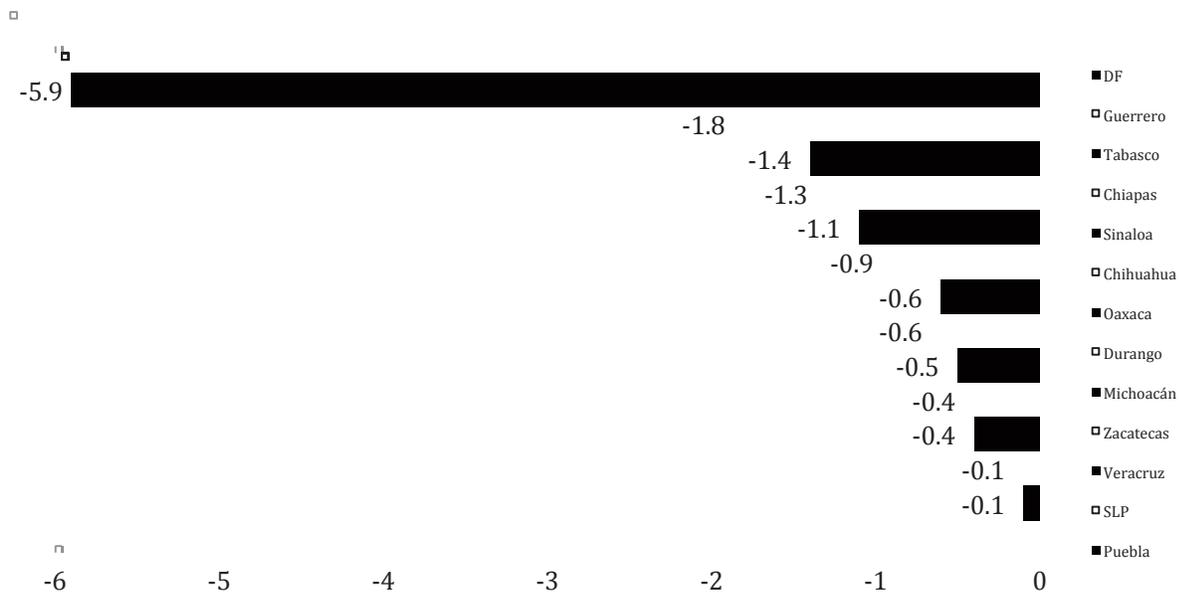


Figura 7 Tasa neta migratoria de los estados con mayor pérdida poblacional, 2010

La migración internacional es uno de los grandes fenómenos globales de nuestros días. En el mundo contemporáneo es cada vez mayor la movilidad de personas que cruzan límites internacionales y se desplazan a países incluso distantes. La mayoría de los movimientos poblacionales en todas las regiones geográficas del mundo obedecen a motivaciones vinculadas con la búsqueda de mejores condiciones de vida, a lo cual subyace la operación de diversos y complejos factores estructurales, como son las asimetrías económicas, la creciente interdependencia y las intensas relaciones e intercambios entre los países (CONAPO, 2000, p. 11).

En el caso de nuestro estado, la migración internacional tienen raíces muy antiguas y es contemplada por un gran número de personas como la opción para mejorar sus condiciones de vida a nivel individual y familiar, implicando con el desplazamiento, cambios significativos y profundos en la composición de los hogares y de las relaciones interfamiliares. El saldo del movimiento internacional de miles de personas, es un elemento que explica en parte el subdesarrollo michoacano, su envejecimiento y una jefatura materna presente en el 24.1% de los hogares en la entidad y un 24.6% a nivel nacional, es decir, uno de cada cuatro unidades familiares es sostenida por una mujer cabeza de familia (INEGI, 2010).

Aunado a la migración internacional, nuestro estado al igual que nuestro país no tiende a conformarse equitativamente distribuido en cuanto a la relación habitantes-territorio, lo que admi-

nistrativamente plantea un reto en si mismo para la organización del país y es uno de los motivos que históricamente han afectado el desarrollo de las cientos de regiones que conforman a México (Moreno Espinosa, 2009). La centralización imperante en los siglo XIX y XX, ha llevado a múltiples omisiones sobre las necesidades locales, las características naturales y culturales de las regiones, negando en algunos casos la pluralidad étnica y sociodemográfica. Dando como resultado un desarrollo desarticulado a quien podemos en buena medida atribuir la desigualdad prevaleciente de México.

Esta centralización “centro-provincia”, es un modelo que se replica en los diferentes estados que conforman a la republica mexicana, comprometiendo en el caso de Michoacán la sustentabilidad de algunas de sus regiones, al excluirlas de los proyectos productivos. En un proceso de planeación sectorizada que por norma, no contempla la integralidad del contexto. Proveniente del *proyecto de unidad nacional* de Ávila Camacho, se buscó incrementar las áreas productivas del estado por medio de los grandes proyectos de desecación de la cuenca de Cuitzeo, la de la ciénega de Chapala y de Zacapú. Para obtener alrededor de 50 mil hectáreas.

Todo lo anterior muestra el modelo de desarrollo que seguiría el país durante las siguientes tres décadas. Es decir: centralización, concentración, industrialización, agotamiento y degradación de los recursos naturales, bajo el supuesto de su inagotabilidad y resiliencia infinita (Larios González, 2004, p. 18).

Estableciendo un modelo de desarrollo basado en la discriminación de áreas del estado “no rentables”, en pos del establecimiento de regiones prioritarias con un mayor nivel de producción agrícola e industrial. Como podemos observar hasta aquí, Michoacán presenta tres fenómenos concretos en cuanto a su desarrollo sociodemográfico que inciden en la aplicación de políticas públicas de desarrollo social para la atención de adultos mayores: 1) posee un ritmo de envejecimiento mayor al resto del país; 2) derivado de la migración internacional, tiene un crecimiento poblacional mínimo; y 3) presenta un marcado fenómeno de dispersión que distribuye a la población de la entidad de manera inequitativa.

1.1.1. Pregunta general de investigación

- ¿Cuál es el impacto social que tiene el programa de política pública “70 y más” de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL) en la Región Cuitzeo del estado de Michoacán de Ocampo?

1.1.2. Preguntas específicas de investigación

- ¿El apoyo que reciben los adultos mayores en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán por concepto del programa “70 y más” permite la autosuficiencia alimenticia y nutricional de los beneficiarios?
- ¿Cuál ha sido el resultado de la integración de los beneficiarios del programa “70 y más” en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán al Sistema de Protección Social de Salud y/o a los sistemas de Seguridad del Estado Mexicano?
- ¿Qué representa el ingreso procedente del apoyo que reciben los adultos mayores en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán por concepto del programa “70 y más” en la vida de los beneficiarios?

1.1.3. Objetivo general

- Realizar una evaluación y análisis transversal del impacto de la política pública sectorial “70 y más” de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL) en la Región Cuitzeo del estado de Michoacán de Ocampo, como una medida para abatir la marginación y pobreza que enfrentan los adultos mayores.

1.1.4. Objetivos particulares

1. Estudiar la manera en que el gobierno federal plantea la política pública sectorial en el caso concreto del programa de desarrollo social “70 y más”, para proveer igualdad de oportunidades a los adultos mayores en condiciones de marginación y rezago social en el caso de la región Cuitzeo de Michoacán.
2. Entender como se instrumentan de manera práctica las actividades de desarrollo social en la región Cuitzeo del estado de Michoacán, para el abatimiento de la marginación y el rezago entre los adultos mayores a través del programa “70 y más”.
3. Identificar la presencia de capacidades básicas (ingreso, consumo, ahorro, activos y empleo; acceso a servicios de salud y educación; alimentación y nutrición) en los beneficiarios del programa “70 y más” en la región Cuitzeo, como un elemento para superar la condición de pobreza.

1.2. Justificación de la investigación

Un crecimiento exponencial de la población de adultos mayores (Fig. 8) fortalece la comprensión del envejecimiento como un problema de orden público, de interés social y de observancia general. Demandando la aplicación de una política pública humanista y respetuosa de los derechos y libertades de las personas, que permita manejar diversas variables sociales y económicas para evitar que la vejez se acompañe de problemáticas sociales tales como pobreza, marginación, aislamiento, enfermedad y discapacidad, entre otras.

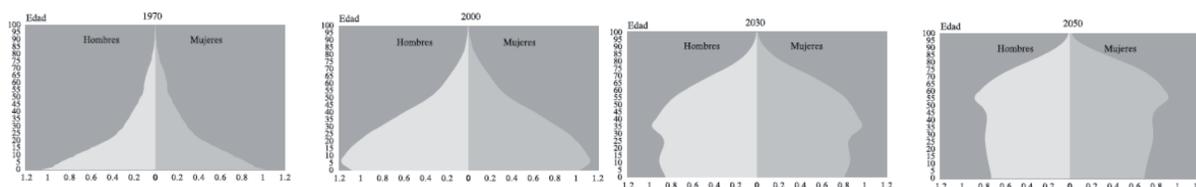


Figura 8 Pirámides retrospectivas y proyectivas de población de México, 1970-2050

En atención a esta realidad y como una continuación de la *Ley general de población* (1974). En nuestro país se han establecido leyes para resolver los problemas demográficos naciona-

les.⁴ Destacando la promulgación de una norma para proveer de certeza jurídica a los individuos de 60 y más años, como una categoría especial; en consideración de la edad como criterio de reconocimiento de derechos. El resultado, fue la *Ley de los derechos de las personas adultas mayores* (2002, p. 1). Que en su artículo 1º establece como disposiciones:

- I. La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores;
- II. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y
- III. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Dicha legislación reconoce como los actores principales en el seguimiento y cumplimiento de esta ley, 1) al Estado en todos sus niveles de gobierno, 2) a la sociedad en su conjunto y 3) a la familia de los adultos mayores. Estableciendo en su artículo 6º (2002, pp. 5-6): que:

El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.

Esta ley, contempla en su artículo 10º la existencia de políticas públicas de carácter nacional, focalizadas en la atención de las personas adultas mayores (2002, pp. 6-8) del que podemos señalar en primer lugar, las fracciones primera, segunda y tercera; donde se reconoce la obligación del Estado, para propiciar el bienestar físico y mental de los adultos mayores como una condición fundamental para el ejercicio pleno de sus derechos como seres humanos.

En segundo lugar, sus fracciones de la cuarta a la séptima, señalan la preocupación por establecer las bases de la planeación estratégica para trabajar de forma conjunta entre instituciones de carácter público y privado que prestan servicios a este segmento de la población. Tercero –

⁴ Aunque no se hace referencia directa a los adultos mayores en la Ley general de población (1974, pp. 1-2), en su artículo 3º fracción primera, se establece como responsabilidad de la secretaría de gobernación, el dictar, ejecutar y promover medidas para “Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población” y fracción séptima “Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional”.

y más importante para nuestro estudio—, en sus fracciones octava y novena, establece la importancia de integrar a los adultos mayores como beneficiarios de las políticas públicas, en la formulación y ejecución de aquellas que les afecten.

Cuarto, de la fracción décima a la décimo segunda, se vincula la condición del adulto mayor con el desarrollo humano integral, revalorizando el papel del adulto mayor en la vida social, económica, política, cultural y familiar; y externando la preocupación de que el bloque de personas de 60 y más años pueda sufrir discriminación producto de su misma condición. Y quinto, en su fracción décimo tercera y subsiguientes, abordando un tema fundamental. La asignación de recursos y disposiciones encaminadas a disminuir los rezagos económicos, educativos y de salud en beneficio de las personas adultas mayores, por medio de servicios sociales y asistenciales de tipo compensatorio.

Para tales fines, esta Ley contempla en el art. 24º la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para:

Promover el desarrollo humano integral de los adultos mayores, brindándoles empleo, ocupación, retribuciones, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, reduciendo las desigualdades extremas y las inequidades de género (INAPAM, 2011).

En el campo del desarrollo social, las disposiciones de la *Ley general de desarrollo social* (2004) establecen el área de competencia compartida del INAPAM con los programas de la Secretaría de Desarrollo Social para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos⁵. Refrendando el deber del Estado para con sus ciudadanos en lo que respecta al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que beneficien a grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Es decir:

⁵ La Ley General de Desarrollo Social (2004) contempla en su artículo sexto como derechos para el desarrollo social a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social. Así como aquellos relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar (Ley general de desarrollo social, 2004, p. 3).

Motivado por lo anterior, el gobierno federal publicó el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* (2007). Mismo que tenía como líneas de acción cuatro objetivos primordiales:

1) Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza. 2) Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud. 3) Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. 4) Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

La atención a los adultos mayores representa una problemática especial abordada a través del programa *Oportunidades* de la SEDESOL para que estos puedan tener una vejez saludable y digna. Establecido como el objetivo número dos del *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* (2007, p. 42) el:

Atender desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades. Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.

Realizando la segmentación y focalización de los recursos en el programa de política sectorial *70 y Más*, el cual atiende a los adultos mayores de 70 años o más en poblaciones de hasta 30 mil habitantes en todo el territorio nacional con el objetivo de protegerlos socialmente. Dicho programa, contempla el apoyo económico de 500 pesos 00/100 M.N. mensuales que paga de

manera bimestral y la participación de los beneficiarios en grupos de crecimiento y jornadas informativas sobre temas de salud. Obteniendo además, facilidades para el acceso a servicios y apoyos del INAPAM y otras instituciones vinculadas con sus necesidades (SEDESOL, 2011).

De igual manera se generó para el caso de Michoacán un programa de la secretaría de Política Pública (2011) de inversión social denominado *Atención a los Adultos Mayores en Condiciones de Pobreza, Canasta Básica*. Con el cuál se busca contribuir a la alimentación e integración familiar y social de todos los adultos mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza, por medio de una despensa mensual integrada por 10 productos alimenticios básicos que en su conjunto cubren los requerimientos nutricionales del adulto mayor. Entendiendo el problema según lo plantea el *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012* del gobierno de Michoacán (2007, pp. 164-165) como un rezago en Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre indígenas, mujeres, jóvenes, niños y adultos mayores de 60 años. Mismos a los que considera grupos prioritarios de su ejercicio.

Aunado al trabajo del gobierno estatal, podemos identificar la gestión realizada por los 113 municipios de Michoacán en conjunto a las actividades de la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado (2011), que en función del artículo 41° de la *Ley orgánica de la administración pública del estado de Michoacán de Ocampo* (2008, pp. 26-28) tiene a su cargo:

Regir, normar y dinamizar la planeación para el desarrollo, impulsando la integración y gestión de proyectos, la democracia participativa y la coordinación de los tres órdenes de gobierno, apoyados en un Modelo de Calidad y en servidores públicos capacitados, para promover el desarrollo sustentable que permita alcanzar mejores niveles de vida para todos los michoacanos.

Concretamente nos referimos al trabajo de problematización y aplicación de soluciones gubernamentales para reducir la marginalidad, la desigualdad y los índices de pobreza entre los adultos mayores.

Por mucho tiempo se consideró que los problemas del envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos sólo cuando se empezó a definir a la vejez como una

categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales (Elder y Cobb, 2007, p. 79).

Esta dimensión pública es hoy día ampliamente compartida en los marcos legales de orden federal y estatal revisados; así como las instituciones para el cumplimiento de estas normas jurídicas, quienes establecen una conceptualización operativa y explicativa de la realidad. El envejecimiento social como un problema público al que es necesario destinar recursos y acciones por intermediación de Políticas Públicas sectoriales, para su solución.

1.3. Hipótesis de investigación

A mayor tiempo de pertenecer al padrón de beneficiarios del programa de desarrollo social “70 y más” en la región Cuitzeo, menor será el efecto de la pobreza en materia de salud y alimentación.

1.4. Técnicas e instrumentos para recopilar la información

La investigación es de tipo descriptivo-correlacional y trata de una investigación evaluación del impacto de la política pública. Toma de base un enfoque cuantitativo como modelo dominante y se enriquece al combinarlo con una perspectiva cualitativa. En ella, objetivo consintió en dar una visión amplia y precisa de los logros y áreas de oportunidad del programa de desarrollo social “70 y más” desde la óptica de los adultos mayores pertenecientes al programa. Dicha tarea planteó desde un principio un trabajo extenso que justifica el volumen y tipo de información recogida en esta investigación y sin la cual, consideramos no habría sido posible efectuar un análisis adecuado del problema que se busca combatir desde el espacio de la política pública sectorial, así como de las estrategias concretas aplicadas para la atención de este grupo prioritario.

Tomando como base para este apartado a Raúl Rojas Soriano (2005), se trabajaron tres aspectos diferentes 1) se realizó un análisis general y particular de las diferentes aristas del problema para su diagnóstico, 2) se sometieron a prueba las hipótesis establecidas en el proyecto y 3)

se generaron elementos de juicio con el fin de ofrecer sugerencias o recomendaciones para afrontar los problemas identificados y optimizar los recursos técnicos, materiales y financieros del programa. Esta precisión del tipo y volumen de información se desarrollo con base a la operacionalización de las variables que conformaron las hipótesis sujetas a comprobación (Tabla 1). De dónde se tomó la decisión de realizar una encuesta de base para identificar el impacto que ha tenido en la vida de los beneficiarios de la región Cuitzeo en Michoacán, el pertenecer al Programa de SEDESOL “70 y Más, bajo el entendido de que no era factible realizar un diseño experimental longitudinal y de que la encuesta permitiría identificar indicadores puntuales de cada una de las variables de interés (ver detalle en apéndice 1).

Pregunta	Hipótesis	Variables	Objetivo	Técnica
¿Cuál es el impacto que ha tenido en la vida de los beneficiarios de la región Cuitzeo en Michoacán, el pertenecer al Programa de SEDESOL “70 y Más”?	A mayor tiempo de pertenecer al padrón de beneficiarios del programa de desarrollo social “70 y más” en la región Cuitzeo, menor será el efecto de la pobreza en materia de salud y alimentación.	Pobreza por NBI o multidimensional: a) Salud, b) Alimentación c) Ocupación.	Realizar una evaluación y análisis transeccional del impacto de la política pública sectorial “70 y más” de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL) en la Región Cuitzeo del estado de Michoacán de Ocampo, como una medida para abatir la marginación y pobreza que enfrentan los adultos mayores.	Encuesta basada en la CONEVAL, ENSANUT, ENIGH y ENADID.

Tabla 1 Identificación y operacionalización de variables.

1.4.1. La encuesta y el cuestionario

Tal cómo lo señala López Romo (1998), la encuesta es una herramienta de investigación fundamental para el estudio de las relaciones sociales. Su variedad y flexibilidad, aunada a la posibilidad de realizar comparaciones entre grupos e individuos diferentes, así como la relación costo beneficio que podemos desprender de su empleo la han popularizado en campos del conocimiento humano tan diversos como lo son la epidemiología (salud y nutrición), la economía (ingreso y gasto), la administración (organización), psicología social (actitudes), ciencia política y comunicación (demoscopia). La técnica consiste en recopilar información de una muestra de la población, por medio de un cuestionario o cédula de entrevista para capturar opiniones, sugerencias e información general de las personas (Rojas Soriano, 2005). Estamos

hablando de un procedimiento de autoinforme, que recopila datos cuantitativos para su medición y posterior análisis.

La construcción del cuestionario fue una de las partes que nos ocupó mayor atención, ello debido a las características esperadas en los adultos mayores (unidades de muestreo) sobre quienes se hizo este estudio: 1) hombres y mujeres mayores de 70 años; 2) posiblemente con una o más tipos de discapacidad y 3) de baja escolaridad o prevalencia de analfabetismo. Aunado a estos supuestos, se trabajó en referencia a estudios realizados con poblaciones similares a la nuestra. Motivo por el cuál se consultaron los cuestionarios de La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 y 2011 (ENSANUT) del INSP, La Encuesta Nacional de la Dinámica demográfica 2006 y 2009 (ENADID) del CONAPO, La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2008, 2009 y 2010 (ENIGH) del INEGI. Esta última, es el criterio base empleado por el CONEVAL para realizar la medición de pobreza en nuestro país y la valoración de los programas de política pública encaminada al desarrollo social.

Una vez que terminamos de plantear las necesidades específicas de información, así como el contexto que rodea a los beneficiarios del programa “70 y más” de la región de Cuitzeo, se integraron cinco grandes secciones: 1) datos de identificación sociodemográficos y estadísticos básicos, 2) datos de clasificación o control del instrumento, 3) solicitud de cooperación que aclara los objetivos de la investigación y el anonimato de quien responde, 4) la información solicitada propiamente dicha y 5) una leyenda final que presenta el marco regulatorio de este tipos de estudios.

En el apartado referente a la recopilación de información se integraron cinco áreas de interés: 1) características educativas de los beneficiarios, 2) características ocupacionales y de ingreso, con un apartado condicionado al trabajo remunerado, 3) características de acceso a servicios de salud y percepción de la misma, 4) características de alimentación y nutrición, donde se utilizó una tabla de cálculo nutricional y 5) un apartado sobre la percepción del programa. En total se contó con un instrumento integrado por 34 reactivos cerrados, la tabla nutricional con 19 campos de respuesta y una pregunta abierta de confirmación.

Esta pregunta originalmente buscaba proporcionar mayores elementos de juicio para formular las sugerencias pertinentes al término del estudio. Aún cuando es aconsejable incluir un número considerable de preguntas abiertas en trabajos sociales de medición de actitudes y percepciones (Rojas Soriano, 2005), su integración al estudio exigía una mayor preparación en el caso de los encuestadores, dificultaba su procesamiento y constituía una fuente de sesgo, por lo que se eliminó tal perspectiva del cuestionario y se complementó con los trabajos que realizamos de entrevistas semiestructuradas.

1.4.2. La cédula de entrevista

Aunado a la rigurosidad del proceso cuantitativo de recolección de datos, se realizaron entrevistas estructuradas con el personal operativo de SEDESOL, gestores y facilitadores voluntarios, directores de desarrollo social municipales y beneficiarios del programa para enriquecer los datos recolectados por medio del cuestionario (ver verbatim en apéndice 2). El uso de estas entrevistas estructuradas a informantes clave, permitió en nuestro caso completar el diseño del instrumento cuantitativo y proporcionó una guía para evaluar puntos clave del estudio. Estructurando el marco teórico correspondiente a la operación del programa y presentando una perspectiva cualitativa para entender al programa de “70 y más”.

1.4.3. La estrategia de observación

Por último, se trabajó un diario de campo para registrar las observaciones de tipo ordinarias (no participantes) en cada una de las sedes y se tomaron fotografías de todas las sedes (ver detalle en apéndice 3), integrándose en una guía de observación que permitió 1) precisar diversos aspectos del programa en su operación en campo, 2) ofrecer elementos complementarios para concretar el marco teórico y conceptual y 3) corroborar nuevamente lo identificado en la encuesta y las entrevistas.

1.5. Procedimiento y diseño de la muestra

Toda vez que se estableció el marco geográfico de nuestra investigación, procedimos a planificar la mejor manera de realizar el muestreo, así como de calcular el tamaño óptimo de la misma, para lograr la mejor representación de población de estudio. Dado que existe el padrón de beneficiarios de “70 y más” y que el programa permite acceder a él, en un principio parecería que un muestreo aleatorio simple basado en el marco listado era posible, sin embargo, la información detallada de las personas es un dato sensible y como tal privado; además, la gran dispersión que caracteriza a los beneficiarios del programa hace que tal supuesto sea, sino imposible, si muy costoso.

1.5.1. muestreo por conglomerados

Por lo anterior, la opción empleada para realizar nuestro estudio fue un procedimiento de muestreo por conglomerados en dos etapas. En el cuál se consideró la posibilidad de acceder a los beneficiarios, en las distintas sedes de pago de “70 y más”, mismas que concentran al total de localidades de la región (ver apéndice 8). De acuerdo con Sharon L. Lohr (2000), las fases dentro de un muestreo por conglomerados en dos etapas, con una muestra de unidades primarias y una submuestra de unidades secundarias con la misma probabilidad, son las siguientes:

- 1) Se elige una muestra aleatoria simple S de n unidades primarias de entre la población de N unidades primarias. En nuestro caso, se extrajo una muestra aleatoria sin remplazo de las 49 sedes de pago.
- 2) Se elige una muestra aleatoria simple de unidades secundarias de cada unidad primaria. La muestra aleatoria simple de m_i elementos del conglomerado i se denota como S_i . Es decir, ya seleccionadas las sedes de pago en las que se realizará el levantamiento de campo, se realizó una selección de AM de cada una de ellas.

1.5.2. Tamaño de la muestra

Lo primero en nuestro caso fue determinar el número total de sedes de pago que se incluirían en el estudio, para ello planeamos extraer una muestra aleatoria simple de $N=47$ sedes con un intervalo de confianza a 94% (t_i) con un margen de error de 6% (m_i) y una probabilidad de éxito estimada de .99 (p), calculada con base a los resultados de la prueba piloto, para el porcentaje de asistencia de los AM a las sedes de pago.⁶

$$n_0 = \frac{t^2 x p (1 - p)}{m^2} \quad n_0 = \frac{1.88^2 x .99 (1 - .99)}{0.06^2} \quad n_0 = \frac{3.5344 x 0.0099}{0.0036}$$

$$n_0 = 9.7196$$

En este caso el tamaño de la muestra aún es grande considerando la homogeneidad de la población en función de la variable de referencia, así que en este caso ajustamos según la corrección indicada para poblaciones finitas:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} \quad n = \frac{9.7196}{1 + \frac{9.7196}{47}} \quad n = \frac{9.7196}{1.2068}$$

$$n = 8.0540$$

Hecho lo anterior, se seleccionaron de manera aleatoria las sedes participantes en nuestro estudio (ver apéndice 8) y se acudió a ellas para realizar el levantamiento del trabajo de campo, dónde se procedió a una segunda selección de los candidatos. Para ello, utilizamos los criterios de selección expuestos por Heriberto López Romo (1998), sobre la metodología de la encuesta, incluyendo cuatro factores para encontrar el tamaño idóneo de la muestra: 1) tamaño poblacional, fijado en 4,822 beneficiarios en las 8 sedes previamente seleccionadas para el estudio, 2) probabilidades de éxito y fracaso, conocidos con base a la asistencia de los beneficiarios a

⁶ El número total de sedes en los 13 municipios de la región Cuitzeo es de 49, sin embargo, dado que se piloteo el estudio en dos de ellas y no era posible volver a considerarlas para el estudio, fueron retiradas del tamaño N del estudio definitivo.

recibir el apoyo de “70 y más” (PQ), que oscila entre 94% y 99% del padrón, donde seleccionamos el límite inferior como una medida de respaldo (.94), 3) el margen de error aceptable para el estudio, que en nuestro caso se fijó en +/-2.6 expresado como probabilidad de (.026) y 4) El rango de valores creado a partir de la muestra, de modo que el parámetro poblacional ocurra dentro de intervalo de confianza para el 99% de los casos (2.58 valores de Z).⁷

La formula es la siguiente:

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

Al sustituir estos valores en la fórmula, quedaría como sigue:

$$n = \frac{4,822(.94)(.06)}{\left[\frac{(.026)^2}{(2.58)^2} (4,822 - 1) \right] + (.94)(.06)}$$

$$n = \frac{271.9608}{\left[\frac{0.000676}{6.6564} (4,821) \right] + 0.0564}$$

$$n = \frac{272}{0.5091}$$

Llegando en este caso a una muestra de 498 beneficiarios y optando en nuestro caso por aplicar 500 cuestionarios, mismos que se dividieron con base al tamaño de la sede donde se realizó el levantamiento.

⁷ Heriberto López Romo recomienda un IC al 95% y un +/-5% de error, sin embargo, dado que nuestro estudio se realizó por conglomerados en dos etapas, el IC se extendió al límite de 99% y el error aceptable se manejo a +/- 2.6%

Población objetivo:	Todos los AM pertenecientes al programa de 70 y más en la región de Cuitzeo.
Cobertura geográfica:	Los 13 municipios incluidos en la región Cuitzeo de acuerdo a la CPLADE: Acuitzio del Canje, Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro.
Unidades primarias de muestreo:	Sedes de pago del programa “70 y más” en la Región de Cuitzeo
Unidades de observación:	AM perteneciente al programa “70 y más” en la región de Cuitzeo.
Diseño de la muestra:	Probabilístico, por lo que los resultados se generalizaran a toda la población, Bietápico por conglomerados, dónde la unidad última de selección es la sede de pago y las unidades de observación son los AM.
Probabilístico:	Las unidades de selección tienen una probabilidad conocida y distinta de cero de ser seleccionadas.

Tabla 2 Nota técnica del levantamiento.

1.6. Estrategia de trabajo de campo

Tras finalizar la construcción del instrumento de recolección de datos y el diseño de la muestra, se emprendieron las acciones para poder realizar el levantamiento de trabajo de campo, implicando en nuestro caso diversas acciones: 1) tramites administrativos ante la Universidad Vasco de Quiroga para emprender el estudio, 2) establecer los contactos con el personal de campo de SEDESOL, 3) Seleccionar al personal de apoyo que participaría en el estudio, 4) Preparación de los encuestadores, supervisores y capturistas de datos, 5) aplicación de la prueba en su modalidad piloto, 6) entrevistas con los encuestadores para la revisión de los resultados, 7) supervisión y control de calidad de la recolección de datos, 8) levantamiento definitivo y 9) captura y procesamiento de los datos. De los puntos anteriores, quisiéramos detallar algunos que por su importancia implican la rigurosidad con la obtención de la información.

1.6.1. Selección y preparación de encuestadores

Tras realizar el trabajo de gestoría en la dirección de Nutrición de la UVAQ, se platicó con un grupo de alumnos de la materia de metodología de la investigación a nuestro cargo y se inicio la preparación de los mismos, para el apoyo en el estudio. Aunado a este grupo de trabajo que finalmente se integró por ocho personas, se designaron a dos alumnos de ingeniería industrial y mercadotecnia para fungir como supervisores de campo y a dos alumnos más para realizar la captura de la información (Fig. 9).

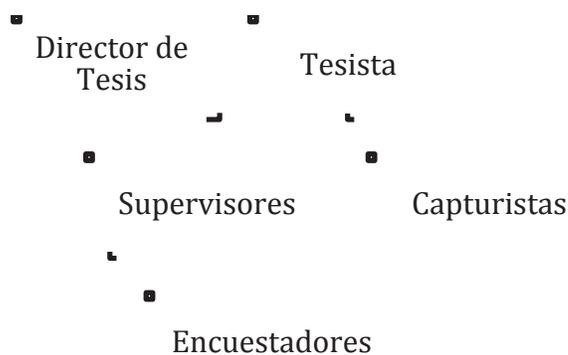


Figura 9 Estructura del trabajo de campo del presente trabajo

Las sesiones de capacitación de los encuestadores consistieron en ocho horas de trabajo, en las cuales se estudió a detalle el cuestionario por aplicar, se resolvieron dudas sobre el objetivo y tipo de estudio en el que se participaría, se indicaron los momentos y situaciones más oportunas para realizar las entrevistas, se puntualizó la importancia de señalar que las respuestas serían anónimas y finalmente, se hizo hincapié en ser amables y pacientes con los entrevistados (ver apéndice 2).

1.6.2. La prueba piloto

Como parte del trabajo de campo, se aplicó un cuestionario piloto (apéndice 4), mismo que fue desarrollado con base a tres criterios fundamentales: 1) las ponderaciones abordadas por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011, 2) los datos presentados por el INEGI en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2010 y 3) un apartado propio, que se

construyó a partir de las entrevistas realizadas con personal operativo y de campo de la delegación de SEDESOL en Michoacán (apéndice 2).

El cuestionario, fue aplicado a un total de 64 adultos mayores en las sedes de pago de Cuto del Porvenir en el municipio de Tarímbaro y Cuamio en el municipio de Zinapécuaro. De ellos se descartaron los folios 14 y 64, por tratarse de adultos mayores que no pertenecen al padrón de beneficiarios de “70 y más”, dando un total de 62 cuestionarios levantados durante la prueba del instrumento (Tabla 3).

PILOTO			
Sede	N	n	n Val
Cuaracurio	205	40	37
Cuto del Porvenir	343	30	25
Total	548	70	62

Tabla 3 Unidades de observación seleccionadas en la prueba piloto.

En esta fase no se pretendió establecer una significación estadística (Rojas Soriano, 2005), sino realizar una prueba del instrumento, resolviendo dos grandes temas: 1) identificar si el trabajo de recolección de datos no era muy extenuante para el adulto mayor (con base a las entrevistas con personal de SEDESOL se decidió que el instrumento no debería exceder los 15 minutos) y 2) evaluar las preguntas que previamente construimos y/o adecuamos para la población de interés. Estableciendo el funcionamiento individual y conjunto de las preguntas de nuestro cuestionario, así como la aceptación o rechazo de los formatos de preguntas y opciones de respuesta para nuestro trabajo.

En lo que refiere al primer punto, el tiempo de llenado para cada cuestionario osciló entre los 8 y los 15 minutos y varió fundamentalmente en función de la capacidad auditiva y la dinámica de levantamiento de información con cada uno de los beneficiarios. Este resultado se estimó con un apartado de control, en el que se pedía al encuestador que registrará la hora de inicio y fin de la entrevista, así como la duración del cuestionario. Alcanzando un tiempo promedio de 11 minutos para su llenado, motivo por el cuál se acepto en lo referente a su extensión. Para el segundo punto, se tomó la decisión de hacer pequeñas modificaciones en el cuestionario origi-

nal, para simplificar el llenado del mismo e integrar un par de preguntas en la sección VI, referentes a la bancarización del programa.

1.6.3. Levantamiento de la encuesta y empleo de otras técnicas

Toda vez que se realizó el pilotaje del cuestionario se integraron correcciones en el mismo, tomando como base la retroalimentación llevada a cabo con el equipo de encuestadores, para simplificar las preguntas y modificar el formato para realizar una entrevista más ágil (apéndice 3). Tras recurrir nuevamente al equipo previamente capacitado, se trabajó de manera estrecha con ellos para el levantamiento definitivo, aplicándose 500 cuestionarios de los cuales se validaron 489 por no presentar omisiones que limitaran la información recopilada (Tabla 4).

DEFINITIVO			
Sede	N	n	n Val
Acuitzio del Canje	790	50	50
Capula	468	70	68
Copándaro de Galeana	395	50	50
Cuto de la Esperanza	276	75	70
Indaparapeo	576	55	51
Queréndaro	755	50	50
Ucareo	382	70	70
Zinapécuaro de Figueroa	1180	80	80
Total	4,822	500	489

Tabla 4 Unidades de observación seleccionadas en la prueba definitiva.

En todos los levantamientos el equipo de trabajo base (ocho encuestadores, dos supervisores y el director de proyecto) no se modificó, realizándose de manera colectiva en lapsos de 2 horas. A manera de mecanismo de control del levantamiento, la labor de los supervisores consistió en revisar los cuestionarios presentados, en un ejercicio de prevalidación. Al final de todas las sesiones de trabajo de campo se integraron pláticas breves sobre los problemas identificados en el levantamiento del día, compartiendo posibles rutas de solución a las dificultades encontradas (tasa de no respuesta, dificultad para entrevistar a personas con alguna discapacidad, condiciones medioambientales que podían incidir en la participación, etc.).

Aunado al levantamiento de las encuestas que el equipo de trabajo realizó y toda vez que se verificó la correcta operación y supervisión de campo, en el levantamiento definitivo fue posible que nos dedicáramos a realizar entrevistas semiestructuradas a los beneficiarios y a sus familiares; a los gestores voluntarios y responsables de los ayuntamientos de desarrollo social; a los coordinadores operativos de área y demás personal operativo. Esta información permitió complementar los datos obtenidos en la encuesta y nos ayudó a construir un marco comprensión de la política pública.

1.6.4. Control de calidad de la información

Cada uno de los supervisores verificaron el cumplimiento de las cuotas fijadas para cada encuestador, así como el control de calidad de la información levantada, para ello recibieron una capacitación adicional de cuatro horas en las que se estudio un protocolo de acción. Los supervisores tuvieron diversas labores, entre las cuales señalamos las más importantes:

- 1) Revisar que todas las preguntas estuvieran debidamente contestadas.
- 2) Que los cuestionarios estuvieran completos.
- 3) Resolver con los encuestadores problemas de legibilidad en el momento.
- 4) Clasificar los cuestionarios de acuerdo a los criterios previamente establecidos (datos de control del cuestionario).
- 5) Entregarnos los cuestionarios terminados para su posterior captura.

Por lo que refiere a la captura de la información, el equipo de trabajo se integró de dos personas que procesaron la información escrita de cada una de los cuestionarios y realizaron los *verbatim* de las entrevistas para su posterior análisis. En este caso, la supervisión de su trabajo y el cotejo de los resultados fue realizado por nosotros.

Capítulo II Las Políticas Públicas

En el presente capítulo se abordarán 1) el origen y antecedentes de las Políticas Públicas; 2) su definición, proceso y operaciones constitutivas; 3) el proceso decisorio de las políticas; 4) los problemas públicos y la agenda de gobierno y 5) la puesta en marcha de las políticas. Estos puntos nos brindarán de un contexto histórico, académico y técnico desde la formación de la agenda e identificación de los problemas públicos, hasta la implementación y evaluación de las políticas.

2.1. El nacimiento de las políticas públicas

Las Políticas Públicas (PP. PP.) son un objeto de estudio considerado por algunos autores como una disciplina teórica particular (Aguilar Villanueva, 2012), mientras que otros, consideran que se trata de una forma de estudio multidisciplinario que comparte elementos asociados con la teoría del Estado, la Ciencia Política y la Administración Pública (Salazar Vargas, 2011). Independientemente de que se les considere como un área de conocimiento independiente con interdependencias en disciplinas económicas y sociales, o como una perspectiva complementaria a dichos estudios. Las ciencias sociales han encontrado en el estudio de las PP. PP. uno de sus campos de evolución reciente más importantes (Merino y Cejudo, 2010).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2012), una de las exigencias contemporáneas constantes en los regímenes democráticos es el tener gobiernos, cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública (dimensión política) y de probada eficacia (dimensión técnica). Estas acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público, es lo que en términos generales se denomina política pública y requieren tanto de un componente normativo y científico para poder llevarse a cabo de manera exitosa (Fig. 1).

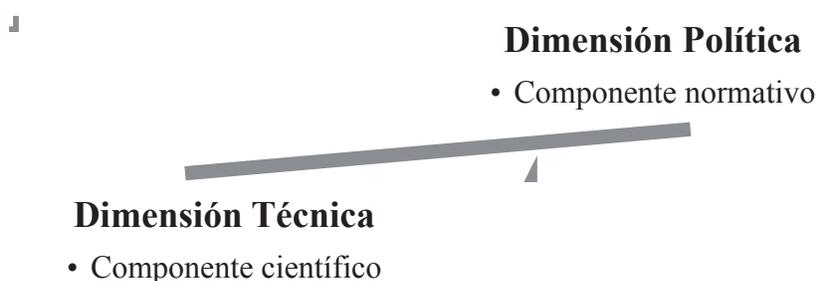


Figura 1 Las acciones de gobierno tienen una doble dimensión político-técnica

2.1.1. Origen y desarrollo de las políticas públicas

Antes de 1950 no existía interés sobre el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales. Para la Ciencia Política de ese momento lo importante radicaba en el ascenso, la instauración y la actuación legítima del gobierno; pero no

en el proceso decisorio-directivo del gobierno, y su eficacia. Por su parte, la Administración Pública se preocupaba por el cumplimiento eficaz de las decisiones del gobierno, pero no por su elaboración, ni por su corrección. El proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making process*) era objeto de opinión para ambas disciplinas, pero ninguna veía en este proceso un objeto de conocimiento (Aguilar Villanueva, 2012).

Impulsada a inicios de 1950 por Harold D. Lasswell, la disciplina de las políticas públicas fue entendida desde un principio como un área multi e interdisciplinaria, definida como “ciencias de políticas” (*policy sciences*) y su interés se concentraba en la idoneidad causal de las PP. PP. para alcanzar sus fines, bajo el supuesto de que el conocimiento técnico y científico llevaría a la dirección efectiva del gobierno. Aún hoy, hablar de PP. PP. conlleva necesariamente al planteamiento de las preguntas que Lasswell expondría como problemas relacionados con la redimensión y el papel del Estado (2007, p. 79):

¿Qué temas valen la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevantes para las políticas? y ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?

Como podemos ver, desde su origen el énfasis de la disciplina estuvo en la eficacia de la PP. PP. (dimensión cognoscitiva), la validez institucional se daba por sentada (dimensión político-institucional) en los regímenes democráticos, pero no su capacidad técnica. Uno de los elementos que permitió la rápida aceptación de la PP. PP. como disciplina de estudio a mediados de 1950, fue la aparente eficiencia que gobiernos totalitarios como la URSS estaban logrando¹. En los países donde se instauraba el Comunismo, se observaban cambios profundos en la modernización, industrialización y productividad del Estado (crecimiento económico), así como logros importantes en la seguridad social y educación universales (desarrollo social).

¹ En el ámbito de los valores políticos, un gobierno totalitario es una forma de estado racionalmente insostenible y moralmente despreciable, sin embargo, es un Estado capaz de una “planificación central integral”, que logra cambios significativos en el corto plazo.

Para Aguilar Villanueva (2012) el gobierno por políticas es el modo propio de gobernar en las democracias liberales, que son políticamente pluralistas y económicamente abiertas y que por lo mismo, limitan la capacidad del Estado para la planificación de todos los fines que se deben perseguir y los instrumentos que deben emplear para alcanzarlos. Aguilar Villanueva entiende a las políticas públicas como: “planes de acción específicos, enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de sus ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción” (Aguilar Villanueva, 2012, p. 23).

El estudio de las PP. PP. fue visto durante la Guerra Fría en Estados Unidos, como la mejor oportunidad que tenían los gobiernos democráticos y liberales (occidentales) de prevalecer en el mundo. La eficiencia y los resultados en los terrenos económicos y sociales se convirtieron en la forma lógica de sostener a un gobierno democrático en el tiempo.

2.1.2. Orientaciones de las Políticas Públicas

Al plantear a las PP. PP. como un área de estudio, lo que Lasswell se preguntaba era ¿Cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política? Esta búsqueda de inteligencia gubernamental, surge de los modelos económicos del período entre guerras del siglo XX y llevó al terreno de la discusión el método evaluativo de las PP. PP. que en un principio no podían ser entendido fuera de las matemática y estadística (cuantitativo).²

Con el tiempo, el enfoque de políticas se dividiría en dos vertientes distintas: 1) un continente unidisciplinario, donde el análisis económico-matemático es predominante y condicionante de cualquier otro; y 2) uno multidisciplinario, en el que el análisis jurídico-politológico y administrativo, se suman al estudio de corte económico (Fig. 2). La integración de estas perspectivas permitió flexibilizar los modelos ya operantes y el revalorarlos ante nuevas posibilidades.

² Dada su capacidad para reunir, medir, clasificar, codificar, computar, analizar y resumir información numérica adquirida sistemáticamente Lasswell identificó en la teoría de la Elección Racional (*Rational Choice*) o teoría de juegos desarrollada por Neumann y Morgenstern —matemático el primero y economista el segundo—, la fórmula ideal para la creación de modelos de desarrollo (*Developmental Constructs*). Es decir, la aproximación técnica como elemento auxiliar indispensable de la actividad política.

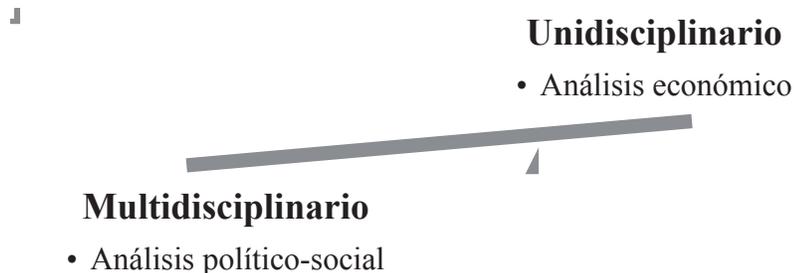


Figura 2 Perspectivas del estudio de las políticas

Los avances científicos posteriores en cuanto a la construcción y consolidación de las ciencias del hombre, llevarían a la afinación de los instrumentos de recolección de información. Resultando de ello una integración cada vez mayor entre disciplinas científicas para el estudio de áreas específicas del conocimiento. Para Lasswell (2007), lo realmente importante era destinar los recursos de la ciencia, hacia los conflictos básicos de nuestra sociedad y su cultura.³ Utilizando como ya se mencionó, la observación meticulosa, la medición y el registro de datos, pero relegando la cuantificación a un segundo plano; ello debido a la riqueza del objeto de estudio que a fin de cuentas, implica entrar si no de lleno, si fuertemente al campo de lo social. Terreno donde sólo se pueden expresar parcialmente los resultados en términos cuantitativos.

2.1.3. La recepción de la disciplina en México

El estudio y evaluación de las PP. PP. es un campo de la investigación social de enorme importancia para la solución de múltiples problemáticas humanas. Es un área que ayuda a entender el estableciendo de los fines públicos, detectar necesidades nacionales y comprobar la viabilidad de acciones de gobierno. Se trata de uno de los objetos de estudio más destacados de la Ciencia Política, la Economía y la Administración Pública. Con un cuerpo académico y docente en expansión y una cantidad creciente de investigaciones y bibliografía especializada alrededor del mundo (Merino y Cejudo, 2010).

³ Está “conciliación” entre el humanismo y el conductismo es la pieza medular de la obra de Lasswell y se encuentra presente de igual manera en el pensamiento de Merriam, su maestro. Juntos desarrollaron una tesis que suponía la posibilidad de utilizar todo el conocimiento disponible producto de un rigor metodológico y científicista para lograr la distribución justa de la riqueza nacional.

Pese a su importancia, en nuestro país el estudio de los procesos de políticas representa un campo novedoso de las humanidades. El interés de las PP. PP. en México comenzó en los años ochenta con el agotamiento del patrón de gobierno (Fig. 3). Para 1982 con la quiebra financiera, el Estado desarrollador mexicano enfrentaba su más severa crisis económica y política. De acuerdo con Aguilar Villanueva (2007), la dinámica de un gobierno interventor y paternalista, toparía eventualmente con por lo menos dos realidades: 1) El gobierno llegaría a una insolvencia fiscal que traería consecuentes y repetidas crisis económicas, develando al Estado en su dimensión limitada tanto en poder como en recursos, y 2) El régimen se vería enfrentado por las crecientes demandas sociales de democratización iniciadas desde mediados de 1960.

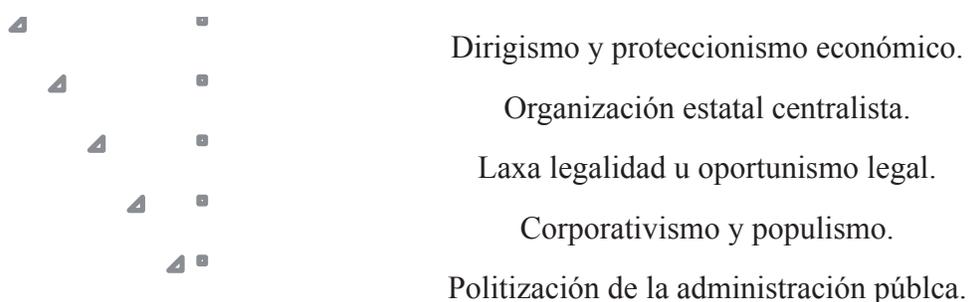


Figura 3 Elementos del patrón de gobierno del régimen mexicano durante el siglo XX

La devastadora crisis fiscal y política del Estado desarrollador autoritario, así como las presiones internacionales de los compromisos adquiridos, obligarían al gobierno a emprender dos acciones históricas para recuperaran su legitimidad: la democratización del régimen y la liberalización de la economía (Schettino, 2007). Particularmente la incorporación al GATT⁴ obligaría al Estado a ordenar su gasto público. Cancelando programas gubernamentales ineficientes e iniciando una oleada de privatizaciones, junto con la desincorporación de un gran número de empresas del sector público, reduciendo la inflación, fomentando la inversión extranjera, reestructurando la deuda externa y poniendo en vigor el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* entre México, Estados Unidos y Canadá.

⁴ *General Agreement on Tariffs and Trade*. Se trata de un acuerdo multilateral creado durante la Conferencia de la Habana en 1947 con la finalidad de generar una reglamentación de normas comerciales y de concesiones arancelarias. Es el antecedente directo de la Organización Mundial de Comercio. Misma que incrementaría su esfera de acción al incluir el comercio en el sector de los servicios y los derechos de la propiedad industrial.

2.2. Definiendo las Políticas Públicas

La definición y redefinición de lo que se entiende por PP. PP. es una labor que se ha emprendido en los últimos 60 años por una infinidad de académicos e investigadores. En ella se pone énfasis en la acción del Estado y la solución de problemas de carácter público.

2.2.1. La definición de las Políticas Públicas

Las PP. PP. son un subconjunto específico y sobresaliente de la acción del Estado que busca dar respuesta frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar Vargas, 2011). La anterior se caracteriza por no ser una acción singular y pasajera en respuesta a circunstancias políticas, sociales, económicas o medioambientales del momento. Lo distintivo de las PP. PP. consiste en lo estable de las acciones de gobierno en cierto tiempo y que podemos definir como:

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

En esta definición podemos encontrar cinco elementos de particular interés: 1) un conjunto de acciones intencionales consideradas idóneas y eficaces para la solución de problemas de interés público; 2) acciones definidas por la interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) acciones que son decididas por la autoridad pública y legítima; 4) acciones realizadas por actores gubernamentales, ya sea solos (burocracia) o con la integración de actores sociales (civiles, económicos, etc.); y 5) acciones que en su conjunto configuran un patrón de comportamiento entre sociedad y gobierno.

Las PP. PP. son la clase de acción directiva de gobierno más extendida. En ella se recogen las demandas de diversos sectores civiles y políticos de la sociedad y se procesan hasta convertirse en acciones y objetivos legalmente compatibles. El requisito legal es una de las característi-

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

La definición propuesta por Aguilar Villanueva y que es la que adoptaremos en este trabajo es un *plan de acción*, pero difiere enormemente del sentido que en nuestro país se da a los planes (nacional, estatal, de desarrollo, de gobierno, etc.). No se trata exclusivamente de la acción de un gobierno omnipotente y omnisciente que dispone de plena aprobación social. Por el contrario, las PP. PP. se desarrollan entre: 1) el pluralismo democrático, con una oposición organizada en partidos políticos y amplios sectores sociales; 2) la racionalidad limitada de los conocimientos técnicos y científicos disponibles; 3) el principio de escasez, que entiende que todo recurso económico limitado; y 4) de las restricciones legales, que regulan y proveen de un margen de acción al gobierno.

2.2.2. Naturaleza y clasificación de las Políticas Públicas

Al hablar de políticas públicas, no estamos hablando exclusivamente de una acción de gobierno, o de un acto de decisión de la máxima autoridad; sino de un proceso integrado por acciones intelectuales y políticas que se interconectan para la toma de decisiones como elemento central, pero implicando actividades precedentes y posteriores a dicha decisión. Como hemos insistido, las PP. PP. son la forma de gobernar en las democracias y representan un elemento determinante para la creación de un estado de derecho que frene el gasto desmedido del gobierno, a través de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, en base a una lógica que maximice el gasto social. El debate, la crítica y el análisis que resultan del ambiente democrático, es un motor de nuevas soluciones a los problemas públicos y es la base para el análisis de políticas públicas (Merino y Cejudo, 2010).

De lo anterior se desprenden por lo menos tres dimensiones de la política pública: 1) Se encuentra encaminada a la solución de problemáticas de amplio interés y consenso social, entre grupos humanos cada vez más disímiles y heterogéneos; 2) Supone un conocimiento amplio,

libre y transparente de la información que rodea a la creación, aplicación y consecuente evaluación de las políticas; y 3) Se gestiona con la recaudación fiscal de los contribuyentes por medio del cobro de impuestos.

La primera dimensión es la que propiamente vincula a la Ciencia Política con la Política Pública, encontrando que es precisamente la explicación y el análisis de las demandas al sistema político, junto al estudio de la manera en que se formulan, procesa y toman las decisiones, el objeto fundamental de la política pública:

La ciencia política tiene como uno de sus principales objetivos de estudio el análisis no sólo de la naturaleza y la composición de los sistemas políticos sino también de eso que David Easton definió como la “caja negra” del proceso político y se refiere a la articulación de demandas, la formación de políticas para entenderlas, su implementación y retroalimentación de la sociedad (Casar & Maldonado, 2010, p. 208).

Tal construcción del problema público puede identificarse en los modelos de Desarrollo de los Estados y en la subsecuente aplicación de políticas públicas para solucionar dichos problemas. Cada Estado plantea e identifica lo que a sus ojos es prioritario, asignando los recursos disponibles para la aplicación de políticas públicas como instrumentos de solución, en búsqueda de cumplir con su papel primordial. A saber: la toma de decisiones colectivas que afectan a todos los miembros de una comunidad política, a través de un conjunto de instituciones, organizaciones y leyes (Crespo, 2006).

Para el caso de nuestro país, ello se consagran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010), donde podemos identificar en el artículo 4º, la protección de diversos derechos humanos⁵ catalogados como sociales, económicos y culturales: 1) la igualdad entre el hombre y la mujer; 2) la protección de la familia y del matrimonio como base de esta, 3) así como de los menores de edad; y 4) los derechos a la vivienda digna, 5) a la salud y 6) a un medio ambiente sano por parte de los ciudadanos. Cabe hacer mención que este artículo exi-

⁵ Aún cuando no son mencionadas como derechos humanos, las garantías individuales que la constitución otorga en su artículo primero, son comúnmente aceptadas como el reconocimiento de derechos universales, inalienables, e imprescindibles que corresponden a todo ser humano por el hecho de serlo (Sierra Madero, 2007).

gen del Estado un papel activo, particularmente en lo que respecta a la administración de recursos públicos como base de la protección efectiva de estos derechos (Sierra Madero, 2007).

Este proceso es producto en buena medida de la interacción del gobierno y la sociedad, apoyado en estructuras institucionales que permiten diversos grados y formas de interlocución e influencia de los gobernados y los gobernantes. Esta característica es la que dota a las PP. PP. de su carácter público y no meramente gubernamental (Aguilar Villanueva, 2012). Un proceso público de solución de problemas enfocado en sus esfuerzos a la superación de situaciones sociales, que identificamos como indeseables y en las que se considera que el Estado tiene la obligación de intervenir (pobreza, discriminación, inequidad, etc.); o aquellas áreas de beneficio o interés público en las que es igualmente exigible la participación del Estado (salud, seguridad, empleo, etc.).

La conceptualización de las PP. PP. como soluciones o respuestas a problemas a de interés público, hacen de ellas una hipótesis causal, cuyos efectos empíricos se espera, sean la disminución o erradicación de la situación considerada problema. Este “problema” es un juicio de valor propio de la esfera política y la “respuesta” que se le da, es un juicio de hecho, vinculado con las prácticas técnicas de la política pública.

Los problemas, pero sobre todo las perspectivas de solución de los mismos, son la base de la clasificación de las políticas en 1) distributivas, 2) regulatorias y 3) redistributivas (Fig. 4). Considerando la naturaleza del problema, se define el tipo, instrumental y alcance de las políticas, y provee de una escala de conflictividad real o potencial, donde la decisión puede encontrarse influida no sólo por la solución del problema, sino por el conflicto que la solución conlleva.

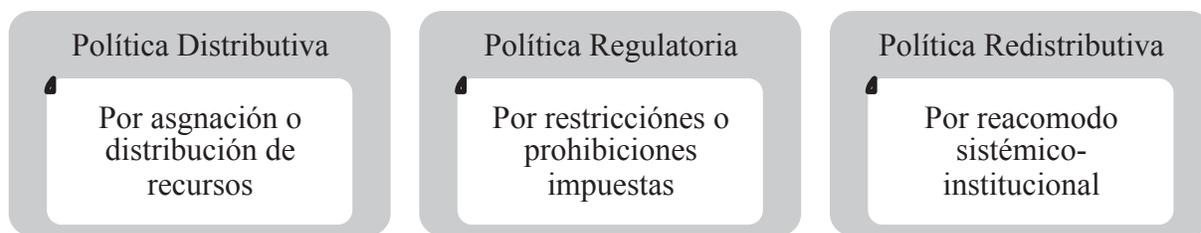


Figura 4 Clasificación de PP. PP basada en la solución de los problemas públicos

El conflicto latente es mayor conforme la PP. PP. pretender modificar las estructuras del sistema político social. Siendo más sencillo distribuir recursos o subsidios, que atender problemas entre grupos de ciudadanos por medio de la aplicación de leyes, o en última instancia, el llegar a la política redistributiva que reconocen derechos de sectores minoritarios de la población.

2.2.3. El proceso y las operaciones constitutivas de las Políticas Públicas

Al ser entendida como proceso de solución de problemas públicos, la PP. PP. supone la existencia de operaciones presentes en el procedimiento decisonal. Para Yehezkel Dror (2007), el interés de la PP. PP. se encuentra en cinco focos principales:

- a) El análisis de políticas para seleccionar la más viable, eficiente y benéfica.
- b) Los nuevos diseños considerados en la elaboración de políticas.
- c) Las pautas específicas a seguir en las políticas a nivel operativo.
- d) La evaluación y retroalimentación en base a indicadores disponibles.
- e) El mejoramiento del sistema de elaboración de políticas públicas.

Una forma común de simplificar el proceso de la política pública, es separar en sus operaciones constitutivas en tres aspectos secuenciales que la integran, mismos que van de la 1) identificación del problema, al 2) diseño y puesta en marcha de la solución propuesta y que finalmente permiten 3) una evaluación de los resultados y posterior corrección de la PP. PP. (Fig. 5).

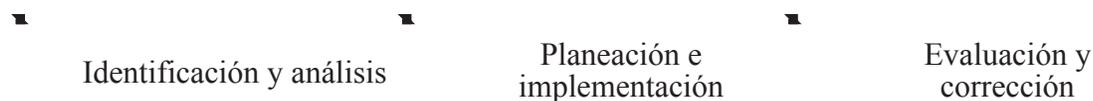


Figura 5 Operaciones constitutivas básicas de la política pública

Si bien en esta perspectiva de tres grandes etapas, podemos identificar marcadamente las operaciones de la PP. PP. como procesos con etapas más o menos identificables.⁶ Tal perspectiva obedece a una separación de carácter analítico y no temporal. Como lo explica Aguilar Villanueva (2007, p. 15).

En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomendación que se proceda etapa tras etapas, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que haya completado la precedente.

Con el paso del tiempo, la perspectiva sobre las operaciones constitutivas de la política pública supondrían la formulación de una infinidad de modelos, en consideración a una gran cantidad de criterios. Aguilar Villanueva (2012) identifica siete operaciones intelectuales y políticas interdependientes que integran a la PP. PP. (Fig. 6). Mismas que se encuentran divididas por el momento de decisión o selección entre las políticas.

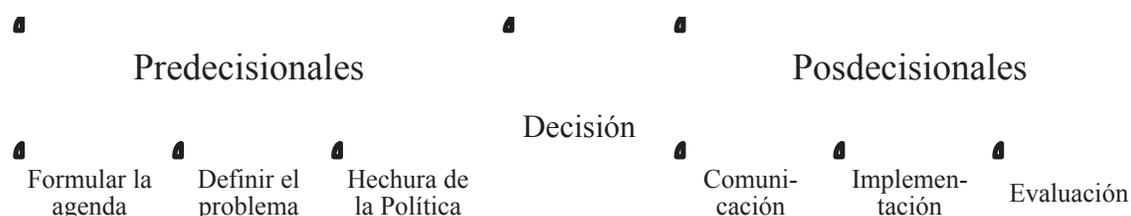


Figura 6 Operaciones intelectuales y políticas que integran el proceso de las PP. PP.

Cada una de estas actividades, sin importar si son predecisionales o posdecisionales. Son decisiones en si mismas, acerca de asuntos específicos e influyen y configuran la ejecución de la decisión gubernamental.

⁶ Aunque existen autores como Dunn que consideran a la hechura de las políticas públicas desde una perspectiva sistémica, con realidades interconectadas en contextos dados, en los que interactúan los elementos del sistema; o autores como Lindblom que advierten de lo “desaliñado” de la hechura. Término que difiere fuertemente de la idea aparentemente ordenada de la concepción procedimental.

En primer lugar, tenemos la formulación de la agenda y sus implicaciones políticas y sociales, mismas que remite necesariamente a la naturaleza de los mecanismos de intermediación política. Después encontramos el apartado correspondiente a la definición del problema. Es en esta etapa que se establece el carácter público del problema y por ende, se establece la actuación del gobierno. Posteriormente se ingresa en una etapa técnica, dónde se evalúan los diferentes rumbos de acción en base a las posibilidades del Estado.

Tras concluir la etapa predecisional, llega el momento decisorio, en él, se deciden las posturas, supuestos y directrices a tomar por una política específica en varias dimensiones. Esta matriz multidimensional es naturalmente compleja identifica condiciones esenciales y encuentra criterios preferibles de acuerdo a cada una de las situaciones enfrentadas.⁷

Terminado el momento decisorio, se procede a una serie de etapas que incluyen la comunicación social de la política pública con el objetivo de integrar a los diversos públicos que participaran (o se verán afectados) en la decisión tomada, se da inicio a la política concreta en una fase de implementación que puede realizarse de manera integral y nacional, o progresiva y sectorizada. Finalmente, toda política pública debe ser evaluada, adicionada y corregida en un ciclo de trabajo que busca establecer instituciones dedicadas a solucionar problemas específicos que mejoren las condiciones de vida de la sociedad.

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

2.3. El proceso decisorio de las Políticas

Uno de los puntos más complejos del estudio de las PP. PP. es el que refiere a la relación que se da (o debe darse) entre las consideraciones técnicas y consideraciones políticas durante los procesos *predecisionales*, *decisionales* y *posdecisionales*. Se trata de uno de los problemas teóricos fundamentales de la PP. PP. y la parte que genera más tensiones entre los decisores de las políticas (Aguilar Villanueva L. F., 2012). En un principio se pensó que la racionalidad técnico-económica era suficiente para lograr la solución de los problemas sociales, al limitar la ineficacia, dispendio y corrupción del gobierno. Se trataba de una visión “omnicomprensiva” y “exhaustiva” que proporcionaba un curso de acción correcto, eficaz y eficiente de solución a los problemas públicos, en base a un cálculo científico, tecnológico y económico riguroso.

La experiencia llevaría al reconocimiento de que los gobiernos, sin importar su búsqueda por alcanzar explicaciones causales de los problemas sociales y la adquisición de la mayor cantidad de información, poseen una “racionalidad limitada”, en donde lo deseable es que los gobiernos tomen decisiones racionales y responsables a nivel técnico-económico, pero bajo el entendido de su falibilidad y de las presiones de carácter político-social que proporcionan criterios de acción igualmente racionales.

2.3.1. La elección racional en las Políticas Públicas

Históricamente el proceso de toma de decisiones del gobierno nunca mereció ninguna centralidad, ello debido a que el cuerpo teórico existente explicaba las decisiones del gobierno desde fuera del mismo gobierno, como resultado de las fuerzas y estructuras sociales superiores que determinaban la forma de las decisiones. Por su parte, en términos económicos, todo se supeditaba dependiendo de la teoría: a la lucha de clases, a las presiones de grupos de interés o al entorno del mismo sistema político (Aguilar Villanueva, 2007).

Respecto de la política, como ejercicio rector de las políticas públicas, podemos encontrar de inicio por lo menos dos actores esenciales (Behn, 2007): los analistas de políticas y los políticos propiamente dichos. Para los primeros, el interés se encuentra en la eficiencia económica

de los recursos asignados a los programas y planes de gobierno; así como a la afectación que las decisiones del estado habrán de tener en la sociedad como conjunto. Se busca definir objetivos políticos explícitos, jerarquizándolos en función de los beneficios deseados y midiendo con claridad los resultados de la política pública.

Para los segundos, el interés se centra en como las políticas públicas afectan a individuos y grupos específicos; poniendo el acento en la negociación y cuestionando todo objetivo que obstaculice el consenso general. Buscando resolver conflictos entre intereses rivales y propios, la base de la recomendación se encuentra en las posiciones del electorado. Robert D. Behn (2007, p. 241) señala sobre ambos actores que:

La dicotomía es por supuesto una exageración. El analista y el político descritos son tipos ideales, tal vez caricaturas, que definen los polos de un espectro continuo que va desde el matemático, fascinado con las complejidades de sus modelos, hasta el funcionario público que busca autopromocionarse, derrochando recursos en la comunidad electoral que más pueda beneficiarlo.

Esta división es esencialmente falsa, en función de que no existen en la realidad personas que cubran el modelo ideal que dividiría a la decisión política en dos campos incompatibles. Sin embargo en la práctica, la racionalidad económica y la racionalidad política suelen entrar en conflicto; afectando el análisis de los problemas sociales, el desarrollo de soluciones e inclusive la misma medición de los resultados.

Desde una perspectiva analítica para la selección de políticas, se entiende que la eficiencia económica agregada, hace que la mejor política pública sea aquella que arroja mayores beneficios netos; es decir, aquella que sumados los beneficios y restados los costos de implementación, establece un criterio de utilidad. Sin embargo, ignora el problema de la distribución, donde encontramos a los beneficiarios de la política sectorial y a las personas que contribuyen para tales fines.

El criterio de eficiencia seleccionado, permite defender aquella opción política, cuyos costos agregados generan los mayores beneficios distributivos, para aquellos grupos de la sociedad a

los que se considere con mayor mérito o necesidad; o que compensen a los “perdedores”⁸ al entender que la redistribución del ingreso es positivo para la sociedad en su conjunto. Las decisiones adoptadas al momento de concebir una política pública, tendrán consecuencias profundas para quienes serán beneficiados y para quienes no habrá ningún beneficio. Tras décadas de incuestionable seguimiento a las políticas públicas objetivas y producto de la razón, surgieron en la década de 1960 críticos a la ilusión de neutralidad que excluía al contexto político del análisis de los problemas públicos. La racionalidad absoluta heredera del positivismo y de la economía daría paso a una perspectiva de racionalidad limitada.

2.3.2. Entre la razón y los intereses políticos

En el marco de la racionalidad limitada, aparecieron diversos modelos especulativos de análisis y decisión de las políticas públicas. Lasswell (2007) denominó a los modelos relacionados con el cambio social como “Modelos de Desarrollo”, debido a su tendencia por señalar estadios deseables hacia los que nos desplaza la política pública.

Entre estos modelos, encontramos una constante modulación del análisis racional. Como lo explica Douglas Torgerson (2007), los esquemas actuales de PP. PP. “no sólo tienen la intención de ayudar al responsable de una decisión a elegir un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección”. Entre estos modelos podemos destacar: 1) Enfoque incremental, 2) Enfoque de Artesanía, 3) Escáner mixto, 4) Análisis partisano y 5) Interacción social. Estos modelos recuerdan que la transacción política que se presenta en los gobiernos, partidos políticos y demás organizaciones sociales, tienen un peso mayúsculo en lo que refiere a la toma de decisiones.

Para Charles E. Lindblom los gobiernos siguen en su decisión un método de “comparaciones sucesivas limitadas” dividido en incremental o gradualista simple e inconexo. Este procedimiento incremental trata de observar lo que ya se ha hecho en el pasado para solucionar problemas sociales y calcular las consecuencias (riesgos, errores y daños) de nuevas opciones. En

⁸ El término “looser” empleado por Behn (2007), refiere a las personas que pagan los costos de las políticas sociales y que no son beneficiadas de los mismos, por encontrarse en una situación favorecida respecto de las personas para quienes se realizan las políticas sectoriales.

su forma simple presenta continuidad y en su modalidad inconexa, plantea modificaciones a las políticas anteriores (Aguilar Villanueva, 2012).

Por su parte, Giandomenico Majone fiel a la concepción del análisis racional, planteó un modelo “artesanal” que reconoce las restricciones que limitan el trabajo del gobernante. Partiendo de la idea de que más importante que tener una política pública técnicamente perfecta, se deben desarrollar estrategias de comunicación social que permitan explicar, argumentar y persuadir a la ciudadanía de su valor (Aguilar Villanueva, 2007).

Amitai Etzioni propone un modelo denominado escáner mixto, el cuál busca generar un puente entre el racionalismo y el incrementalismo. Se trata de un enfoque que combina la adquisición rigurosa de información científica (perspectiva racional) y del contexto socio-histórico (incrementalista). Para Etzioni, adolecer de cualquiera de las dos perspectivas tiene siempre el mismo resultado: agravar el problema que se buscaba solucionar (Aguilar Villanueva, 2012).

Otro modelo de Charles E. Lindblom recibe el nombre análisis partisano o partidario y se trata de un análisis racionalizador (más que racional) de las políticas, donde informa y argumenta la decisión a los actores políticos y sociales que contribuyeron a su formación, para que estos a su vez defiendan dicha decisión de las críticas de la oposición.

Un último enfoque sobre la toma de decisiones de Aaron Wildavsky, habla del problema como una construcción socialmente aceptada en la que se plantean soluciones producto del debate público, de la acción ciudadana y de la interlocución de académicos. Según él, la decisión en las democracias no puede darse sin la formación de acuerdos amplios (Aguilar Villanueva, 2012).

Todos estos enfoques sobre la toma de decisiones de política pública forman parte de una perspectiva de negociación política y se complementan con la idea original de la racionalidad técnico-científica como elemento de partida del análisis de la realidad social. Para fines prácticos, en una democracia sería muy complicado que cualquiera de las dos perspectivas pudiera privar sobre la otra.

2.4. Problemas públicos y agenda de gobierno

Cómo hemos sostenido en páginas anteriores, el quehacer de la PP. PP es un espacio amplio, abierto y multidisciplinario en el que convergen múltiples campos del conocimiento humano. La ciencia política, la economía y la administración pública como las principales; auxiliadas de la sociología, la psicología y la medicina, entre muchas más que aportan su conocimiento experto al momento de la definición de los problemas públicos. En este sentido y tomando como referente a Aguilar Villanueva (2007), podemos encontrar tres ejes fundamentales como parte de la identificación de los problemas públicos y el desarrollo de una agenda de gobierno útil a su solución: 1) identificación de los problemas, 2) conformación de la agenda y 3) proceso de las políticas. Estos mismos puntos, son los que llevan a la elaboración de las PP. PP.

2.4.1. La definición de los problemas públicos

La definición de los problemas públicos y su integración en la agenda de gobierno significa implícitamente ir dando forma a su solución. Este proceso es modelado por Anthony Downs (2007) en un “ciclo de atención a los problemas sociales”. Incluyendo cinco elementos fundamentales relacionados con la manera en que opera el interés de la opinión pública y la subsecuente presión política para motivar cambios (Fig. 7).

1) La etapa anterior al problema. Es en este punto donde existe alguna situación o condición social indeseable que aún no ha captado la atención del público. 2) El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico. Usualmente resultado de alguna serie de incidentes de gran impacto mediático. El problema es descubierto por el gran público y se acompaña de la exigencia de solución. 3) La percepción del precio del progreso. Paulatinamente, la euforia que supuso el descubrimiento del problema da paso a la evaluación del costo de solucionarlo.

4) El descenso paulatino de la intensidad del interés del público. Eventualmente las personas terminan por desanimarse, sentirse amenazadas por el problema y simplemente ignorarlo o en el peor de los casos, aburrirse y dar paso a un nuevo tema. 5) La etapa posterior al problema. Durante el tiempo que el problema fue el foco de interés, es posible que diera paso a la elabo-

ración de programas sociales, leyes y políticas para intentar solucionarlo y aún cuando el tema pierda impacto, muchas de esas instituciones sobreviven en el tiempo.

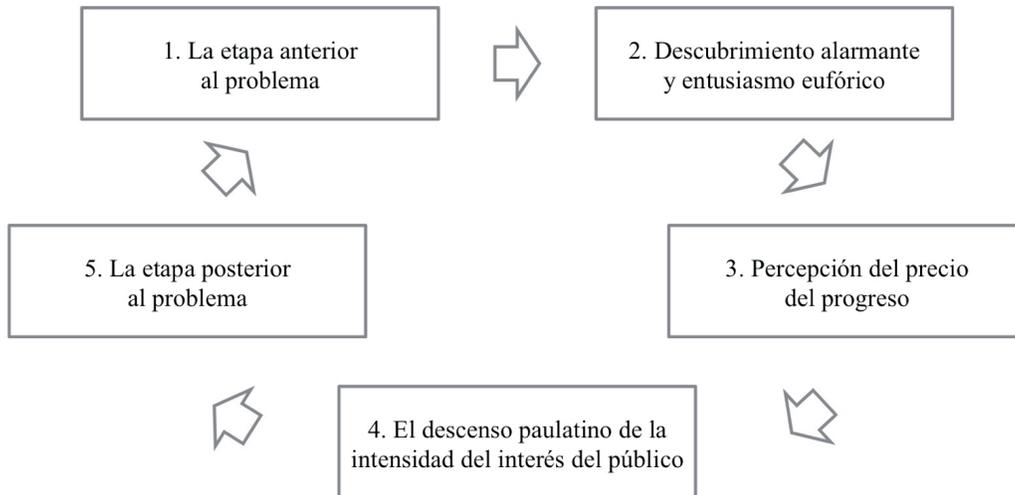


Figura 7 La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas

Finalmente, el modelo reconoce que cualquier problema que alguna vez captó el interés del público, puede volver a capturarlo de manera esporádica. Sin embargo, existen tres problemas para que esto suceda: 1) La mayoría de las personas no experimentan el problema de la misma manera y tenderán a olvidarse del mismo; 2) El sufrimiento que el problema causa, es resultado de arreglos políticos y sociales que benefician a una minoría poderosa o a una mayoría de la población; y 3) El problema al ser difundido de manera pública por los medios masivos de comunicación, es consumido como entretenimiento y eventualmente resulta aburrido para el auditorio, quien en gran parte “manipula las noticias”.

De acuerdo con Anthony Downs, (2007) Mientras persista esta tendencia, continuaremos enfrentando un sinnúmero de “crisis” identificadas con problemáticas sociales que siempre son desgarradoras y de apremiante solución. Estas ascenderán a la palestra pública por un lapso de tiempo variable, pero siempre breve y dejarán su lugar a nuevas “crisis” igualmente urgentes. El resultado positivo para la creación de políticas públicas existe en función de que la fugacidad de la mirada social permita establecer agendas de trabajo.

2.4.2. La formación de la agenda

Conforme la intervención estatal fue creciendo para resolver los problemas existentes entre los asuntos privados que los individuos eran incapaces de solucionar; los gobiernos quedaron cada vez más expuestos a la presión de grupos de interés que presentaban problemas de diversas índoles. Conflictos de interés general y particular; respaldados por grupos poderosos y por grandes masas desprotegidas; algunos relativamente fáciles de solucionar, otros de una gran complejidad; situaciones programables e imprevistas que obligan a los gobiernos a ser técnicamente solventes para dar solución a los problemas catalogados como públicos.

Este punto identificado por Elder y Cobb (2007) como “Formación de la Agenda”. Refiere al proceso de toma de decisiones por medio del cual ciertos problemas reciben atención del gobierno como asuntos de interés público. En algunas situaciones institucionales, el proceso de elección y decisión es muy claro, pero en lo que refiere particularmente a las áreas sociales, esto rara vez ocurre (Fig. 8).

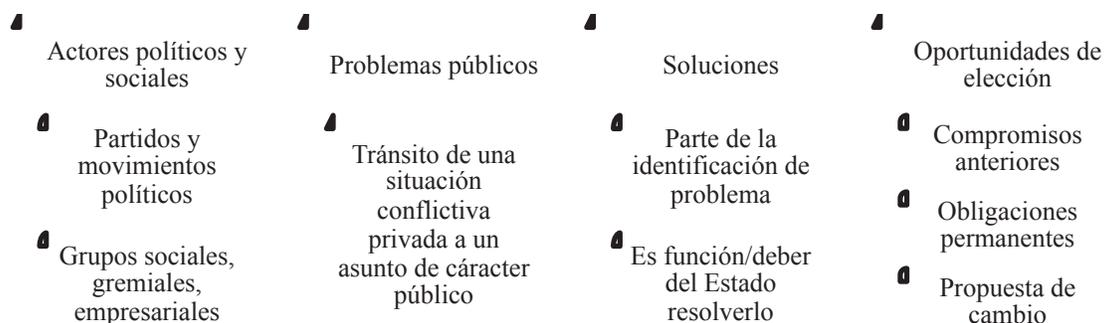


Figura 8 Elementos y pasos presentes en la Formación de la Agenda

La toma de decisiones supone la conjunción dinámica de actores políticos y sociales (Fig. 9). Los primeros se componen fundamentalmente partidos movimientos políticos en sentido estricto, los actores de tipo social, corresponden a la reivindicación de grupos humanos o gremial que si bien en algunos casos, por su nivel de organización y recursos no tienen una estructura formal, buscan influir en el gobierno para que este reconozca su reclamo como un asunto de interés público y de una solución al mismo.

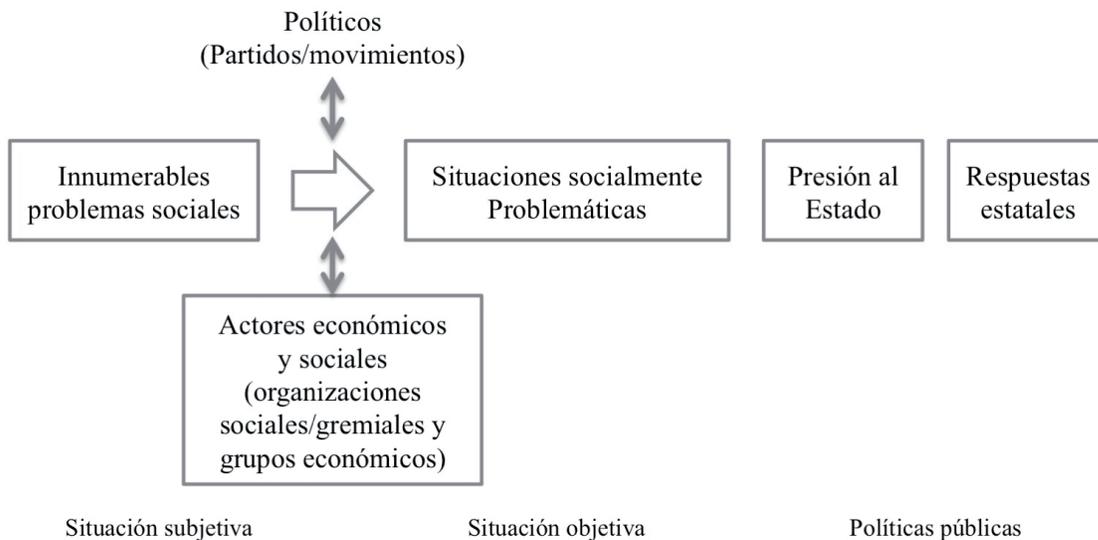


Figura 9 Los actores sociales y políticos que participan en la creación de las políticas públicas

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

La identificación o reconocimiento del problema, lleva a la exigencia política o social de su superación. Esta idea de “solución” trae aparejada algunos supuestos simples, pero fundamentales en su acomodo. Existe algo que está “mal” y es deber y posibilidad legítima del gobierno el corregirlo. Producto de su misma problematización es la percepción de su solución, sujeta a las restricciones ideológicas y culturales. En las democracias, el punto de inflexión que plantea la mayor oportunidad para el cambio, es la alternancia del gobierno (aún cuando sea del mismo partido), donde cada nueva administración federal, estatal y municipal llega comprometida con grandes temas recogidos durante las campañas electorales y legitimados en las urnas. Misma que debe hacer compatible con la dinámica preexistente del Estado, la cuál se encuentra saturada de compromisos anteriores y obligaciones permanentes.

Los elementos antes mencionados, no sólo demuestran la formación de la agenda. Su interacción y desarrollo, constituyen un indicador de la salud de la vida pública. ¿Quién determina la agenda? ¿Qué intereses son cubiertos? ¿Quién gana y quién pierde? En suma, la agenda es una manifestación tangible de la estructura de poder al interior de una nación y sus políticas públicas, el elemento institucional más visible.

Tal y como lo comentan María Amparo Casar y Claudia Maldonado (2010), las políticas públicas son conjuntos de decisiones de carácter público que van de la identificación de problemas particulares, hasta la toma de acciones específicas de gobierno para solucionar dichos conflictos, todo ello realizado en el marco propio del sistema político. Ellas identifican por lo menos tres dimensiones de las agendas: 1) La agenda de los medios; 2) La agenda pública; y 3) La agenda política. De estas, excluyen a la agenda mediática por no considerarla objeto de la política y proponen en cambio una clasificación de tres elementos:

1) La agenda pública, definida por los temas que la ciudadanía de manera individual u organizada (sociedad Civil) buscan posicionar en el debate público de sus gobernantes. 2) La agenda política, constituida por el conjunto de temas que son entendidos como prioritarios en la gestión de los actores políticos, ello en función de su ideología y de los recursos y poder que tienen para impulsarlos. 3) La agenda gubernamental, integrada por las prioridades que un gobierno constituido plantea como proyecto de trabajo y que habrá de materializar a lo largo de su gestión.

Si bien cada una de ellas tiene objetivos, actores, reglas y temporalidades distintas, es de esperarse en una democracia que las tres estén estrechamente vinculadas a nivel de discusión e implementación de soluciones públicas. La agenda política y gubernamental se conforman a partir de tres fuentes: 1) A partir del diagnóstico que los actores políticos hagan del momento, así como de los asuntos que a su juicio necesitan atención; 2) A partir de la agenda pública, que es esencialmente la medición que se hace de los asuntos que los ciudadanos consideran importantes; y 3) A partir de los proyectos políticos que buscan impulsar el ejecutivo (agenda gubernamental) y el legislativo (agenda política). En ambos casos, los actores privados compiten por la atención de quienes detentan el poder, para influir en la toma de decisiones.

2.4.3. El proceso de las políticas

Una mirada al proceso de las políticas públicas, nos permite entender la manera en que se configura la agenda de gobierno; se formalizan y legitiman las políticas; se implementan y finalmente se evalúan los resultados de las mismas (Fig. 10).

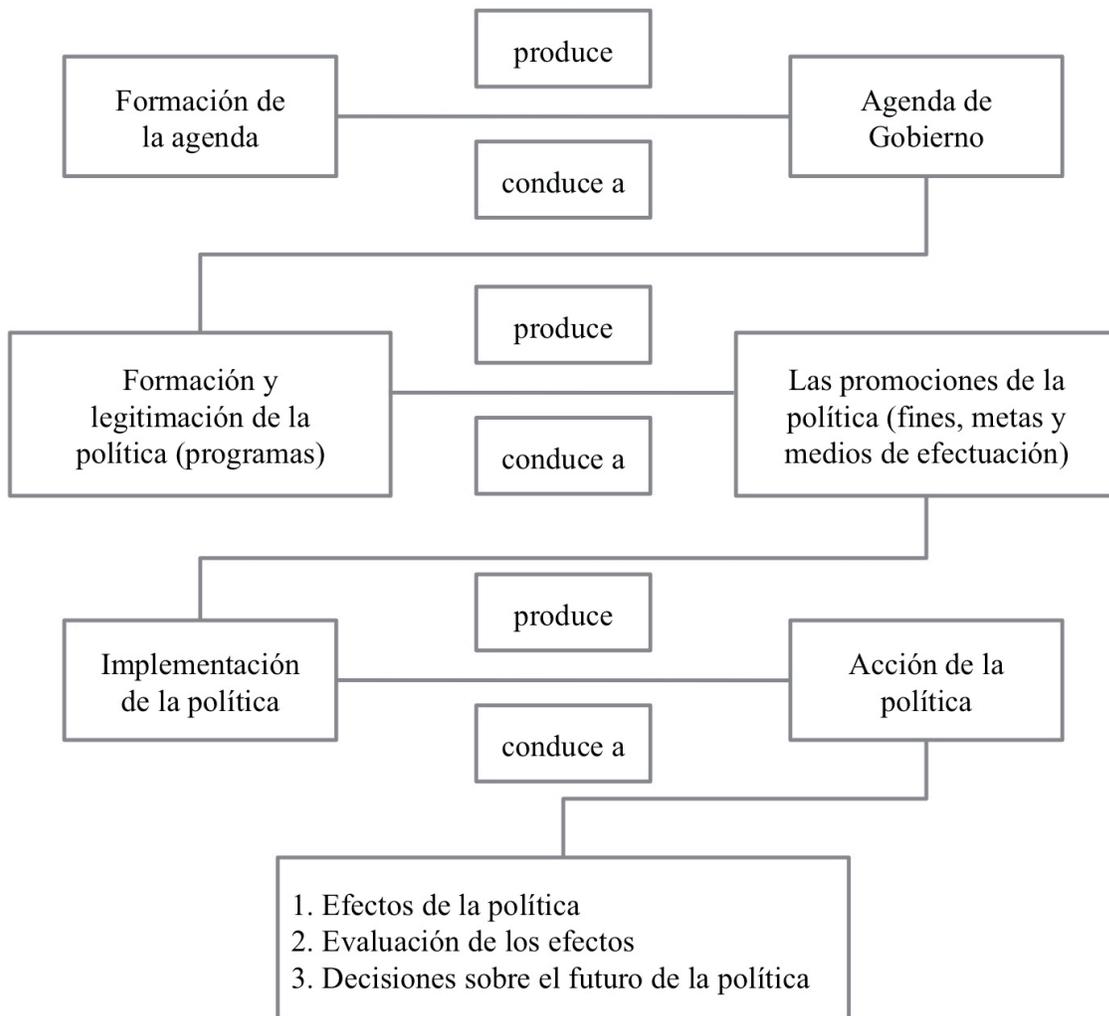


Figura 10 Una mirada al proceso de las políticas

En este esquema, el Estado es concebido tanto en su origen como en su función, como el responsable de dar soluciones a los problemas que los actores individuales son incapaces de resolver (de carácter público). Evidentemente no todos los problemas son capaces de llamar la

atención de quienes están en capacidad de tomar decisiones (ejecutivo y legislativo) y colocarse como asuntos prioritarios de gobierno (Aguilar Villanueva, 2007).

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

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

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

2.5. La puesta en marcha de las Políticas

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

De acuerdo con Eric Monnier (citado por Salazar Vargas, 2011), la forma más acertada de representar esta “última” parte del proceso de políticas, es reconociéndola como un flujo turbulento donde es posible identificar tres elementos (Fig. 11): 1) la formulación de la acción, como el esbozo de solución del problema, 2) la puesta en marcha de la acción o conducta de la acción, etapa de reformulación constante en la medida que los recursos y los actores cambian en el tiempo y 3) la observación de los efectos, o evaluación propiamente dicha en un punto previamente acordado.

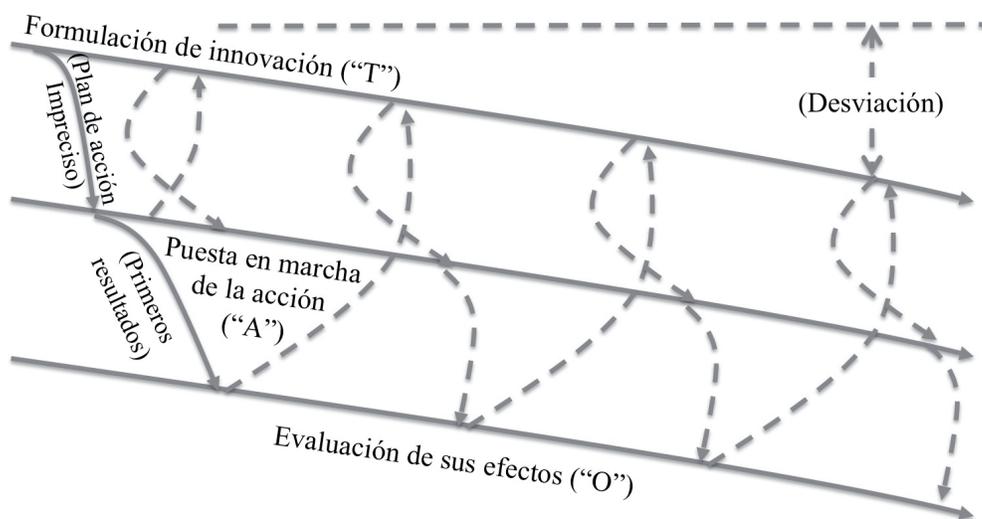


Figura 11 Proceso de puesta en marcha de un programa de política pública

El esquema de Monnier sirve de recordatorio de lo complejo de los procesos de PP. PP. y evidencia, la desviación latente al momento de poner en marcha una política. No importa lo bien planeada o lo rigurosa de su administración, el momento posdecisional inevitablemente implica la flexibilización y adecuación en el tiempo de las decisiones tomadas. Reformulando objetivos y métodos de acción en función de las modificaciones del entorno (implementación), de la percepción de la política (comunicación) y de los resultados obtenidos (evaluación).

2.5.1. Comunicación de las Política Públicas

Esta actividad, como su nombre lo indica se encarga del diseño de la comunicación de la PP. PP., con el fin de explicar, justificar y defender la decisión de gobierno. Llegando a públicos amplios que incluye tanto a los beneficiarios de la política como a la sociedad en general. Vinculado fuertemente con los valores democráticos de rendición de cuenta y transparencia, es el centro del debate de la pertinencia de la política. Entrelazando medios de comunicación y tecnologías de información para lograr los mejores resultados en la política.

Este paso entiende que las instituciones políticas son una de las fuentes de información más destacadas de la sociedad, permitiendo que las decisiones tomadas por el gobierno sean asumidas y apoyadas, realizando un cálculo previo de la oposición a las medidas de PP. PP. e integrando a los gobernados, grupos de interés, oposición, etc. En el debate público de las políticas.

Antiguamente este punto no era considerado por los tomadores de decisiones, pues se partía del supuesto de que los actos de autoridad serían acatados por la legitimidad del puesto, pero como lo explica Giandomenico Majone (citado por Aguilar Villanueva, 2012), la aceptación y el éxito de una política pública dependen mucho más de la capacidad de un gobierno para construir un mensaje efectivo que respalde sus acciones, que la solides técnica de la política.

2.5.2. La puesta en marcha de las Políticas Públicas

El quehacer de las políticas públicas es una actividad amplia y diversa que refleja en los acercamientos de los investigadores; la diversidad de lo social, las técnicas de trabajo y los intereses de cada uno de ellos. Este apartado resulta crucial debido a que muchos de los efectos de la política se ubican en la parte que corresponde a la operación y gestión de la misma. Se trata de la parte más administrativa del proceso, sin que por ello quede exenta del elemento político que se presenta a lo largo de las PP. PP. en ella podemos identificar el sistema de ejecución de las políticas, donde el énfasis suele darse en la parte de la gestión. Donald Van Meter y Carl Van Horn (2007) denominan a este punto como la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos (Fig. 12).

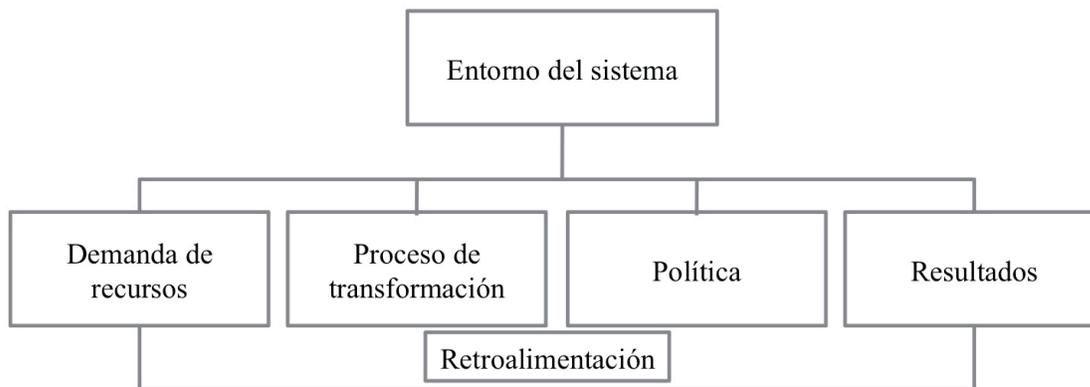


Figura 12 El sistema de ejecución de las políticas

El modelo de Van Meter y Van Horn (2007) incluye 1) un ambiente o entorno del sistema como punto natural de partida, 2) las demandas presentadas al sistema, concretamente a los tomadores de decisiones, 3) un proceso de transformación de las demandas y recursos disponibles, 4) las políticas públicas concretas surgidas de tal acto, 5) la obtención y observación de los resultados y 6) una necesaria retroalimentación que presenta nuevas demandas de recursos al sistema. Evidentemente no se cuestiona la posibilidad de la transformación o el cambio de sistema, al igual que el modelo de David Easton (1953), opera bajo una la lógica funcional homeostática.

Para Van Meter y Van Horn (2007), la implementación de las políticas requiere como antecedentes indispensables un marco de acción legal, integrado por una legislación promulgada o en su defecto un fallo judicial o decreto presidencial, y el establecimiento de planes de trabajo y objetivos de políticas públicas realizadas de manera previa.

El estudio de la implementación de políticas, es fundamental para determinar el impacto de las mismas, por su capacidad de concentrarse en las actividades que inciden en la prestación de servicios públicos. Observando las consecuencias de las decisiones de política. Sin embargo, ésta se ve limitada en cuanto a su capacidad para solucionar problemas públicos. Muchas veces los servicios pueden llegar efectivamente a su destino causando un impacto mínimo o nulo sobre el problema que se supone atiende la política. Van Meter y Van Horn (2007, p. 101) reconocen que:

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

Martin Rein y Francine Rabinovitz (2007) identifican tres imperativos potencialmente conflictivos para la implementación de las políticas. Mismos que al ser desatendidos, usualmente conllevan a la impotencia del estado para enfrentar problemas públicos: 1) El imperativo legal. Que exige el cumplimiento de agendas legislativas que pueden no ser lo suficientemente flexibles para dar espacio a la discusión de nuevos temas y posibles soluciones; 2) El imperativo racional burocrático. Que lleva a priorizar la puesta en marcha de las políticas que encajan con la base administrativa actual de un país; y 3) El imperativo consensual. Posiblemente el más político de todos. Exige tomar en cuenta a los grupos de interés que serán afectados por una legislación. La preocupación en torno estos imperativos y en general a la implementación de los programas sociales y al cuidado natural que debe existir en cada una de las etapas de su implementación, obedece a la falta de resultados que históricamente se han presentado en la acción gubernamental, cuando ésta es discrecional, posee pretensiones desmedidas y poco realistas, una ejecución deficiente y resultados insignificantes (Elmore, 2007).

2.5.3. Evaluación de las Políticas Públicas

La recolección, análisis e interpretación de información relacionada con la puesta en marcha de la política es el paso obligado de cualquier reflexión sobre PP. PP. de acuerdo con Aguilar Villanueva (2012), la evaluación de la política pública proporciona una gran cantidad de información sobre la institucionalidad y la técnica de la política en curso, a la vez que suministra elementos para corregir y mejorar el diseño y operación de la política. Se trata de una actividad que compara un todo complejo en base a resultados, propósitos u objetivos previamente planeados y cuya función es incrementar la racionalidad de las acciones de gobierno. En ella podemos identificar cuatro puntos de decisión para realizar la evaluación (Fig. 13).



Figura 13 Decisiones presentes en el proceso de evaluación

En primer lugar, se debe definir que valor público se va evaluar, después se debe operacionalizar el valor público de referencia con indicadores empíricos que permitan observar y medir los resultados de la PP, tras identificar el marco de referencia, lo siguiente es establecer la materia en que se enfocará la evaluación. Según Salazar Vargas (2011) existen seis tipos de evaluaciones (Fig. 14) que varían entre sí de lo que consideran importante destacar en la valoración del proceso.

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

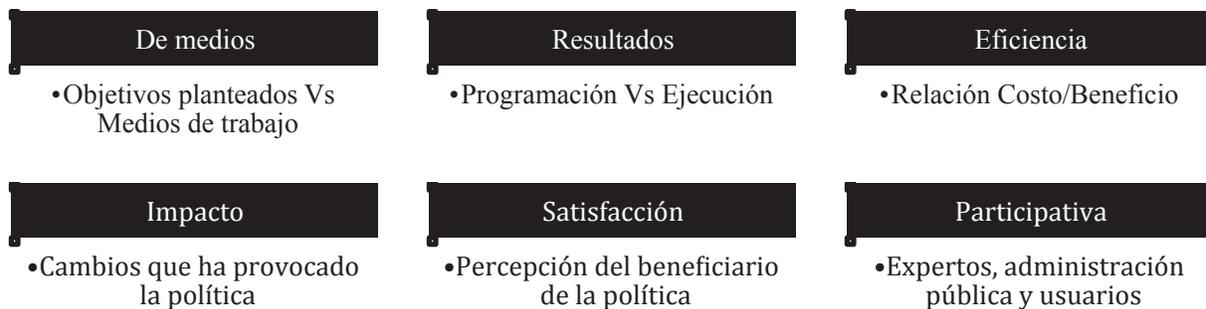


Figura 14 Tipos de evaluación presentes en las PP. PP.

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

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

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

Capítulo III El Desarrollo Social

Este capítulo presenta un panorama 1) del Estado de Bienestar y 2) el Desarrollo Social y Humano. Además, en él se revisarán: 3) las formas de problematización del desarrollo y 4) su evolución en el caso de México. Todos estos elementos son indispensables para el entendimiento del desarrollo social como un fenómeno multidimensional y complejo que busca ser sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

3.1. El Estado de Bienestar

Uno de los debates más destacados en las democracias liberales-capitalistas, fue el rol que el Estado debía jugar en el desarrollo social. Herederos de la tradición económica clásica, las posiciones académicas y políticas de la época, defendían la no intromisión del Estado más allá de lo que se consideraba su obligación (orden y seguridad públicas). Dónde marginalmente el gobierno podía prestar ayudas de tipo asistencial a los pobres (Vargas Sánchez, 2006).

Contrario a las posturas liberales clásicas, apareció una corriente reformista que pensaba al Estado como una solución a los problemas estructurales del capitalismo. La participación activa de intervención del Estado, era la mano visible que moderaba los efectos perniciosos del sistema capitalista o de la mano invisible del mercado (Fig. 1).

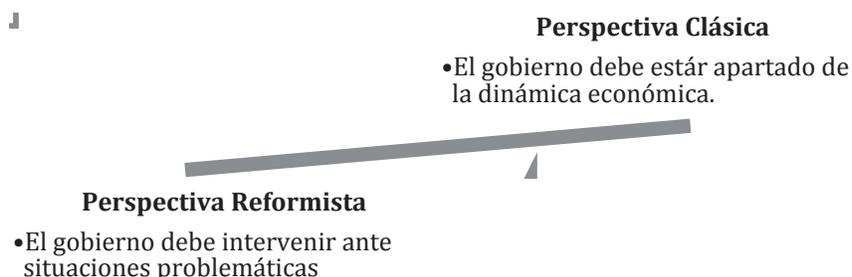


Figura 1 Perspectivas del S. XIX sobre papel del Estado en el desarrollo social

A finales del S. XIX las posturas reformistas fueron ganando terreno y permitieron la aparición de las primeras medidas de política social en beneficio de subconjuntos poblacionales. Los estragos de la Primera Guerra Mundial¹, pero sobre todo la gran depresión económica de 1929 influirán en este cambio. John Maynard Keynes cuestionó desde 1926 el modelo de Laissez Faire, presentando una base racional contrapuesta a la concepción económica prevalente sobre el sistema de libre mercado.² Sus teorías serían retomadas por Alvin Harvey Han-

¹ Algunos autores consideran a los gobiernos socialdemócratas de la República de Weimar en la Alemania de la primer posguerra (1919-933), como el antecedente de mayor peso en materia social, por elevar a rango constitucional la intervención del Estado en búsqueda del "progreso social".

² La perspectiva clásica supone que las depresiones recurrentes son *fricciones* del sistema y que la intervención del Estado sólo se justificaba como una especie de lubricante ante tales conflictos.

sen quién demostró en 1938 que el desempleo era resultado de la estructura misma de la economía de libre mercado, la cual bien podría perpetuar los problemas sociales (Midgley, 1995).

Las consecuencias de la teoría general de Keynes y los estragos de la Segunda Guerra Mundial, permitirían la materialización de un plan integral en Inglaterra, para la conformación de poderes públicos de intervención y desarrollo social que definirían al Estado de Bienestar (*The Welfare State*), Como un modelo general Estado y organización social en el que el Estado reconoce derechos humanos fundamentales de los individuos (salud, educación, empleo, etc.) y proporciona sistemas universales de protección a dichos derechos (Ordoñez Barba, 2012).

3.1.1. La construcción de un nuevo contrato social

La discusión sobre la intervención u omisión del Estado en el desarrollo social, en el fondo radicaba en dos visiones ideológicas opuestas del origen de los problemas y de los costos fiscales atribuibles al proceso de reforma. Los partidarios de la no intervención estatal veían en esta intromisión, una amenaza a la prosperidad económica de la nación, al destinar recursos para subsanar problemas “individuales”, en contraparte, las posturas intervencionistas sostenían que la mayoría de estos problemas humanos, eran un producto social y como tal era una obligación del Estado hacerles frente.

De acuerdo con Ordoñez Barba (2012), este desacuerdo, comenzó a decantarse hacia finales del siglo XIX a favor de los reformistas, cuándo el canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I introdujo entre 1883 y 1889 reformas que establecían tres seguros obligatorios de contribución de vanguardia, que pueden ser consideradas como las primeras mediadas de institucionalización de la seguridad social. Estas fueron los seguros: 1) contra enfermedad (aportado por trabajadores y empresarios), 2) accidentes (aportado por los empresarios), e 3) invalidez y vejez (aportado por trabajadores, empresarios y gobierno).

Según Peter Baldwin (citado por Ordoñez Barba, 2012) estas reformas disgustaron profundamente a los partidarios del libre mercado, por ser claras intromisiones del estado y por los socialistas que veían en ellas una reforma social limitada y muy conservadora. Pese a que efecti-

vamente las reformas fueron limitadas, la aparición legal de estos instrumentos de seguridad, inauguraron una etapa de intervención gubernamental que reconocía la irrenunciable obligación del Estado para proveer de niveles mínimos de bienestar a sus ciudadanos y de solucionar problemas de carácter público.

Con la abdicación de Guillermo II y la aparición de la República de Weimar en la Alemania posterior a la I Guerra Mundial, se formalizaron a partir de 1919 una serie de reformas a gran escala, en las que la intervención del Estado se concebía como indispensable para “fomentar el progreso social”. La constitución de Weimar orientó la cobertura de los servicios públicos en tres dimensiones del bienestar (Fig. 2), abriendo una ruta de cambio que fue seguida por la mayoría de los países de Europa occidental (Midgley, 1995).

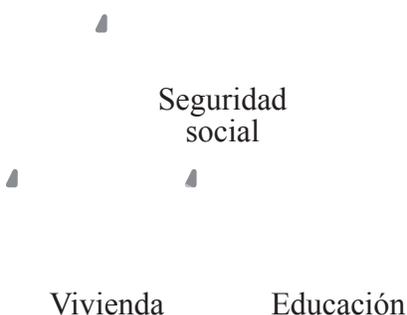


Figura 2 Dimensiones del bienestar consideradas en la constitución de Weimar, 1919-1938

Entre los estados que siguieron los esquemas de protección universal destaca el caso británico, quien en 1942 publicó un informe sobre las posibilidades de ampliar la capacidad del sistema de protección para superar los estragos de la Guerra. El “Reporte Beveridge” como fue conocido, aportó las justificaciones técnicas y sociales para extender la seguridad social a todo el país (Ordoñez Barba, 2012). El estudio encabezado por Lord Beveridge hacía hincapié en la responsabilidad del Estado para brindar a sus ciudadanos un “mínimo nacional” de servicios que permitiera mejorar sus condiciones de subsistencia (Fig. 3).

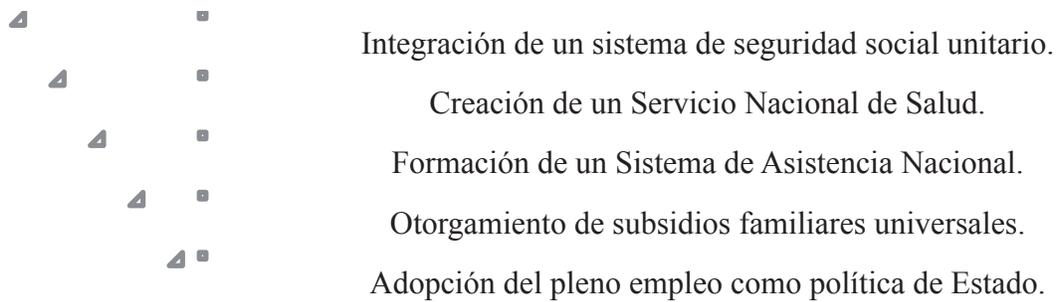


Figura 3 Recomendaciones de Beveridge para lograr los “mínimos nacionales” de subsistencia

Entendiendo a la seguridad social como un derecho solidario, el gobierno inglés aprobaría entre 1945 y 1948 una serie de reformas que darían reconocimiento a las recomendaciones del informe Beveridge, con el fin de proteger a toda la población en caso de enfermedades, desempleo, vejez, maternidad y viudez. Estas medidas serían replicadas en todo el mundo desarrollado, con una tendencia hacia la homogenización de principios, derechos y compromisos sociales de los Estados, pero generando en cada caso, importantes diferencias en la composición y alcance de las estructuras gubernamentales que soportan las estructuras de servicios y prestaciones sociales. Wilensky y Lebeaux (citados por Ordoñez Barba, 2012) crearían una tipología respecto de las diferentes formas que tomarían los Estados de bienestar, en base a su posición respecto del gasto social (Fig. 4).

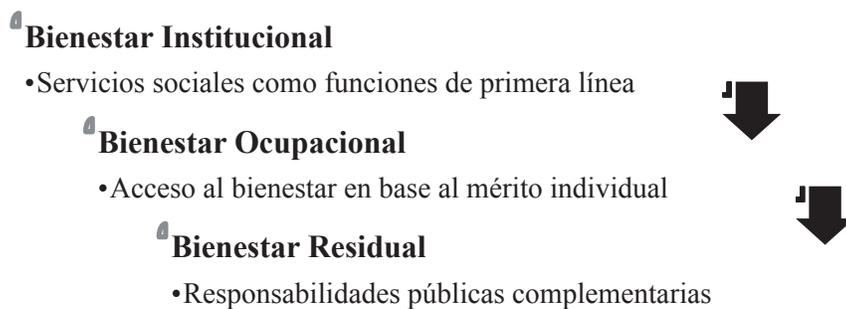


Figura 4 Formas que adoptó el Estado de Bienestar después de la II Guerra, Wilensky y Lebeaux

Lo anterior puede ser observado en la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que estos países dedican al gasto social (Fig. 5), donde tenemos naciones en las que el bienestar social es entendido a nivel institucional como funciones de primera línea como Francia, Suecia, Aus-

tria, Bélgica, Dinamarca y Alemania con un gasto social superior al 25%; en un nivel intermedio, encontramos países para los que el acceso a las políticas de bienestar está relacionado con el mérito personal, la realización del trabajo y la productividad, con un gasto que oscila entre 20% y 21% como Italia, Finlandia, Hungría, Portugal, España, Grecia, Noruega, Reino Unido, Holanda y Polonia; y en el extremo inferior, con gastos no mayores al promedio de la OCDE (19.1%), encontramos a la gran mayoría de los países miembros (47%), para quienes el gasto social es visto como una responsabilidad pública residual, complementaria de los canales normales de provisión (mercado y familia) como Japón, Suiza, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y Australia (Adema & Ladaique, 2009).

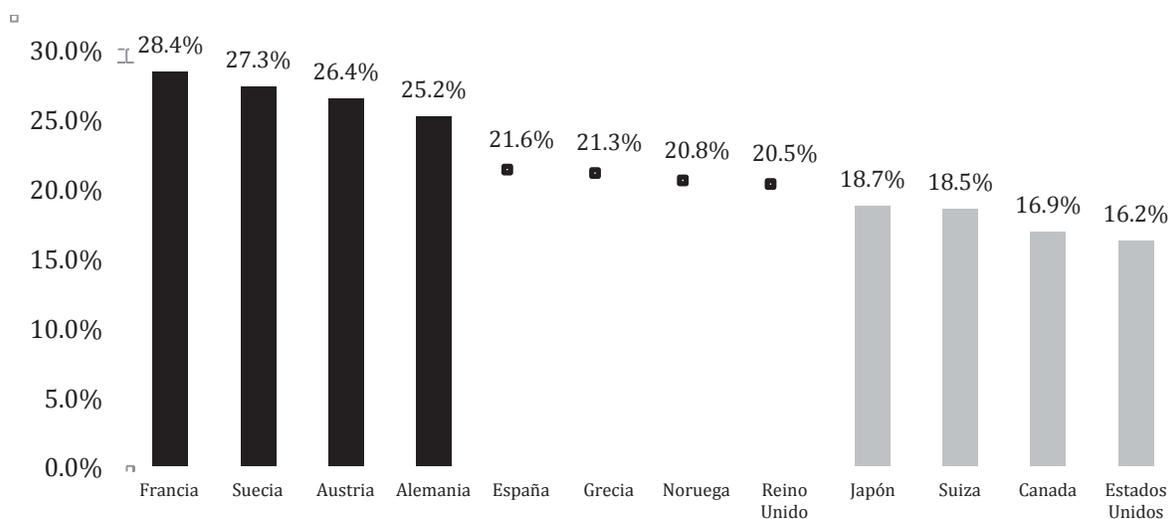


Figura 5 Proporción del PIB destinado al gasto social en países seleccionados de la OCDE, 2007

Es importante destacar que a pesar de la crisis internacional de 2008, esta tendencia a la institucionalización del gasto social se ha mantenido en los países donde ya se llevaba a cabo, sin embargo, en los países de gasto medio y bajo, la tendencia ha sido la reducción del déficit público, particularmente en lo que refiere al rubro social.

3.1.2. Características y críticas del Estado de Bienestar

El Estado de bienestar moderno tiene su origen en la conjunción de tres elementos que aparecían como opuestos en el siglo XIX y cuyos desarrollos se dieron de manera paralela e independiente: La intervención del Estado, el Mercado y la Democracia (Fig. 6). De acuerdo con Ordoñez Barba (2012), la vía reformista llevó a plantear la posibilidad de conciliar intereses económicos y sociales, para dar paso a una redimensión del Estado y a la construcción de un orden público cualitativamente diferente al que hasta ese entonces había imperado. “En este nuevo orden se comprometió al estado a hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo” (P. 37).



Figura 6 Convergencia de elementos en el Estado de Bienestar

Esta esfera de actuación del Estado que se rige por las reglas que le imponen la democracia liberal es lo Jürgen Habermas (2006) denomina la solución keynesiana. En ella, los Estados Nacionales podían controlar y manipular las variables económicas para lograr alcanzar, mantener e incrementar los niveles de bienestar económicos y sociales (Fig. 7).



Figura 7 elementos del bienestar en la solución keynesiana

Acotado en el margen de la democracia liberal, la solución keynesiana presentó una vía funcional a los intereses del capitalismo industrial, facilitando el logro de los mínimos indispensables de seguridad y subsistencia recomendados en el informe Beveridge, a la vez que se apoyaban en la democracia como una forma de transmitir el poder público de manera ordenada. Esta solución interventora del Estado, se propagó en occidente con arreglos y graduaciones diferentes sobre lo que era un nivel de bienestar aceptable, pero en todos los casos se ratificó a nivel constitucional como derechos sociales básicos de los ciudadanos. Tal perspectiva de derecho social se vinculó a una concepción de necesidad, donde se planteaba aquello que era obligatorio garantizar a nivel individualmente, para que las personas tuvieran acceso a una forma de vida acorde a su sociedad (Ordoñez Barba, 2012).

Para Habermas (2006), el resultado primero del orden liberal “keynesianamente domesticado” fue la superación de las opciones “marxistas revolucionarias”, presentando una perspectiva de intervención aceptable en los términos económicos del capitalismo y sociales de occidente. Sin embargo, la solución interventora toparía en la década de 1970 con crisis energéticas, alimenticias y monetarias; y con el eventual estancamiento de la producción, incremento de la inflación y el desempleo. Lo anterior es visto como algo más amplio que la primer crisis económica de alcance global, se trataba de la crisis del Estado de bienestar.

Este período supondría una contracción generalizada del gasto social sustentada en la crítica de los elementos perniciosos de la intervención del Estado. De acuerdo con Ordoñez Barba (2012), la crítica neoconservadora se basaba en cuatro puntos: 1) el crecimiento excesivo del aparato burocrático del gobierno, 2) el desfase entre las expectativas de la población y los resultados de la política social, 3) la presencia de un sistema administrativo ineficaz y sobrecargado de demandas, y 4) la desaceleración del crecimiento económico a consecuencia de presiones tributarias y múltiples regulaciones.

Esta crítica al Estado de bienestar planteó en 1971 la aparición del minarquismo, un Estado o gobierno mínimos que permitía la intervención pública como un asunto asistencialista para la solución de situaciones sociales de extrema necesidad. Donde el Estado estaba moralmente limitado en su acción y obligado a preservar la libertad y la propiedad de los individuos

(Nozick, 1988). Impidiendo a toda costa el uso del aparato coercitivo para “lograr que algunos ciudadanos ayuden a otros, o para prohibirle a las personas actividades en su propio beneficio o protección”.

Por su parte, la izquierda socialista vio en esta crisis, una manifestación de las contradicciones inherentes a las funciones económicas y políticas del Estado de bienestar para garantizar la continuidad del capitalismo industrial. El problema radicaba en que los cambios introducidos por el esquema del EB no modificaban las relaciones de ingreso entre las clases y mucho menos eliminaban las causas de los problemas sociales, limitándose a compensar las deficiencias del sistema (Ordoñez Barba, 2012).

Tras la discusión en la década de 1970 sobre la pertinencia de mantener, incrementar, disminuir o dismantelar el Estado de bienestar. Ninguna de las dos perspectivas pudo sobreponerse a la otra. De acuerdo con Ramesh Mishra (citado por Ordoñez Barba, 2012), ello se debió a tres razones fundamentales: 1) Tanto el proyecto liberal, como el socialdemócrata gozan de amplio apoyo electoral, que los ubica como alternativas de futuro más o menos rentables, 2) Con el fin de la URSS, no existe una propuesta socialista viable en la propia izquierda y ello ha inclinado el debate teórico a la derecha y 3) Dados los límites de los gobiernos democráticos contemporáneos, es poco probable que se produzca un cambio radical.

3.1.3. Regímenes de bienestar en América Latina (AL)

Hasta aquí, hemos hablado del Estado de bienestar como un resultado de las transformaciones sociales, políticas y culturales del mundo occidental, capitalista y desarrollado. Sin embargo, podemos encontrar perspectivas más amplias de la idea de bienestar institucional que agregan el concepto de cumplimiento laboral o bienestar ocupacional, donde encontramos Estados con instituciones nacionales que garantizan la prestación de servicios de salud y de seguridad social para el trabajador y que se complementan con políticas de educación y bienestar general. Como en el caso de Argentina, Chile, Brasil, México y Perú en Latinoamérica que emprendieron desde hace años importantes reformas sociales y políticas de bienestar generales (López-Calva & Lustig, 2011).

De acuerdo con Barba Solano (2012), hacia 1970 existían en América latina tres grandes conjuntos de países con perfiles institucionales y rendimientos sociales semejantes que correspondían a tipos idiosincrásicos de régimen de bienestar: universal, dual y excluyente (Fig. 8). Tras la crisis de 1982, la intervención del Estado se redefinió y aparecieron nuevos actores locales y globales, con lo que estos modelos sufrieron modificaciones estructurales y reformas sociales. Impulsados por agencias financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Regímen de Bienestar Universalista

- Garantizaron derechos sociales a sectores amplios de la sociedad.

Regímen de Bienestar Dual

- Enfocados en las ciudades, excluyeron a la población rural.

Regímen de Bienestar Excluyente

- Concentrados en la protección social en una pequeña oligarquía.

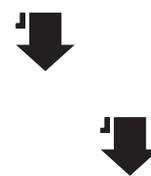


Figura 8 Regímenes de bienestar en América Latina hacia 1970, Barba Solano.

En esta década, tanto América Latina como otras regiones del mundo se vieron obligadas a adoptar una agenda gradual de cambios que les permitieran ingresar a la globalización e integración económica. Para ello, tuvieron que 1) disminuir la participación del gobierno en todos los ámbitos del desarrollo, 2) propiciar la apertura de sus economías al comercio e inversiones extranjeras con la disminución y eliminación de aranceles 3), desregulación económica, liberalización de precios y del tipo de cambio, 4) ajustes a las finanzas públicas y privatizaciones de empresas paraestatales, 5) cambios en los marcos normativos para garantizar la competitividad, el respeto a los acuerdos comerciales y la protección industrial (Ordoñez Barba, 2012).

Estas medidas identificadas como el consenso de Washington, aunadas a la crisis económica mundial, limitaron el crecimiento de Latinoamérica y redujeron el gasto social, dando paso a la descentralizar los servicios de salud y educación, apoyando una mayor participación de la iniciativa privada en los servicios sociales y adoptando políticas sociales focalizadas en más pobres, alejándose del modelo universal de prestación de servicios del Estado de bienestar

(Fig. 9). Esta nueva perspectiva de focalizar el apoyo social entre la población de menores recursos e introducir pruebas de condicionamiento para que la asistencia pública escogiera a los participantes “merecedores”, fue la solución liberal a los problemas de solvencia y capacidad gubernamentales para enfrentar los problemas públicos (Barba Solano, 2012).

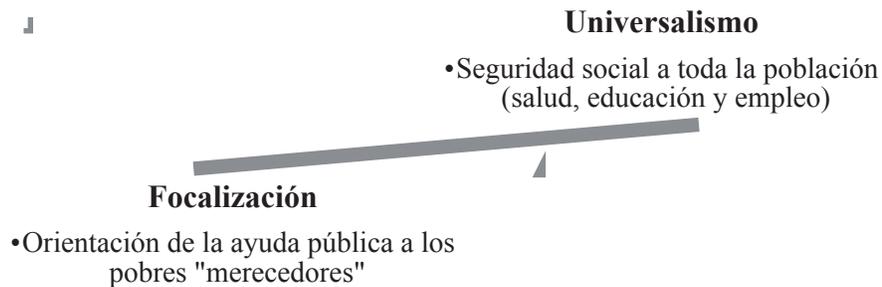


Figura 9 Regímenes de bienestar universal y focalizado en AL, 1980-1990

Sin embargo, la aplicación de reformas económicas (desregulación y libre mercado) y la reorientación de la política social (focalización y condicionamiento) no dieron los resultados esperados. En la práctica, la desigualdad aumentó en la mayoría de los países, debido a que la crisis de los ochenta tuvo un efecto devastador entre los más pobres; incapaces de protegerse de la alta inflación y de los programas de ajuste ortodoxos y sobre ajustes liberales, la afectación fue desproporcionada. La pobreza no se redujo, la pirámide social se congeló y asistimos a una concentración de la riqueza nunca antes experimentada en la región (López-Calva & Lustig, 2011).

El resultado fue la aparición de programas sociales compensatorios de alivio a la pobreza, de carácter temporal y de baja calidad. Que restringían la posibilidad de las personas de menores ingresos para competir en un mercado laboral que demandaba mano de obra calificada con perfil universitario. En este perfil se generaron dos respuestas que reorientaron la política social de AL a finales de 1990. Por un lado aparecieron las transferencias monetarias condicionadas (TMC); herederas de la tradición focalizadora-residual, plantean la posibilidad de que las familias más pobres sean capaces de superar la reproducción intergeneracional de la pobreza por medio de una focalización eficiente, no paternalista y clientelar; y con gran transparencia financiera y operativa. Por el otro lado, las perspectivas de derechos humanos, identifica-

das como universalismo básico (UB), centrando sus esfuerzos en servicios sociales disponibles y accesibles a todos los ciudadanos, beneficiando a amplios sectores en segmentos medios y bajos de la sociedad (Fig. 10).



Figura 10 Regímenes de bienestar universal básico y de TMC en AL, S. XXI

Estas dos perspectivas, de política social han tendido a confluir en la región, marcando el desarrollo de la política social en AL. Utilizando a las TMC como elemento base de la acción del los gobiernos para llegar eficientemente a la población de mayor necesidad a través de programas como “Oportunidades” en México y “Bolsa de Familia” en Brasil y enfrentando el déficit social, por medio de una cobertura universal de servicios sociales básicos que lleva a entender a la seguridad social como un asunto de derecho ciudadano.

La gran crítica que se hace a esta aparente integración del UB y de las TMC, es la diferencia que existe entre ambas al momento de conceptualizar el problema de la pobreza, mientras que para el UB, la pobreza es entendida como un asunto de derechos no ejercidos por ineficiencias del sistema, lo que obliga al Estado a intervenir para intervenir; en el caso de las TMC, la pobreza es resultado de problemas individuales y familiares que impiden a las personas integrarse al sistema de libre mercado y en donde el Estado actúa como un elemento de unión (Barba Solano, 2012).

3.2. El Desarrollo Social y Humano

De acuerdo con James Midgley (1995), el sentido de la “Asistencia Social” [Social welfare] es central para entender el concepto de “Desarrollo social” [Social development]. Particularmente, porque lo vincula con el “Estado de Bienestar” [Well-being] surgido en la segunda mitad del siglo XX en la Europa de la segunda posguerra, como una guía de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos. Además de distinguirlo de otras formas de “desarrollos sociales” que no logran vincularse con la economía (Fig. 11).

- **Filantropía**
 - Asigna recursos a las causas escogidas por el filántropo en la medida de su voluntad.
- **Trabajo social**
 - Emplea gestores del desarrollo social en lugares problemáticos a corto plazo.
- **Administración social**
 - Provisión de servicios sociales universales como salud y educación.

Figura 11 Formas de Desarrollo Social desvinculadas de la economía

Estas formas de “desarrollo” resultan confusas, al grado que el Desarrollo Social propiamente dicho, aparece como un término equivalente a la caridad o a la asistencia pública. Idea que se encuentra diseminada en Estados Unidos y en muchas otras partes del mundo y que resulta ser una concepción que restringe la complejidad del término en lo que respecta a las dimensiones económica y social de las personas. Midgley (1995, p. 25) define al desarrollo social como un “proceso planificado de cambio social, diseñado para promover el Estado de bienestar entre la población en todo su conjunto, con un proceso dinámico de desarrollo económico.

De esta definición, podemos extraer ocho elementos implícitos en el desarrollo social: 1) El proceso de desarrollo social está ligado al de desarrollo económico, encontrándose fuertemente correlacionados; 2) El desarrollo social presenta un enfoque interdisciplinario presente en la diversidad de puntos de vista de las diferentes ciencias sociales; 3) La idea del desarrollo social conlleva a pensar en el concepto de progreso. Mismo que es dinámico y cambia constantemente; 4) El cambio es concebido por los impulsores del desarrollo social como un proceso

de naturaleza progresiva; 5) Este proceso de desarrollo social es eminentemente intervencionista y niegan el actuar de la mano invisible del estado como solución a los problemas humanos; 6) Las metas del desarrollo social se encuentran fomentadas a través de diversas estrategias. Mismas que son producto de las ideologías políticas de quien gobierna; 7) Pese a la presencia de doctrinas ideológicas, los investigadores del desarrollo social han asumido posturas mucho más pragmáticas en torno a las estrategias; y 8) El objetivo último del desarrollo social es la asistencia social.

3.2.1. Del Desarrollo Social al Desarrollo Humano

Estas primeras perspectivas de Desarrollo Social presentes en el Estado de Bienestar de la segunda Posguerra, donde el Estado tenía la capacidad y obligación de planificar un proceso de cambio dirigido a toda la sociedad, pero focalizado principalmente a las personas con mayor necesidad en un país (Midgley, 1995); evolucionarían hasta llegar a la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se contempla la creación de un entorno que brinde las oportunidades y propicie las capacidades de la sociedad en su conjunto para acceder al estilo de vida acorde a sus intereses (Sen, 2000).

Una de las personas que más influyó en el desarrollo del IDH fue Amartya Sen (2000). Para él, el desarrollo social está basado en la libertad, como una 1) expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos (papel constitutivo de la libertad) y 2) como el medio principal para llegar al desarrollo (papel instrumental de la libertad).

En este enfoque, el papel constitutivo de la libertad se relaciona con su importancia para enriquecer la vida de las personas:

Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. Desde esta perspectiva constitu-

tiva, el desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración (Sen, 2000, p. 55).

Por su parte, en el papel instrumental de las libertades, Amartya Sen (2000) propone distanciarnos de los indicadores macroeconómicos clásicos como las tasas de inflación, la tasa de desempleo y el crecimiento económico del país (Producto Nacional Bruto) por considerálos entes separados de las realidades sociales que son objeto de estudio. En su lugar, plantea cinco tipos distintos de libertades como indicadores clave del Desarrollo Humano:

1) Las libertades políticas. Son concebidas como las oportunidades que tienen los individuos para tomar las decisiones políticas que afecten directamente con su vida. Haciendo posible la elección libre y responsable de sus gobernantes a los que puede criticar y en caso extremo remover de su cargo. *Grosso modo* contempla a todos los denominados derechos humanos;

2) Los servicios económicos. Se refieren a la oportunidad de las personas para emplear los recursos económicos de los que dispone su país, para consumir, producir o realizar intercambios que les resulten benéficos. Incluyendo los recursos a los que las personas tengan acceso y las condiciones de intercambio del mercado. Este punto supone que la relación entre la renta de un país y la producción de la riqueza deben ser distributivas entre las personas y las familias de una sociedad;

3) Las oportunidades sociales. Abarcan principalmente a los sistemas de sanidad y educación de un país y la manera en que estos influyen de manera privada y social para participar activamente en las actividades económicas y políticas contempladas anteriormente;

4) Las garantías de transparencia. Entendidas como un mecanismo de gestión y de control de la administración pública que en última instancia es de todos. Refiere concretamente al derecho a la información y rendición de cuentas por parte de quien gobierna; y

5) La seguridad protectora. Contempla mecanismos institucionales fijos de protección social que incluyan programas para la atención a grupos vulnerables o personas en condición de pobreza y fondos de emergencia previstos para utilizarse en situaciones de desastre

Estas ideas sobre las libertades constitutivas e instrumentales serían tomadas por el economista paquistaní Mahbub ul Haq para la construcción del IDH en 1990, quien buscaría generar un indicador para entender el desarrollo de las naciones más allá de las variables económicas tradicionales, incluyendo tres parámetros concretos de bienestar (Fig. 12).

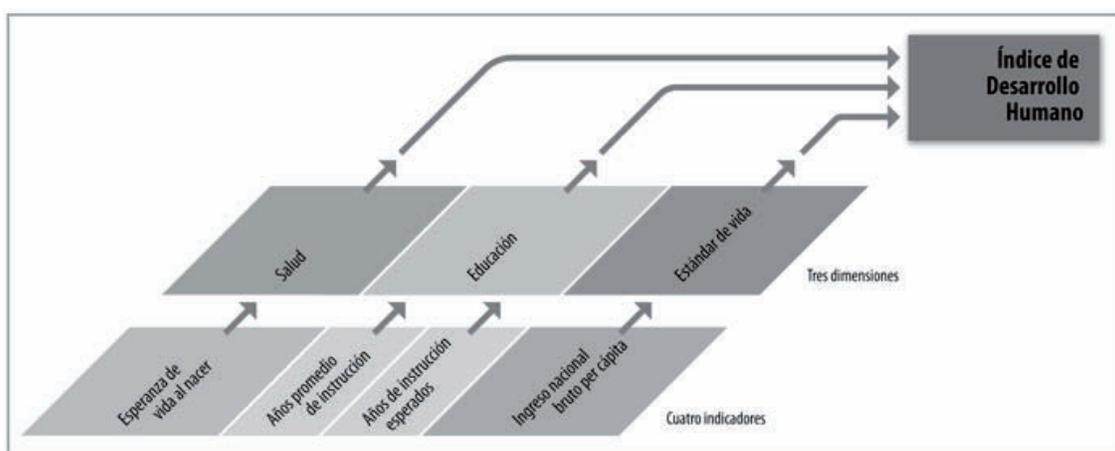


Figura 12 Elementos de construcción del IDH

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

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

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

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{\mu_x - 0}{100 - 0}$$

$$\text{Índice bruto de matriculación} = \frac{\mu_x - 0}{100 - 0}$$

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

3) El ingreso, entendido como el crecimiento económico de la población para tener un nivel de vida decente, observado principalmente en el producto interno bruto per cápita ajustado en dólares de Estados Unidos (PPA en US\$). El ajuste se realiza por el supuesto de que alcanzar un nivel de vida aceptable en términos del IDH no requiere ingresos ilimitados.

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

El calculo final del IDH es muy sencillo, se trata del promedio de los índices de Educación, Salud e Ingreso.

$$IDH = \frac{1}{3} (IEV) + \frac{1}{3} (IE) + \frac{1}{3} (IPIB)$$

La interacción de estas dimensiones son tanto los fines más básicos del Desarrollo Humano como los medios para lograr la “dinámica del desarrollo humano”. Como tal, se consideran interrelacionados y correspondientes. Al grado que uno no es concebible sin el desarrollo de los otros dos y entre ellos se estimulan y acrecientan:

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

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

La libertad comienza cuando es posible plantearse propósitos propios y actuar en consecuencia, pero no está completa a menos que exista cierto número de opciones significativas entre las cuales elegir. Ser libre implica la ausencia de restricciones para que las personas reflexionen sobre su condición, se planteen planes de vida e intenten llevarlos a cabo. Sin embargo, la libertad va más allá de una voluntad no impedida, pues requiere oportunidades para que los individuos, por ejemplo, eviten el hambre, no sean víctimas de enfermedades y sean capaces de mantener una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales (Navarro Chávez, 2008, p. 9).

El Desarrollo Humano es un proceso por el cual un Estado mejora las condiciones de vida de su sociedad, al propiciar un entorno que estimule el potencial de sus ciudadanos. Considerando todo aquello que está próximo a las personas y que ejerce influencia en los proyectos de vida de las estas, así como las oportunidades que estos tienen para realizarlos. Tal como lo comenta el PNUD (2010, p. 12), la premisa por la cual se dio inicio en 1990 al primer Informe sobre Desarrollo Humano represento una nueva forma de concebir y medir el desarrollo. La declaración era sencilla:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Ésta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera.

El IDH fue rápidamente aceptado. Se trataba de un índice simple e ingenioso para medir los logros relativos de las naciones y ponía sobre la mesa de discusión, el tema social en un plane-

ta compartido. Según este planteamiento, el Desarrollo Humano se integraba de tres factores: 1) Bienestar. Ampliar las libertades reales de las personas, para que estas puedan prosperar; 2) Empoderamiento y agencia. Integrar a las personas en lo individual y en lo social para llegar a resultados valiosos; y 3) Justicia. Entender al desarrollo como una cuestión de derechos humanos que se deben preservar en el tiempo, a la vez que se persigue la equidad (Fig. 13).



Figura 13 Marco conceptual del Desarrollo Humano

Conforme el IDH fue puesto en marcha para establecer las puntuaciones de cada uno de los países del planeta, la ONU se encontró con la posibilidad de señalar que los treinta años de posturas de libre mercado no habían contribuido al desarrollo social en los términos deseados, por lo que era necesaria su reorientación (Utting, 2000, pág. 1):

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en marzo de 1995 marcó una línea divisoria en el pensamiento internacional sobre desarrollo. Después de un período en el que las instituciones financieras internacionales y muchos jefes de estado habían concentrado su atención en el crecimiento económico y la estabilización, 117 jefes de estado o de gobierno se comprometieron a “crear un entorno económico, político, social y legal que les permita a las personas lograr el desarrollo social”.

Este Desarrollo Humano, no es un conjunto de preceptos fijos y estáticos. Se trata de un concepto que evoluciona constantemente a razón de la dinámica poblacional. A veinte años del primer Informe sobre Desarrollo Humano (Anexo 1), muchas cosas han cambiado de manera positiva. Siendo quizá la más importante, el reconocimiento de los Estados respecto de su deber para garantizar una mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Sin embargo, el trabajo

pendiente es aún enorme (PNUD, 2010). Hemos sido testigos en los últimos años de un incremento acelerado de la desigualdad entre los países y al interior de ellos; tenemos hoy más que nunca, la capacidad de producir riqueza y sin embargo, los sistemas de producción y de consumo actuales se presentan como formas que son insostenibles en el largo tiempo.

3.2.2. El nuevo IDH-D

El IDH, fue “ajustado” en 2010 y 2011 en función de lo restringido que resultó el primer índice y que posibilitaba que un país desigual, no sustentable y autoritario accediera a un nivel alto del indicador. Actualmente, además de incluir los elementos tradicionales (Salud, Educación e Ingresos), se le han adicionado la búsqueda de la equidad entre las personas y la sostenibilidad de los entornos, para alcanzar un ejercicio efectivo de la libertad. Transformando sus indicadores y ajustándolo por la Desigualdad, el IDH-D integra las variables género y pobreza. Veamos a detalle la construcción de estos indicadores:

1) Para el caso del género, se creó un índice que combinó la perspectiva igualitaria entre hombres y mujeres y de la capacidad de influencia que las mujeres tienen en su sociedad (Anexo A.1), dando como resultado final, el nuevo Índice de Desigualdad de Género. Midiendo las diferencias que existen entre las personas en función de su sexo (Fig. 14). El IDG se define como:

Una medida compuesta que refleja la desigualdad entre mujeres y varones en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Varía entre cero (cuando no existe desigualdad entre mujeres y varones) y uno (cuando las mujeres o los varones salen mal parados comparados al otro sexo en todas las dimensiones). La dimensión de salud se mide con base en dos indicadores: tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente. La dimensión de empoderamiento también se mide con dos indicadores: el porcentaje de escaños del parlamento ocupados por cada sexo y por los niveles de educación secundaria o superior obtenido. La dimensión laboral se mide por la participación de las mujeres en la fuerza laboral. El Índice de Desigualdad de Género está diseñado para revelar la medida en la que los logros de desarrollo humano nacional se ven erosionados por la desigualdad de género, así como para ofrecer fundamentos empíricos para el análisis político y los esfuerzos de promoción (PNUD, 2010).

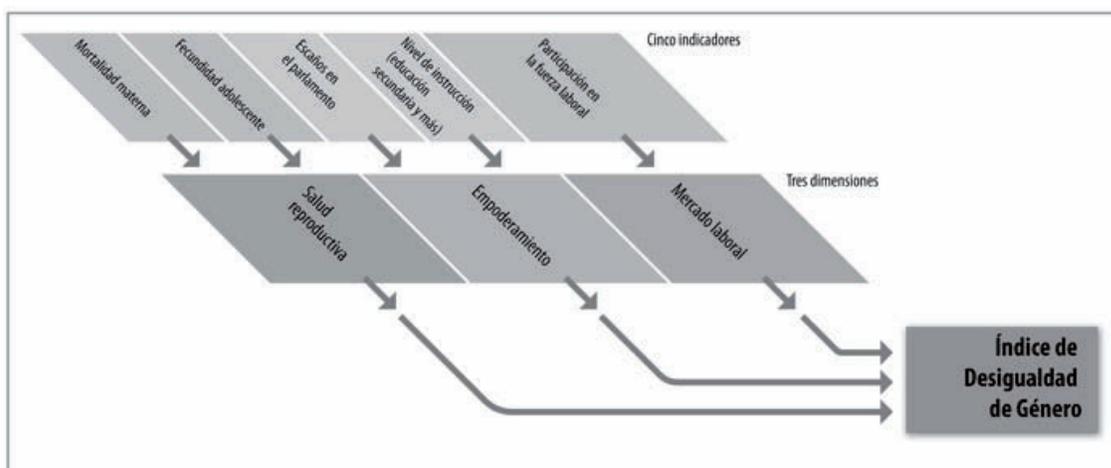


Figura 14 Componentes del Índice de Desigualdad de Género (IDG)

2) Por lo que respecta a la pobreza, se generó un nuevo índice que integraba las perspectivas de la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) y Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) reemplazó al Índice de Pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1) y para los miembros de la OCDE (IPH-2). Se trata de una nueva medida diseñada para reflejar las graves carencias que sufren de forma simultánea las personas (Fig. 15):

El IPM recoge tanto la incidencia de estas carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias se sufren al mismo tiempo. También se puede utilizar para elaborar una idea general de las personas que viven en la pobreza y permite realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial, como dentro de los países, comparando grupos étnicos, zonas rurales y urbanas, así como otras características relevantes de las familias y las comunidades. El IPM utiliza los recientes avances teóricos y estadísticos para presentar el primer estudio global de esta naturaleza, y ofrece un valioso complemento a las medidas tradicionales de la pobreza basadas en los ingresos. El Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2010, que se lanzará el 4 de noviembre, presenta estimaciones para 104 países que, en total, suman 5.200 millones de personas (92% de la población en países en desarrollo). De los países analizados, cerca de 1.700 millones de personas, es decir, un tercio de su población, sufre la pobreza multidimensional (PNUD, 2010).

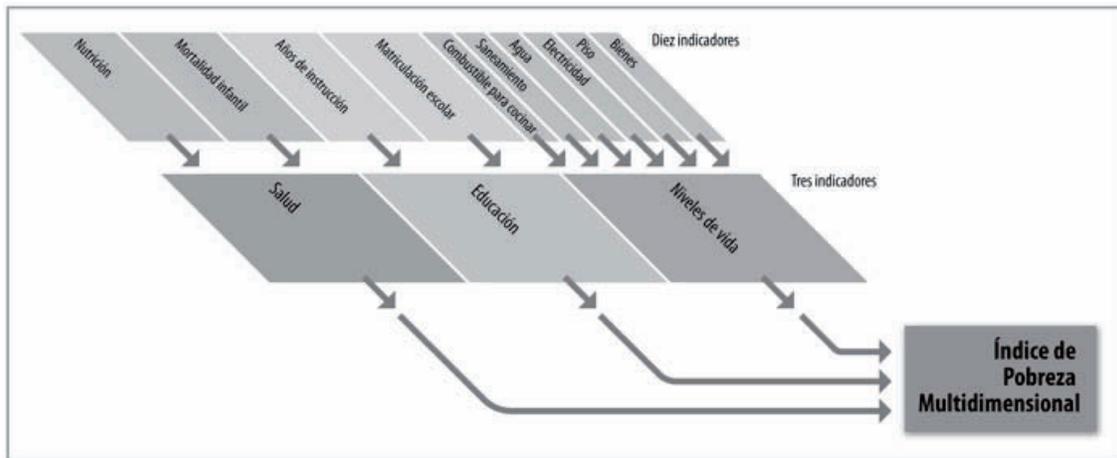


Figura 15 Componentes del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

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

3.3. Desarrollo y derechos sociales

El paso del desarrollo social guiado por el Estado al desarrollo humano garantizado por el Estado, tiene que ver con una redimensión del desarrollo como algo que excede los criterios económicos y el uso óptimo y eficiente de recursos fiscales limitados. Se trata del reconocimiento del bienestar humano a nivel social e individual como un derecho inalienable e irrenunciable de las personas (CNDH, 2011). Pensar en el Desarrollo Social como un a cuestión de Derechos Humanos, se ha constituido en uno de los referentes más importantes de las políticas sociales en el mundo. Entendiendo a tales derechos como (CNDH, 2011):

El conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reconoce en todas las personas del mundo la obligación de respetar los derechos de los demás, pero al igual que James Midgley (1995), Amartya Sen (2000) y Peter Utting (2000), considera que es obligación primordial de los Estados, el garantizar el cumplimiento de todos los derechos de los cuales gozan las personas en función de su condición humana.

3.3.1. Derechos Sociales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) se sustentó en la idea de que el reconocimiento a la dignidad intrínseca e igualdad de todos los miembros de la familia humana eran la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, sin embargo, la clasificación que se desprendería de los derechos humanos en “generaciones” (Fig. X) se vería criticada por su reduccionismo e historicismo (Corcuera Cabezut, 2012). Además de no poder adaptarse al derecho internacional en un solo tratado y tener que dividirse en derechos políticos-civiles, económicos-sociales y culturales.

<p>▲</p> <p>De primera generación. Derechos civiles y políticos (libertades clásicas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Remiten a las tres grandes consignas formuladas en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa: <i>Liberté, Égalité, Fraternité</i>;
<p>▲</p> <p>De segunda generación. Derechos económicos, sociales y culturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de un Estado Social de Derecho, e incluye derechos relacionados con la igualdad; y
<p>▲</p> <p>De tercera generación. Derechos de solidaridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promovido para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración entre las naciones.

Figura 16 Clasificación de los derechos humanos según la CIDH

Originalmente divididos en “generaciones”, se pensó en ellos en función de una taxonomía que generaba derechos exigibles fundamentales, pero que al mismo tiempo planteaba la posibilidad de entender a otros como secundarios. Hoy en día se piensa que los Derechos Humanos forman un *corpus* integral, indivisible e interdependiente, donde el reconocimiento de un derecho no puede quedar excluido del resto, por lo que es preferible hablar de ellos simplemente como derechos humanos y que en su faceta de derechos sociales³, tienen la posibilidad de humanizar al individuo y las relaciones que este forman en su entorno, excediendo al contrato social que pueda o no existir en un país, para acceder al bienestar de la comunidad.

Este reconocimiento dinámico de integración y interdependencia de los Derechos Humanos, vincula al desarrollo social con el desarrollo económico en la persecución del bienestar social. Entendiendo que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero insuficiente para alcanzar el desarrollo social (Midgley, 1995), su interacción plantea un problema complejo, especialmente ante la evidencia de que el desarrollo económico ha sido viable aún cuando se encuentra desvinculado del desarrollo social. Tal como lo comenta Peter Utting (2000, p. 3), esta falta de perspectiva en el estudio del problema, exige reestructurar al Desarrollo Social:

Se requiere de enfoques nuevos sobre el crecimiento económico, sustentados en una comprensión más amplia de la función medular que desempeña una sociedad sana, letrada y segura en

³ En contraparte tenemos a los derechos individuales que tienen por objetivo garantizar y regular la libertad del individuo y se sustentan en las leyes de cada país.

la forja de condiciones adecuadas para el avance económico. Sin embargo, actualmente la política social permanece separada en gran parte de la economía o se le considera como un apéndice de esta última, que contribuye a remediar los efectos perniciosos de un desarrollo económico equivocadamente concebido.

Por ello, se ha insistido en la “calidad del crecimiento” de los países, es decir, en la inclusión de la mayoría de la población en los beneficios del desarrollo de la economía y la redistribución de la riqueza entre quienes por una u otra circunstancia han quedado aislados de la bonanza financiera. Peter Utting (2000, p. 14) señala la necesidad de poseer una serie de indicadores complementarios que reduzcan la frialdad aséptica de los indicadores objetivos, comúnmente empleados:

El término desarrollo sostenible centrado en las personas permite recordarle a la comunidad internacional que el desarrollo demanda algo más que crecimiento económico; que algunos rasgos de la modernización conllevan costos inaceptables en cuanto al medio ambiente y a lo social; y que para la aplicación de proyectos se requiere de políticas y enfoques económicos diferentes.

El enfoque de Desarrollo Social actual, refiere a las *oportunidades* que tienen las personas para acceder a los satisfactores que mínimamente desearían conseguir, por medio de la distribución del ingreso como parte complementaria del la creación del mismo. Concebido así, el proceso de Desarrollo Social se complementa con la idea de Desarrollo Humano, entendido como la creación de un entorno que permite a las personas desplegar su potencial de manera plena y gozar de una vida productiva y creativa, acorde a sus intereses y necesidades.

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

En otras palabras, el Desarrollo Humano requiere de la necesaria expansión de las *capacidades* de las personas, para llevar el tipo de vida estas tienen razones para valorar, es decir a la ampliación de las alternativas de vida entre las que pueden optar en función de su cultura, contexto e historia. Importando mucho menos los bienes a los que puede acceder una persona en relación con lo que las personas puedan hacer con esos bienes. Como las capacidades potenciales de las personas pueden y de hecho son numerosas, la ONU, creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un indicador para observar el desarrollo entre las naciones.

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

3.4. El Desarrollo Social en México

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

3.4.1. Evolución del Desarrollo Social en México

Entre 1980 y 2010 México ha pasado de 0.581 a 0.750. Mantenido un crecimiento promedio anual de 0.85% para ocupar el lugar número 56 de la lista de 169 naciones que son contempladas para el estudio de desarrollo. Tendencia que ha experimentado en términos generales la región denominada América Latina y el Caribe quien con una media anual de 0.67% ha pasando de 0.578 a 0.706; y con la evolución mundial que promedia anualmente un 1.06% transitando de un 0.455 a un 0.624 en igual periodo de tiempo (Fig. 17).

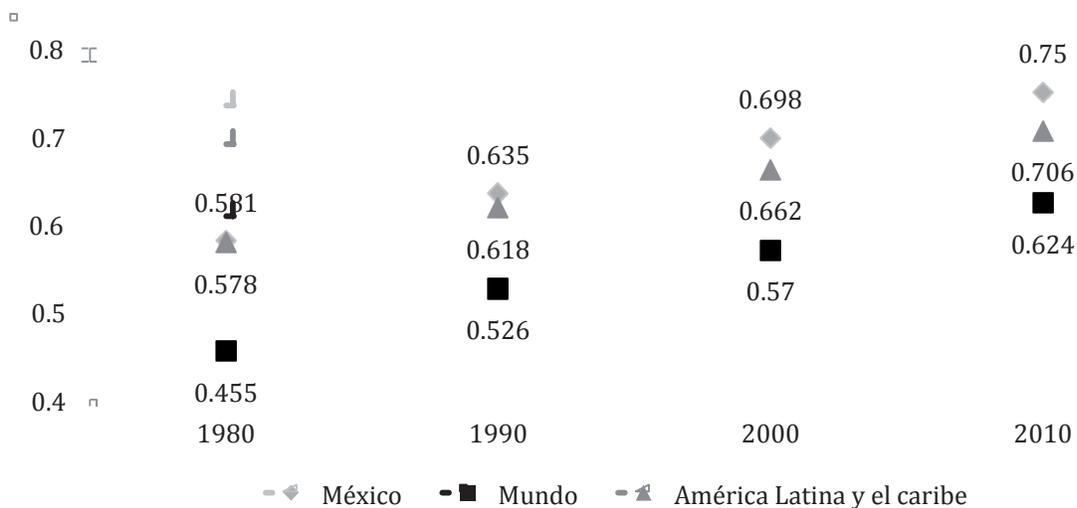


Figura 17 Evolución comparativa del Índice de Desarrollo Humano en México, 1980 a 2010

Como podemos ver, esto sitúa a nuestro país por encima de la media regional. Mostrando una evolución favorable a nivel histórico en lo que respecta a superar las diferencias existentes en cuanto a bienestar y oportunidades.

Concretamente en lo que respecta a los indicadores que conforman el IDH, podemos ver que el que goza de un mejor desempeño, es el rubro de la Salud (Fig. 18). Sobre los indicadores relativos a este, encontramos que el porcentaje de personas que presentan algún cuadro de desnutrición en nuestro país es inferior al 5%⁴; el porcentaje del PIB destinado al gasto en servicios de salud es del 2.7%, la Tasa de mortalidad infantil en niños menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos es apenas de 17 y la esperanza de vida para la población llega en promedio a los 76.7 años de edad.

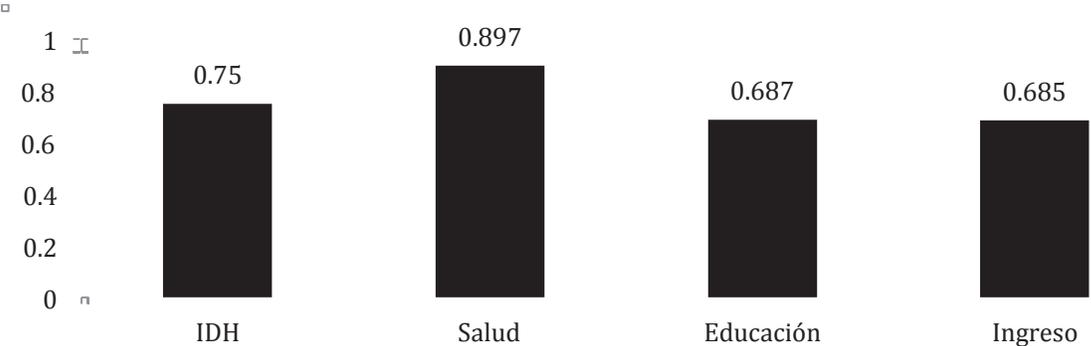


Figura 18 Índice de desarrollo humano: Salud, Educación e Ingresos

Contrastando con este indicador muy similar al de los países con los IDH más altos (México figura en todos los casos por encima de la media). Tenemos el caso de la Educación y los Ingresos. En el primer caso, encontramos un desempeño nada favorable en relación con el gasto dedicado a él. Un 4.8% del PIB que casi duplica a lo que gastamos en salud. Una matrícula del 80.2 por ciento de la población en edad escolar para ese mismo nivel educativo. Un limitado acceso a las tecnologías de la información que cubre aproximadamente al 22% de los habitantes y una media de 8.7 años cursados de un total de 13.4 esperados en función de lo que se considera normal para nuestro país.

⁴ El estudio no presenta a detalle cuál es el dato exacto. Distinguiendo solamente entre por encima y por debajo del 5%.

3.4.2. El efecto distributivo de la acción del Estado

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

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

La apuesta en este período en nuestro país, giro entorno al Gasto Administrativo como impulsor del desarrollo social indirecto (Fig. 19). Durante el sexenio de López Portillo, tendríamos al Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el sistema Alimentario Mexicano (SAM), como los dos programas sociales más destacados. El primero sería una derivación del Programa de Solidaridad Social de Echeverría y se ubicaba dentro del IMSS. Este programa se extendería hasta el sexenio de Miguel Alemán y traería consigo la construcción de dos mil clínicas rurales y 32 hospitales nuevos. El segundo, buscaría recuperar la autosuficiencia alimentaria que se había perdido desde 1965 como consecuencia de la explosión demográfica y el crecimiento desigual en el ingreso de las personas. Resultando en la instalación de sistemas de riego en áreas cultivables.

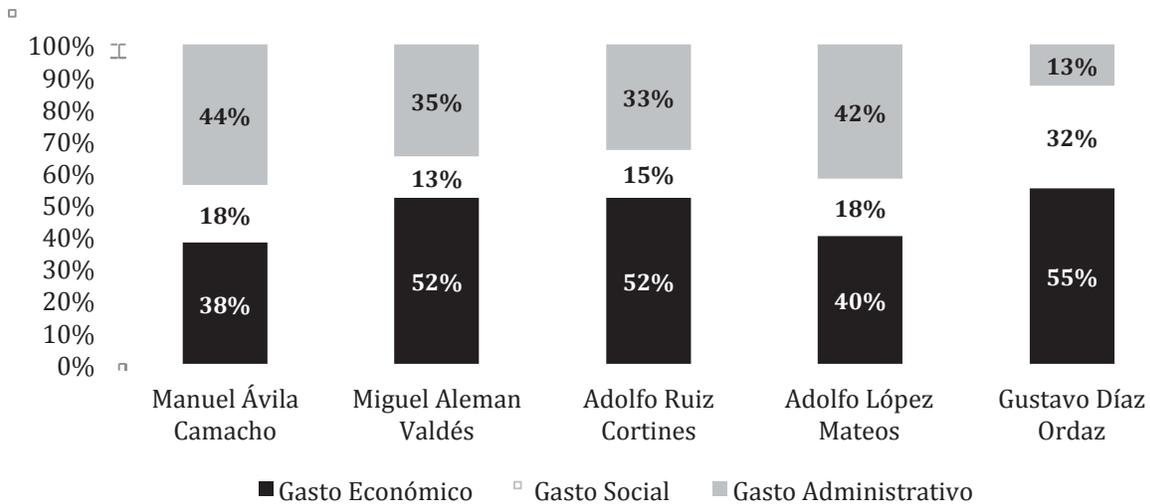


Figura 19 Gasto público por destino en México, 1940 a 1970

De acuerdo a Schettino (2007), lo más significativo del IMSS-Coplamar, fue la primer evaluación razonable de la pobreza en México, por lo que respecta a sus objetivos, estos no se cumplirían ni siquiera de forma parcial. El modelo experimentaría una nueva fase en el marco de la globalización, con un sector exportador manufacturero apoyado en el capital extranjero desde 1982 a la fecha. En este período, el rumbo de la economía se vería modificado, coincidentemente con los rubros del gasto público.

Una parte de este gasto se destinó a cuestiones sociales, pero como ocurrió en todo el régimen de la Revolución, no fu ése el destino principal de los recursos públicos, a pesar del discurso... lo que el gobierno de López Portillo privilegia es, a fin de cuentas, el gasto administrativo, en parte por el gran costo del servicio de deuda en los últimos años del sexenio. El gasto social es mayor que el aplicado en el gobierno de Echeverría, y parecido al de tiempos de Díaz Ordaz, pero no es mayor cosa (Schettino, 2007, pp. 391-393).

Los primeros dos modelos de desarrollo (1880 a 1933 y 1935 a 1975.), son de carácter exclusivamente económico y no integraban aún el precepto del desarrollo social, restringiéndose a la búsqueda del motor financiero como una forma de acceder a las metas individuales. Esto se vio reflejado en el giro de las políticas gubernamentales destinadas al apoyo de grupos y personas en de pobreza.

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

Esto obligaría a que en nuestro país se emprendiera una lógica diferente para el combate de la pobreza, una transición de los modelos de desarrollo iniciada después de la crisis económica de 1982 y llevada a la práctica con el programa de Programa Nacional de Solidaridad en 1989 como un ataque frontal a la pobreza extrema, en consonancia con las recomendaciones internacionales (Fig. 20).

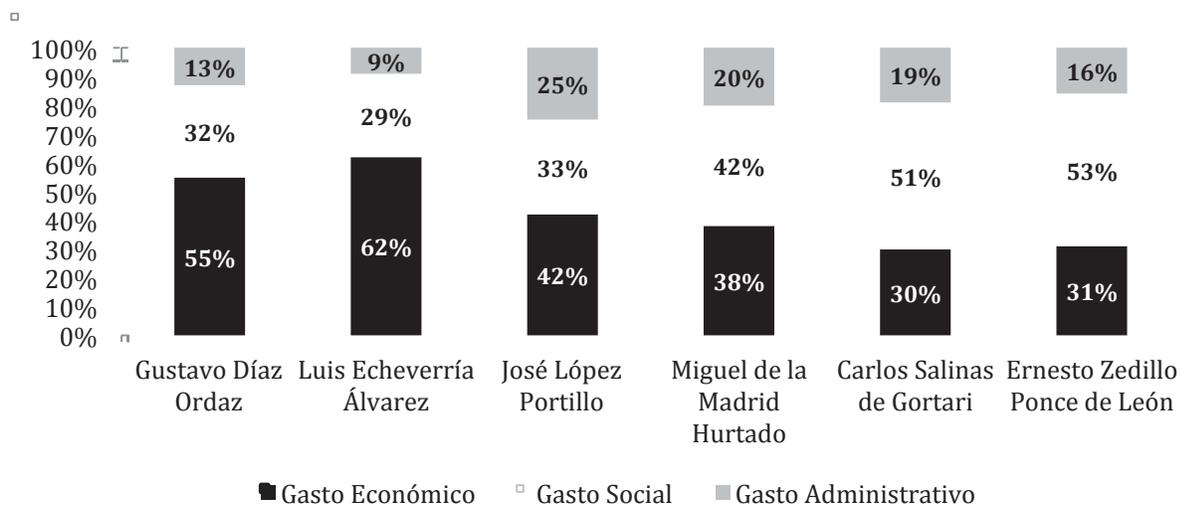


Figura 20 Gasto público por destino en México, 1964 a 2000

Para 1995, surgiría por primera vez el concepto del desarrollo social en el Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, p. 8) como un objetivo textual de la política gubernamental del gobierno federal que contemplaba como una de sus líneas de acción, el:

Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo principios de equidad y justicia.

En él, se buscaba generar un combate a la pobreza y a la marginación social por medio del incremento y desarrollo de las capacidades de las personas. El programa Progresá del gobierno de Zedillo sentaría las bases para el actual programa de Oportunidades de los gobiernos del PAN. Trabajos consecuentes en relación con la perspectiva del desarrollo humano propuesta por la ONU. Hecha esta revisión, podemos establecer como un primer margen de acción histórico desde 1995 a la fecha, en este lapso, encontramos una marcada tendencia al incremento del gasto público dirigido al combate de la pobreza en nuestro país (Tabla 7). Pasando de un gasto de \$19 mil 969 millones de pesos a \$207 mil 310 millones de pesos en el 2008.

Año	Gasto social per cápita	Gasto en educación per cápita	Gasto en salud per cápita	Millones de pesos corrientes	% de variación
1995	\$6,041.9	\$2,706.9	\$1,578.4	\$19,969.9	-----
1996	\$6,231.4	\$2,773.1	\$1,543.3	\$26,344.0	1.1%
1997	\$6,758.2	\$2,806.3	\$1,746.5	\$30,363.1	-2.1%
1998	\$7,302.2	\$3,120.5	\$1,849.5	\$40,688.7	16.1%
1999	\$7,806.4	\$3,164.3	\$1,983.6	\$51,410.1	9.8%
2000	\$8,226.5	\$3,279.7	\$1,933.6	\$61,122.6	6.0%
2001	\$8,574.3	\$3,472.9	\$2,001.2	\$69,293.3	7.1%
2002	\$8,772.6	\$3,543.7	\$1,813.9	\$85,633.9	15.6%
2003	\$8,652.8	\$3,344.6	\$2,170.2	\$92,176.7	-0.9%
2004	\$8,944.1	\$3,337.1	\$2,128.9	\$109,343.9	10.5%
2005	\$9,362.4	\$3,458.2	\$2,409.1	\$123,946.7	7.4%
2006	\$10,104.9	\$3,649.4	\$2,527.0	\$141,401.7	9.2%
2007	\$11,156.0	\$3,842.0	\$2,714.8	\$159,171.1	9.1%
2008 ⁵	\$10,547.0	\$3,783.3	\$2,700.5	\$207,310.1	25.4%

Tabla 1 Gasto Social en México, 1995-2008.

Evidentemente, se trata de un lapso de tiempo muy extenso, en el que las formas de evaluación no son del todo comparables. Sin embargo, la tendencia general después desde 1982, ha sido a la alza (Fig. 31). De hecho, el período de 1940 a 1988 contempla los nacientes servicios públicos a nivel urbano y rural; los hospitales y centros asistenciales; así como el gasto en educa-

⁵ Presupuesto aprobado.

ción. Mientras que desde 1989 a la fecha, este rubro considera el gasto en educación; salud y seguridad social; desarrollo regional y comunitario; y programas sociales.

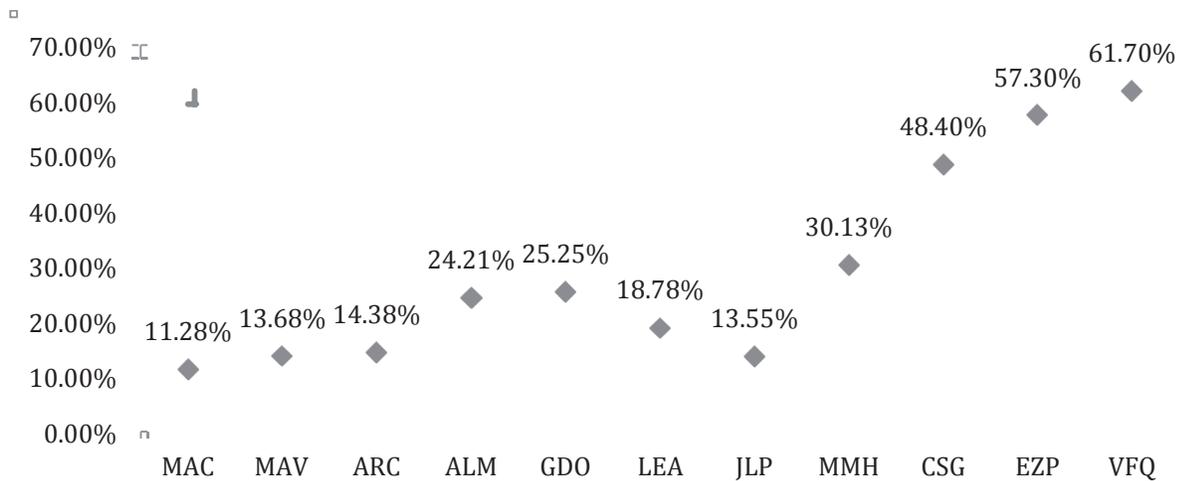


Figura 21 Porcentaje del presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000

Esta evaluación del gasto público federal destinado al Desarrollo Social, es una medida de efectividad en la lucha de los gobiernos por disminuir la pobreza de sus ciudadanos. Sin embargo, se debe ser cauto en lo que respecta a estimar el desempeño de la política social como una medida del gasto, finalmente, se puede gastar mucho y no obtener resultados favorables para solucionar los problemas públicos.

De acuerdo a la organización civil México Evalúa A. C. (2010), México destina el 87% de su presupuesto nacional en educación, salud y equidad social, sin que esto reporte los resultados deseados. Nuestro país destina el 15% de su presupuesto a la educación, mientras que el promedio de la OCDE es del 9%. El motivo según el Centro de Políticas Públicas de México Evalúa A.C. (2010), es que el 97.6% del gasto se destina a los salarios de los maestros, situación que no se refleja en el desempeño de los alumnos mexicanos en pruebas internacionales como la *Prueba PISA*.

En cuanto a la Salud, México Evalúa A. C. (2010) sostiene que por cada médico de primer nivel⁶ en el IMSS, existen 20 trabajadores de tipo operativo (asistentes, personal de limpieza, administrativos y jefes) y en consecuencia, el dinero se consume en gasto corriente y no en los pacientes.

3.4.3. El programa Progres-a-Oportunidades

Finalmente, no podemos hablar de desarrollo social en México sin detenernos a revisar los programas Progres-a y Oportunidades. Uno de los primeros cambios que implementó la administración de Vicente Fox en cuestión de administración pública, fue la transformación de uno de los programas estrellas de la administración anterior, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) iniciado en 1997, en lo que definió como un esfuerzo intersectorial que agruparía a las secretarías de Educación (SEP), Salud (SSA), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la propia secretaria de desarrollo social (SEDESOL) con el objetivo de reducir la desigualdad de acceso a la educación, salud e ingreso (Conde Bonfil, 2003).

El reto esencial consistía en incrementar y mejorar la labor de un programa que había sido evaluado como innovador y exitoso en lo que refiere al combate a la pobreza y que según datos de la propia SEDESOL (2002), beneficiaba a cerca del 40% de las familias en zonas rurales de más bajos recursos. No exento de críticas, el diagnóstico preliminar realizado por el equipo de Josefina Vázquez Mota identificó inconsistencias de inclusión (beneficiarios que no necesitaban el apoyo y lo recibían) y exclusión (beneficiarios que necesitaban el apoyo y no lo recibían sobre la misma base de pobreza extrema que se había fijado. Muy posiblemente relacionado con prácticas corporativas y clientelares (Schettino, 2007). Las deficiencias del programa en realidad fueron menores a las esperadas, distinguiéndose por la complementariedad de sus intervenciones, la transparencia y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asigna-

⁶ En México la seguridad social establece diferentes niveles de servicio médico, mismos que representan una forma de organizar los recursos técnicos, humanos y materiales para satisfacer las demandas y necesidades de la población. Existen tres niveles de atención: 1) El nivel primario, comprende las acciones continuas de promoción, protección y recuperación de la salud y la rehabilitación; responde a las necesidades de salud más comunes y es de carácter ambulatorio; 2) El nivel secundario, comprende los cuidados impartidos a través de servicios especializados y posee capacidad de hospitalización; y 3) El nivel terciario, comprende la atención altamente especializada y está dedicada a los padecimientos menos frecuentes.

ción, y la calidad de la información que se ha levantado para su evaluación (Conde Bonfil, 2003).

Donde podemos distinguir tres áreas fundamentales en PROGRESA, que resultan complementarias para la formación de capital humano: educación, salud y alimentación. Representando un impacto directo e inmediato sobre el consumo de sus beneficiarios, pero con un objetivo a largo plazo que busca generar una inversión social que posibilitará que las personas superaran su situación de vulnerabilidad. Incidiendo en el rompimiento intergeneracional de reproducción de la pobreza, disminuyendo los niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar.

Aunado a sus enfoque integral, otro merito de PROGRESA fue su capacidad de efectivamente llegar a la población de menores ingresos (López-Calva & Lustig, 2011) por medio de mecanismos rigurosos de focalización en la comunidades más marginadas y entre los hogares y las personas de menores ingresos y mayor condición de vulnerabilidad. Situación que puede verse reflejada en la evolución del coeficiente de GINI (Fig. 22) para el caso mexicano, donde si bien no se erradicó el número de pobres en situación de extrema pobreza, si ha significado una disminución de la desigualdad entre los mexicanos (objetivo primario del programa). Otro rasgo innovador de Progresa fueron las transferencias monetarias a los hogares beneficiarios, situación que disminuyó exitosamente el gasto presupuestal dedicado a la burocracia o proveedores intermediarios.

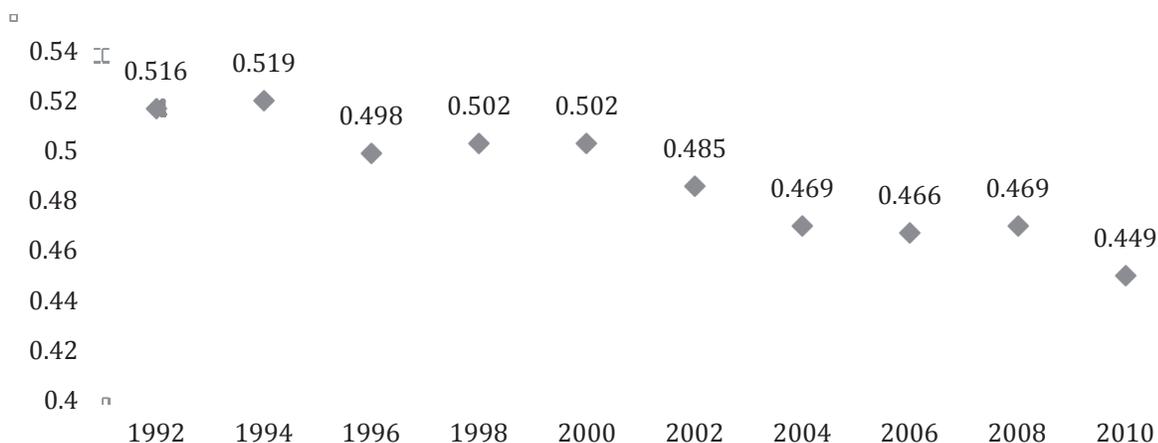


Figura 22 Coeficiente de Gini en México, OCDE, 1992-2010

Todos estos elementos se sumarían al que quizá sea el elemento constitutivo del programa que explica su inusual permanencia en el tiempo (cuatro sexenios hasta ahora). Un riguroso, amplio y transparente proyecto de evaluación y medición de la eficiencia técnico-operativa del programa.

Ante los logros del programa (no exento de críticas), se operó un cambio en la administración foxista explicado como una ampliación del programa de PROGRESA y no de una transformación radical. El objetivo de OPORTUNIDADES planteaba un crecimiento en cobertura y servicios bajo el esquema previo. Pasando de 3 a 4 millones de familias beneficiarias e integrando la búsqueda de calidad en educación, salud y apoyos. Corrigiendo las fallas técnicas y operativas identificadas (disminución de costos, creación de un padrón nacional y revisión de la población beneficiaria) y adecuándose a lo que se definió como un conjunto de nuevas realidades en el siglo XXI (Conde Bonfil, 2003). Publicado el 15 de marzo de 2002 en el DOF, el Programa de Oportunidades Productivas, se desarrolló originalmente en cinco modalidades:

- 1) Apoyos a la palabra. Otorgamiento de recursos a productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas de temporal con baja productividad y/o alta siniestralidad.
- 2) Primer paso productivo. Enfocado en personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo.
- 3) Acompañamiento y formación empresarial. Generando apoyos a personas, unidades familiares o grupos sociales constituidos en un proyecto en su fase inicial.
- 4) Crédito social. Otorgando créditos a personas, unidades familiares o grupos sociales para fortalecer sus propuestas productivas y logrando que estas se constituyeran en proyectos exitosos y rentables.
- 5) Proyectos productivos para mujeres. Apoyando las iniciativas de las mujeres ubicadas en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos que mejoraran la condición económica de sus familias.

Es destacable que los primeros años del gobierno de transición implicaron una curva de aprendizaje sobre el manejo y operación de los programas sociales, evidenciado en la confusión y desarticulación inicial. Sin embargo, nuevamente estaríamos frente a un programa de desarrollo social que cumpliría con enorme eficiencia sus metas programáticas.

Ahora bien, no es el objetivo de este trabajo hablar de los programas progres-a-oportunidades con mayor detalle, pero dado que ellos han sido el eje rector de la política social de los últimos sexenios, son necesariamente el referente al momento de hablar de cualquier programa sectorial de combate a la pobreza. En el siguiente capítulo veremos la evaluación realizada al programa sectorial de 70 y más en la región Cuitzeo, tema que nos ocupa.

Capítulo IV Programa “70 y más” en la región Cuitzeo

En este capítulo se procederá a 1) presentar una exposición contextual de la región de Cuitzeo Michoacán, integrada por los municipios 13 municipios circunvecinos al lago de Cuitzeo y cuyo centro urbano se encuentra en la capital del Estado y 2) señalar los indicadores sociodemográficos de los adultos mayores pertenecientes al programa, tomando como base nuestro trabajo de campo.

4.1. Región Cuitzeo, Michoacán

Hablar de nuestro país como un bloque homogéneo fue motivo de una de las grandes discusiones del siglo XIX entre centralistas federalistas. Eventualmente la disputa, llevó a la construcción de un Estado federado en el nombre y a una centralización operativa en términos político-administrativos y económicos, tendencia que aún prevalece en nuestro país. Este es uno de los motivos que históricamente han afectado el desarrollo de las cientos de regiones que conforman a México (Moreno Espinosa, 2009).

La centralización imperante en los siglos XIX y XX, ha llevado a múltiples omisiones sobre las necesidades locales, las características naturales y culturales de las regiones, negando en algunos casos la pluralidad étnica y sociodemográfica. Dando como resultado un desarrollo desarticulado a quien podemos en buena medida atribuir la desigualdad prevaleciente de México.

4.1.1. Regionalización en Michoacán

Esta centralización “centro-provincia”, es un modelo que se replica en los diferentes estados que conforman a la república mexicana, comprometiendo en el caso de Michoacán la sustentabilidad de algunas de sus regiones, al excluirlas de los proyectos productivos. En un proceso de planeación sectorizada que por norma, no contempla la integralidad del contexto.

En nuestro país, la administración pública estatal inicia formalmente con el Acta de la Federación de 1824, pero no es sino hasta la 1867 con el final del segundo imperio y restauración de la República Federal de México. El proceso de reestructura del territorio michoacano llevaría a la configuración de 17 distritos, que para 1869 era habitado por 618 mil 240 personas (Fig. 1). Todas ellas distribuidas a lo largo de 8 ciudades 19 villas, 75 municipalidades, 243 pueblos, 9 mil 253 casas contribuyentes y 4 mil 426 fincas rústicas que soportaban gravamen rentístico (Larios González, 2004).



Figura 1 División territorial de Michoacán en el siglo XIX, CPLADE, 1868-1873.

Para 1940, el proyecto de unidad nacional de Ávila Camacho buscaría incrementar el poder del centro en la vida política, económica y social del resto del país. Buscando incrementar las áreas productivas del estado, por medio de los grandes proyectos de desecación de la cuenca de Cuitzeo, la de la ciénega de Chapala y de Zacapú. Para obtener alrededor de 50 mil hectáreas.

Todo lo anterior muestra el modelo de desarrollo que seguiría el país durante las siguientes tres décadas. Es decir: centralización, concentración, industrialización, agotamiento y degradación de los recursos naturales, bajo el supuesto de su inagotabilidad y resiliencia infinita (Larios González, 2004, p. 18).

La administración subnacional que permaneció vigente desde mediados del siglo XX en Michoacán (Fig. 2), fue reconsiderada a principios de este siglo en función de su aparente desgaste como forma de gobernar. En suma, las condiciones contemporáneas plantearon, la adaptación y reestructura de los órganos e instituciones hacia una nueva forma de gobernabilidad.



Figura 2 Regionalización del estado de Michoacán, CPLADE, 1996.

Por lo anterior, el gobierno michoacano planteo en el 2004 la necesidad de una nueva regionalización de la entidad y un subsecuente Modelo de Desarrollo Regional, acorde a las múltiples realidades en el estado. Para ello y en coordinación la CPLADE, se desarrolló un trabajo multidisciplinario para establecer espacios geográficos (regiones) útiles a los fines del desarrollo en la entidad (Fig. 3). Está regionalización, estudio las administraciones pasadas y las clasificaciones de diferentes organismos federales con influencia en la entidad.



Figura 3 Regionalización con base en su hidrografía, CPLADE, 2005.

El resultado sería una nueva regionalización para la planeación, que toma como base: 1) los criterios de cuenca hidrológica como base del desarrollo (el agua como el recurso rector de las sociedades), 2) los límites municipales existentes (el municipio como unidad territorial indivi-

sible), 3) la vecindad de los diferentes municipios (contigüidad), 4) Las manchas urbanas y la infraestructura carretera (expresión de funcionalidad espacial, social y económica), y 5) el referente histórico y cultural de cada zona para aclarar los casos poco nítidos (Larios González, 2004).

La división del estado para fines administrativos, establecería 10 grandes regiones que concentran a los 113 municipios del Michoacán de Ocampo y a las 9 mil 683 localidades que hay en todos ellos (Tabla 1). Con base en esta clasificación y utilizando como margen de referencia el conteo de población de 2005 y el censo de población 2010 del INEGI, hacemos una revisión de las 10 regiones en las que se encuentra dividida de la entidad.¹ Estos territorios integrales organizados son una construcción/descubrimiento realizado por la CPLADE en 2005 para fines de planeación y desarrollo (Tabla 2).

Región	Municipios	Localidades	Población 2010	Superficie	Escolaridad en Años (P)	Seguridad social (%)
I. Lerma-Chapala	17	461	13.24%	6%	6.3	51%
II. Bajío michoacano	17	587	10.13%	8%	6.2	49%
III. Cuitzeo	13	696	23.09%	7%	6.6	55%
IV. Oriente	18	1,987	13.97%	14%	6.2	52%
V. Tepalcatepec	10	1,046	8.38%	12%	6.3	46%
VI. Purépecha	11	521	12.29%	6%	6.8	52%
VII. Pátzcuaro-Zirahuén	7	257	4.60%	3%	6.6	53%
VIII. Tierra Caliente	7	1,601	4.52%	13%	5.7	57%
IX. Sierra-Costa	7	2,002	6.18%	23%	6.1	56%
X. Infiernillo	6	525	3.60%	8%	6.0	57%
Total	113	9,683	100%	100%	μ= 6.3	μ= 53%

Tabla 1 Cuadro comparativo de las regiones de Michoacán: Población, educación y salud, INEGI, 2010.

¹ Todos los cálculos son nuestros. La base de datos está disponible en la sección de anexos.

Regiones		Municipios
I	Lerma-Chapala	Briseñas, Chavinda, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Purépero, Cojumatlán de Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tlazazalca, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa y Zamora.
II	Bajío	Angamacutiro, Coeneo, Churintzio, Ecuandureo, Huaniqueo, Jiménez, José Sixto Verdusco, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Panindícuaro, Puruándiro, Tanhuato, Yurécuaro, Zináparo y Zacapu.
III	Cuitzeo	Acuitzio, Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro.
IV	Oriente	Anganguero, Áporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tzitzio y Zitácuaro.
V	Tepalcatepec	Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Cotija, Tepalcatepec, Tingüindín, Tocumbo, Parácuaro, Peribán y Los Reyes.
VI	Purhépecha	Charapan, Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro.
VII	Pátzcuaro-Zirahuén	Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan.
VIII	Tierra Caliente	Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Turicato.
IX	Sierra-Costa	Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatío.
X	Infiernillo	Ario, Churumuco, La Huacana, Gabriel Zamora, Múgica y Nuevo Urecho.

Tabla 2 Municipios que integran las regiones de Michoacán, CPLADE, 2010.

4.1.2. Región Cuitzeo

Ubicada en la parte nororiental del estado y colindando con Guanajuato, la región de Cuitzeo con un millón cuatro mil 723 personas distribuidas en una extensión de tres mil 940 Km², es sin duda la región más densamente poblada del estado, teniendo un aproximado de 255 personas por Km² en una superficie que representa el 7% de Michoacán. Esta concentración de personas que excede en poco más de tres veces al promedio del estado (74 personas por Km²), obedece a la localización de Morelia, capital del estado (INEGI, 2010).

La región de Cuitzeo, es una zona de gran importancia histórica, que desde el Siglo XVIII, existe como el centro del sistema de ciudades de la región. Para el año de 1822, la ciudad de Valladolid figuraba como partido y municipio del estado; concentrando a seis de los 22 partidos que tenía el estado, siendo también de gran importancia Zinapécuaro, Cuitzeo, Tiripetío, Charo y Huaniqueo, hoy Chucándiro (Fig. 4). Para 1828, la ciudad de Valladolid cambiaría su nombre a Morelia y se consolidaría como el centro de actividad social de la región. A la par,

del desarrollo económico de Zinapécuaro, que serían los dos municipios con mayor crecimiento en este siglo (CPLADE, 2005).

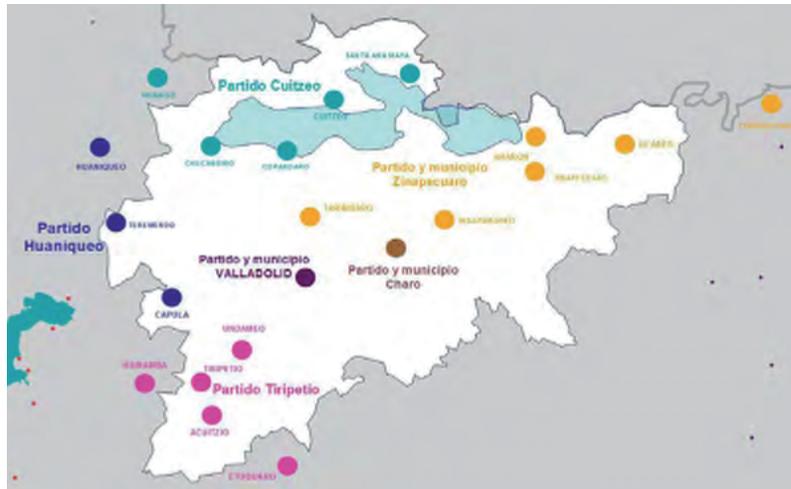


Figura 4 Dinámica político administrativa de la región de Cuitzeo, CPLADE, 1822.

La región está integrada actualmente por los municipios de Acuitzio, Morelia, Charo, Indaparapeo, Queréndaro, Zinapécuaro, Álvaro Obregón, Santa Ana Maya, Cuitzeo, Huandacareo, Chucándiro, Copándaro y Tarímbaro (Fig. 5).



Figura 5 Municipios que conforman la región Cuitzeo, CPLADE, 2010.

Los municipios de Morelia y Tarímbaro conforman un área metropolitana en la que se concentra el 80% de la población de la región, de los cuales el 90% se encuentra en Morelia y el resto

en Tarímbaro. De igual manera, en estos dos municipios se concentran 299 de las 696 localidades de la región (43%). Configurando el espacio de acción más sobresaliente de la región. Es destacable el crecimiento que todos los municipios han experimentado en los últimos cinco años, con una tasa promedio de 9.7% anual, dónde Morelia y Tarímbaro son los municipios que presentaron un mayor crecimiento entre el 2005 y 2010. Álvaro Obregón, Charo, Cuitzeo y Zinapécuaro son los municipios que siguen en tamaño y han recuperado el tamaño que tenían hace diez años, creciendo aproximadamente en un 4% promedio anual (Tabla 3). Chucándiro es el único municipio que continua perdiendo población, pasando de siete mil 463 personas en el 2000 a cinco mil 516 personas en el 2005 y cinco mil 166 personas en 2010.

Municipio	Población 2010	Superficie Km ²	Densidad Poblacional	Crecimiento medio 2005-2010	Localidades por Mpio.
Acuitzio	10,987	176.29 Km ²	62	3.98%	40
Álvaro Obregón	20,913	159.44 Km ²	131	4.67%	43
Charo	21,723	323.16 Km ²	67	4.71%	72
Chucándiro	5,166	191.88 Km ²	27	-3.23%	20
Copándaro	8,952	173.27 Km ²	52	3.83%	15
Cuitzeo	28,227	255.17 Km ²	111	4.58%	23
Huandacareo	11,592	95.65 Km ²	121	3.52%	8
Indaparapeo	16,427	176.86 Km ²	93	4.19%	40
Morelia	729,279	1,196.95 Km ²	609	8.53%	234
Queréndaro	13,550	233.83 Km ²	58	4.04%	34
Santa Ana Maya	12,618	103.65 Km ²	122	3.70%	18
Tarímbaro	78,623	256.95 Km ²	306	7.70%	65
Zinapécuaro	46,666	597.41 Km ²	78	4.80%	84
Total	1,004,723	3940.51 Km²	141	9.71%	696

Tabla 3 Tamaño y densidad poblacional de los municipios de la región Cuitzeo, 2010

Pese a lo densamente poblada que se encuentra la región, el 52% de las localidades (361) tienen menos de 100 habitantes, lo cual habla de un alto grado de concentración en poco espacio y de una gran dispersión para zonas escasamente pobladas. En esta dinámica, podemos observar en la figura 6 como aparecen en color rojo las localidades con menos de 10 años de existencia. La mayoría concentradas en las inmediaciones de la ciudad de Morelia, aunque también en toda la zona de montaña en los municipios de Acuitzio, Morelia, Charo, Indaparapeo, Queréndaro (INEGI, 2010).

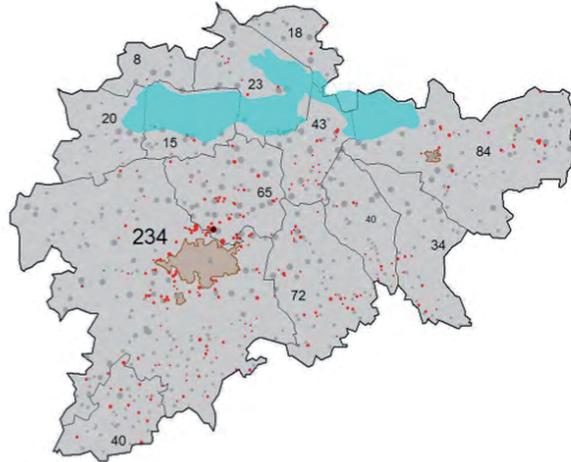


Figura 6 Localidades de la región Cuitzeo, CPLADE, 2005

Esta concentración entorno a la mancha urbana más grande del estado, explica la comunicación en integración de la zona al sistema estatal de ciudades (Fig. 6), con 789 Km de carreteras; el 40% troncales federales; 26% pavimentadas y el 34% restante están revestidas (CPLADE, 2005). Morelia es una ciudad especializada en servicios que presenta grandes oportunidades de interconexión. Destacando el movimiento entorno hacia la autopista Occidente (Fig. 7), que lleva al oeste a la ciudad de Guadalajara, atravesando en su camino de cuota por los municipios de Panindícuaro, Churintzio, Ecuandureo, Zapotlanejo y Tonalá; y por su camino libre por los municipios de Zamora de Hidalgo, La Piedad, Vista Hermosa, La Barca y Ocotlán; y por el este a la ciudad México, pasando por Zinapécuaro, Maravatio, Contepec, Atlacomulco, Toluca (SCT, 2010).



Figura 7 Corredor carretero DF –Guadalajara en Michoacán, SCT 2010

También podemos destacar la conexión Morelia-Lázaro Cárdenas, que mantiene un tráfico constante de mercancías procedentes del puerto, con las ciudades de Uruapan y Pátzcuaro en dirección al Distrito Federal, en el denominado corredor del TLC. La existencia de una infraestructura carretera tan extensa es en palabras de Woolcok y Narayan (2000), es el motivo por el que la dinámica espacial de la marginación adquiere los niveles disminuidos que tiene frente al resto del estado. Se trata de una región favorecida por el acercamiento de las comunidades de la zona, las cuales tienen una relación de fuertes lazos económicos, culturales y sociales.

En ella identificamos una tendencia general de los municipios que la conforman, a disminuir sus índices de marginación, con una PEA dedicada principalmente al trabajo en áreas de servicios (80%), dónde sólo los municipios de Chucándiro y Copándaro que mantienen una PEA rural, presentado el primero un crecimiento negativo sostenido desde el 2000 y el segundo, una ligera recuperación desde el 2005, sin que haya recuperado la población que tenía hace 10 años. Encontrando una relación entre pobreza y ruralidad, dónde a menor desarrollo urbano y tamaño de la población, menor será el nivel de desarrollo de las personas y su IDH; y dónde la región en pleno, supone un alto nivel de vida, por su baja condición rural (INEGI, 2010).

Esta aparente situación de bienestar para la región Cuitzeo presenta problemas al momento de trabajar con los datos a un mayor nivel de detalle. En la figura 8, aparecen de color rosa los municipios de Chucándiro y Copándaro, que son los menos desarrollados y de verde, Morelia, el municipio con menor índice de marginación, el mapa nos permite ver el número de localidades con niveles de alta y muy alta marginación (CPLADE, 2005). Estamos frente a la región de mayor contraste en la entidad, ello debido a los problemas derivados del centralismo ya mencionado, dónde los altos niveles de marginación y pobreza no son observados a simple vista, en función de los promedios municipales que matizan y ocultan las desigualdades de la zona.

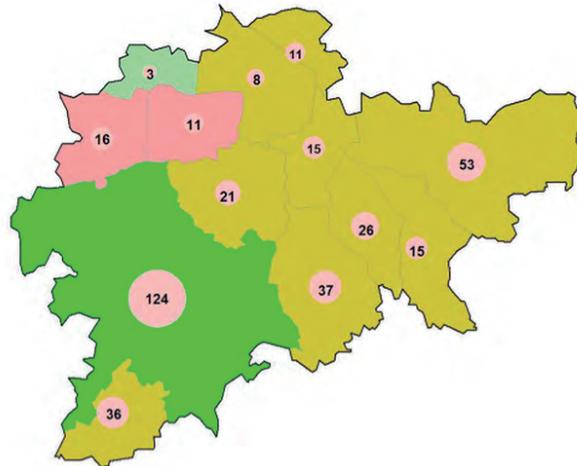


Figura 8 Número de localidades marginadas por municipio, CPLADE, 2005.

4.1.3. SEDESOL en Michoacán

Las relaciones interinstitucionales entre los diferentes niveles de gobierno son un tema muy importante en la actualidad, derivado de los aspectos económicos, políticos y sociales de nuestro país se desarrollan en un entramado de instituciones municipales, estatales y federales, es decir, prácticamente todas las acciones locales se ven influenciadas por lo nacional, en la medida en que el Estado posee un régimen federal.

En estados con régimen federal, tanto las RIG (relaciones intergubernamentales) como la coordinación intergubernamental persiguen objetivos muy coincidentes y parten tanto de preservar la formalidad constitucional, la personalidad jurídica de los ordenes involucrados, así como de conjuntar esfuerzos, optimizar recursos o bien, transferir éstos al igual que nuevas responsabilidades o la prestación de servicios de parte de los gobiernos nacionales a los subnacionales y/o municipales (Moreno Espinosa, 2009, pp. 134-135).

Este modelo centralizado poco a poco ha dado paso a un modelo mucho más centrado en lo local (descentralizado) y es un punto que nos interesa destacar en la medida de que un programa federal de atención al adulto mayor como lo es “70 y más”, requiere de una fuerte coordinación entre los tres ordenes de gobierno.

Para el caso michoacano, el impacto de la SEDESOL, puede observarse en el desarrollo de trece programas de inversión social: Opciones Productivas, Desarrollo de Zonas Prioritarias, 3x1 para migrantes, Estancias Infantiles, Atención a Jornaleros Agrícolas, Empleo Temporal, 70 y más, Coinversión Social (INDESOL), Rescate de Espacios Públicos, Hábitat, PASPRAH, Tu Casa (FONHAPO) y Vivienda Rural (FONHAPO).

Es importante señalar que el presente trabajo tomó de base la propuesta de regionalización propuesta por la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado (CPLADE, 2008) para la región Cuitzeo, misma que difiere en menor grado del trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social Delegación Michoacán, en función de su capacidad operativa y estructura de trabajo. Lo anterior en atención a los vínculos sociodemográficos que existen entre los diversos municipios de interés, pero también debido a las limitaciones espacio-temporales que hacen del municipio de Tzitzio, por su tamaño (944.133 Km²) y densidad poblacional (9.71 Habitantes/Km²) un espacio inabordable en un estudio como el que se realiza en esta tesis.

Pese a las diferencias entre la regionalización interna del estado y la segmentación geográfica de SEDESOL, las coincidencias son amplias en lo que refiere a la región Cuitzeo, integrándose por los 13 municipios considerados por CPLADE y añadiendo en su caso, al municipio de Tzitzio, para conformar los 14 municipios de trabajo de la denominada área 1 (Tabla 4).

Características	CPLADE	SEDESOL
Municipios	13	14
Población	1,004,723	1,013,889
Superficie Km²	3940.51 Km ²	4881.72 Km ²
Densidad poblacional	141	131
Localidades	696	819

Tabla 4 Diferencias entre Región Cuitzeo de CPLADE y el Área 1 de SEDESOL, 2012

4.2. Estado actual de los beneficiarios en la región de Cuitzeo

Establecer relaciones de causalidad en trabajos descriptivos resulta muy complicado, en principio por no tener un diseño experimental que sustente las relaciones lineales entre las variables de interés. Pero también, por el alcance mismo del estudio, que orienta la obtención y procesamiento de los datos. Más que una dificultad en si mismos, el nivel de profundidad del estudio permite desarrollar una base para trabajos futuros, al identificar y medir distintas variables implicadas con el impacto de las políticas sociales de desarrollo social. A continuación se presentan los resultados del cuestionario aplicado a los beneficiarios del programa de “70 y más” en la región de Cuitzeo.

4.3.1. Características sociodemográficas

Lo primero que podemos destacar entre los datos recopilados en un estudio con grupos humanos, son las variables de tipo sociodemográficas. Mismas que nos permiten conocer de manera general la configuración del conjunto. Por lo que refiere a la edad, podemos comparar los datos proporcionados por el último censo de población del INEGI (2010) y las proyecciones poblacionales medias del CONAPO (2012) para enero del 2012 en Michoacán, para establecer una edad media de 73.05 años para los hombres y 77.39 años para las mujeres como valores del parámetro. Encontrando una discrepancia con los resultados de nuestra muestra, que establecen una media de 78.74 para los hombres y 77.37 para las mujeres (Fig. 9).

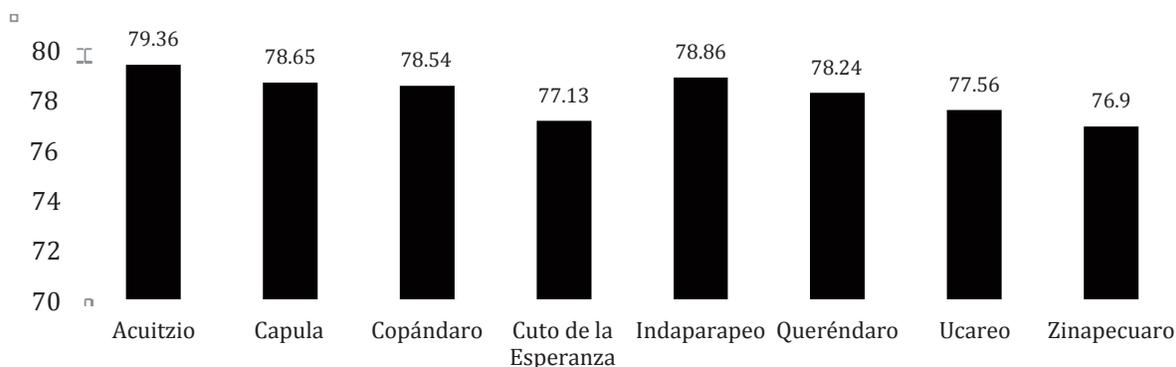


Figura 9 Esperanza de vida de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Esta discrepancia resulta insignificante en relación al género femenino, encontrando una diferencia de 0.02 años. Sin embargo, marca una diferencia de 5.58 años para el caso de los hombres en el estudio. Está aparente inconsistencia con los datos de referencia, pueden ser comparada realizando una prueba de bondad y ajuste (Ji^2). Encontrando que la diferencia es resultado del procedimiento de muestreo y no llega a ser significativa (ver apéndice 7).

En lo que respecta a la esperanza de vida y los resultados de nuestro estudio (Fig. 10), encontramos una media de 78.16 años en el conjunto. Este dato presenta la peculiaridad de exhibir una diferencia muy marcada entre la esperanza de vida entre hombres y mujeres que no se corresponde con los datos parametrales existentes (INEGI, 2010). Ahora bien, dado que la prueba estadística (Ji^2) nos hace pensar que la variación entre el valor real y la muestra son mínimas, podríamos plantear que el resultado obedece, a que los hombres que llegan a la vejez (porcentaje menor a las mujeres en todos los casos), tienden a ser más longevos. Sin embargo, esta hipótesis no se puede, ni se busca corroborar con la información actual.

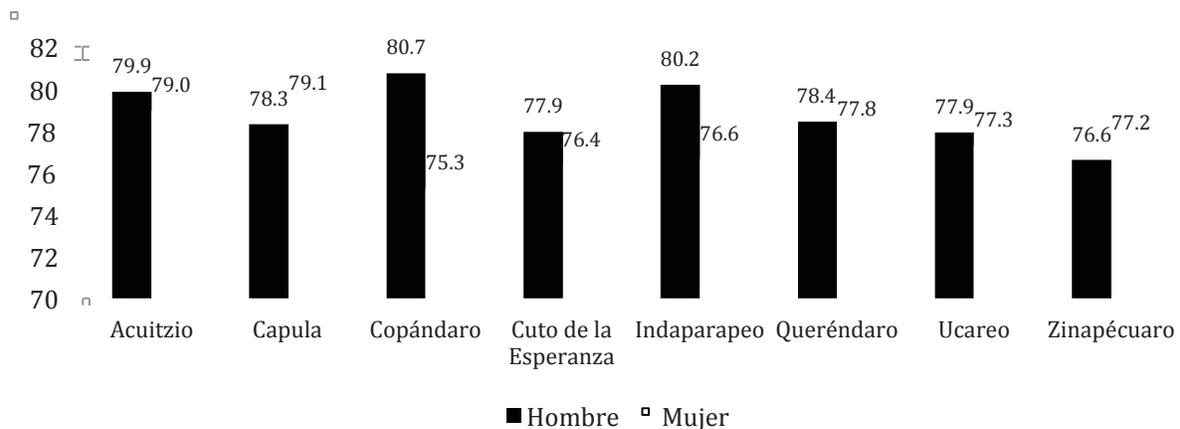


Figura 10 Esperanza de vida por género de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Mucho más importante para nuestro estudio, es la esperanza de vida de los beneficiarios en el sentido de que ella se vincula directamente con asignaciones presupuestales y que plantean que en promedio un beneficiario del programa de 70 años en la región Cuitzeo de Michoacán, será beneficiado con transferencias monetarias un promedio de 8 años (aproximadamente 48 mil pesos por concepto de pensión). Un costo realmente bajo que corrige parcialmente la imposibilidad del Estado mexicano para garantizar la jubilación de sus adultos mayores.

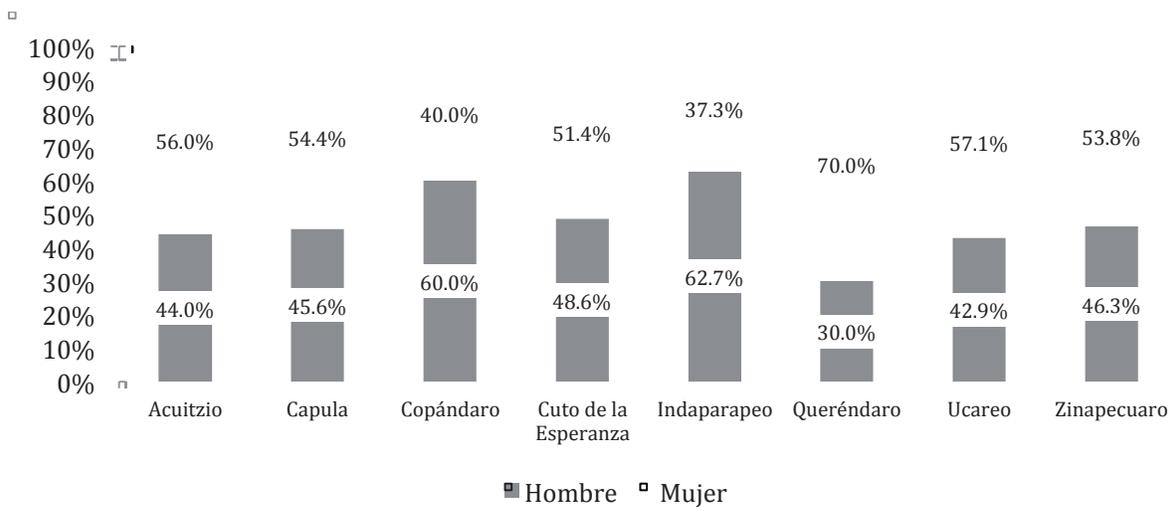


Figura 11 Relación de género entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Si observamos a los beneficiarios de 70 y más por género, encontramos una orientación equilibrada con un 51.49% de mujeres y un 48.51% de hombres. Sin embargo, nuevamente vemos en detalle situaciones atípicas o no esperadas (más de 65% de mujeres o 60% de hombres), como lo son las asimetrías existentes en Copándaro e Indaparapeo para el caso de los hombres y de Queréndaro para el caso de las mujeres (Fig. 11). Situación que corresponde con los resultados de las entrevistas realizadas al personal de campo de SEDESOL, quienes nos indicaron que en algunas comunidades, la diferencia entre hombres y mujeres es marcada o por la migración (mayoría atípica de mujeres) o cuestiones de carácter cultural que inhiben la participación de la mujer en prácticamente todos los ámbitos sociales (mayoría atípica de hombres). Nuevamente, no se trata de una situación que se busque resolver en este estudio, pero si es lo suficientemente singular como para referirla.

Por lo que refiere al tamaño del hogar, encontramos (Fig. 12) una incidencia baja de hogares densamente poblados, lo que podría señalar circunstancias de hacinamiento. Ello vinculado al carácter rural o semi-rural de las localidades estudiadas. Un dato que podría parecer alarmante, es la alta presencia de adultos mayores que viven solos (18.86%). Sin embargo, al conversar con los beneficiarios durante el levantamiento de campo, la mayoría refería que vivían solos

por decisión propia, pues no querían dejar su casa ni sus cosas para irse a vivir con algunos de sus hijos, que en muchos casos no se encuentran en esa misma localidad.

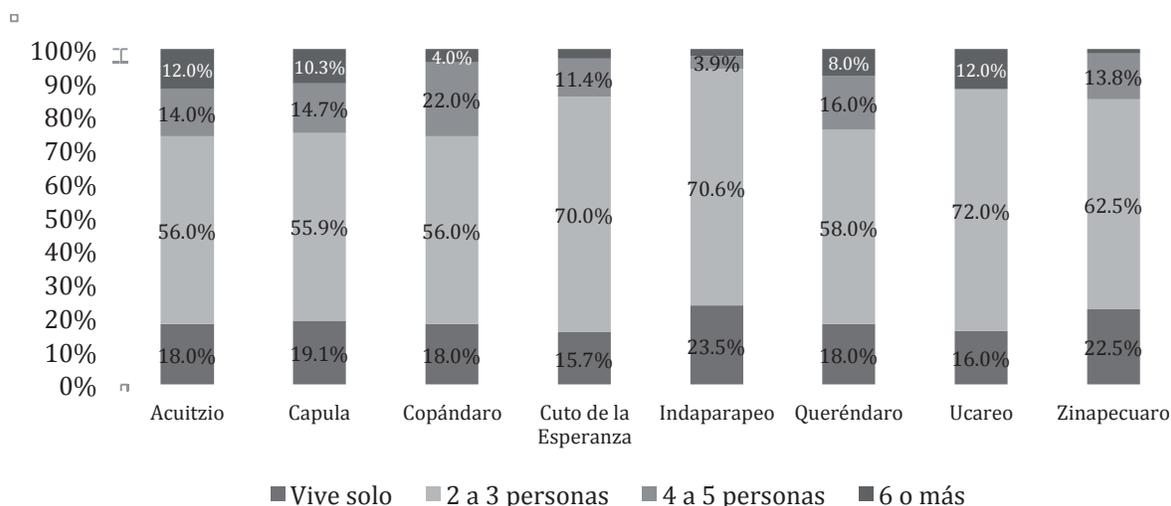


Figura 12 Tamaño del hogar de los beneficiarios de “70 y más” por género en la región Cuitzeo, 2012.

4.3.2. Características educativas

Un elemento esperado entre la población de adultos mayores beneficiarios de “70 y más” en la región de Cuitzeo, son los bajos niveles escolares (Fig. 13). Recordemos que la mayoría de los encuestados nació entre 1930 y 1940. Años en los que la difusión de servicios escolares en Michoacán era muy baja, alcanzando sólo a poco más del 40% de la población (Ginzberg, 1999).

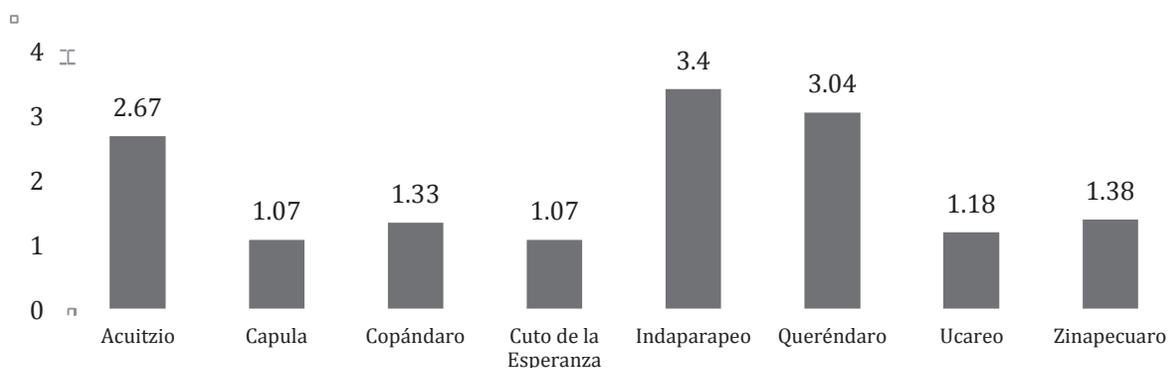


Figura 13 Escolaridad media de los beneficiarios de “70 y más” por género en la región Cuitzeo, 2012.

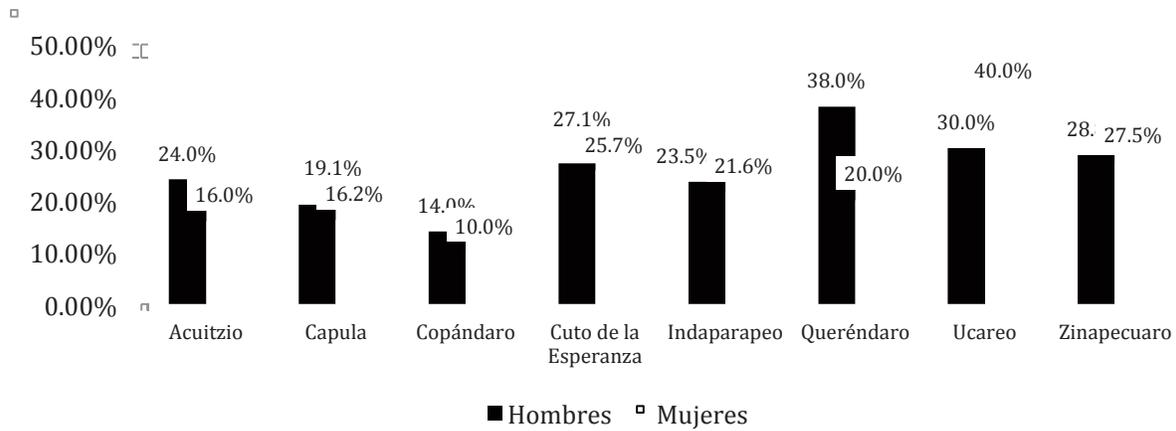


Figura 14 Alfabetización de los beneficiarios del programa “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.

Asociado a la baja escolaridad, encontramos problemas muy marcados de alfabetización entre los beneficiarios de “70 y más”, alcanzando una media de 47.84% de personas que dijeron ser capaces de leer y escribir un mensaje sencillo (Fig. 14). No encontrando diferencias significativas por género, con un 53.4% hombres entre los que saben leer y un 46.6% de mujeres (Fig. 15).

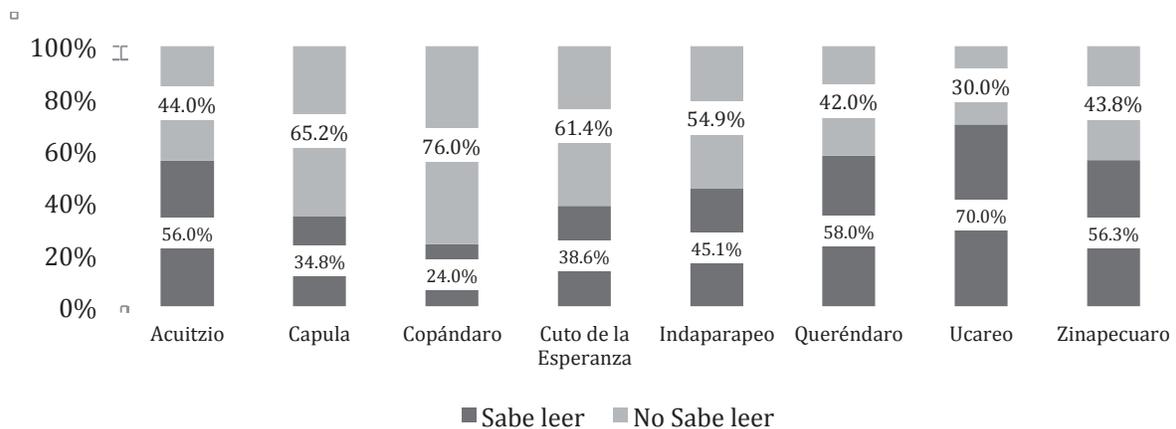


Figura 15 Alfabetización por género de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

4.3.3. Ocupación, ingreso y gasto

Uno de los puntos más conflictivos relacionados con el proceso de envejecimiento de la población es aquel que refiere a la ocupación, ingreso-gasto, dado que no se dispone en México de un sistema que garantice una pensión en el retiro o jubilación de las personas. Es común que estas deban continuar trabajando a edades muy avanzadas. Sin embargo y como resultado del mismo proceso natural de envejecimiento, es muy complicado que una persona de 70 o más años tenga fuerza o salud suficiente para continuar laborando, obtengan un empleo de calidad o un retiro digno.

Como se aprecia en la figura 16, el porcentaje de adultos mayores en la región Cuitzeo que aún se encuentran entre la población económicamente activa del país es muy baja, promediando un 7.93% de los beneficiados, aunque con claras desigualdades, siendo el municipio de Zinapécuaro el que presenta un mayor número de adultos mayores empleados con un 20% y Cuto de la Esperanza en Morelia, él único donde no fue posible encontrar a ningún adulto mayor laborando.

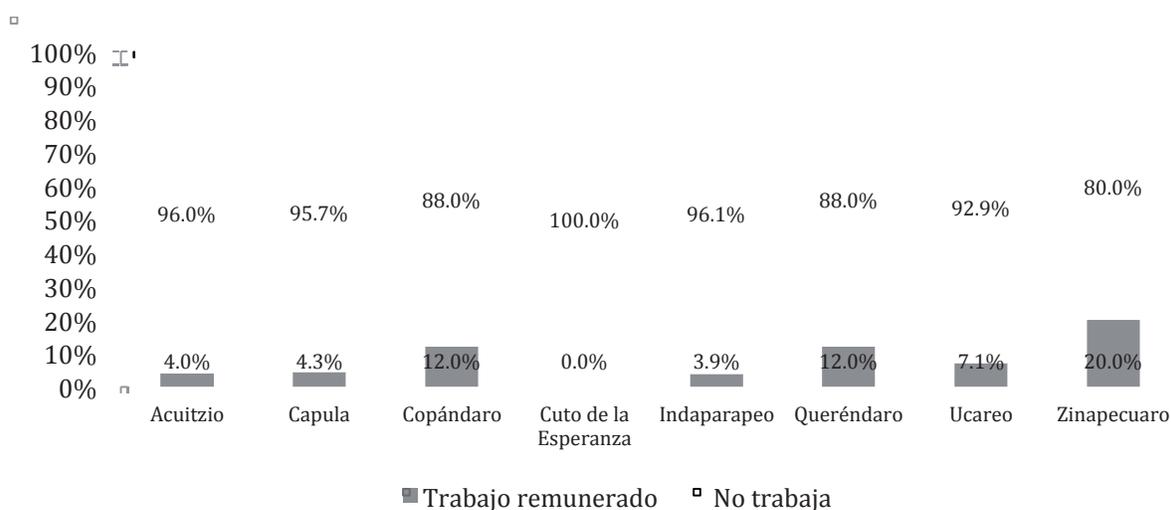


Figura 16 Beneficiarios de “70 y más” que perciben un salario en la región Cuitzeo, 2012

En promedio, observamos que los adultos mayores que si laboran, lo hacen por un período estimado de 20.7 horas a la semana, con un ingreso mensual de \$1,413.25 y una ocupación

principalmente en el área de servicios (45.97%) y el campo (37.63%). En mucho menor grado, encontramos adultos mayores trabajando en actividades industriales (3.91%), aunque no se esperaba encontrar personas laborando en dichas actividades. Cabe destacar que este caso correspondió únicamente a la sede de Zinapécuaro.

Ahora bien, el que se encuentren laborando, no indica que lo hagan en actividades formales, en la práctica no fue posible identificar a algún adulto mayor que trabajara en la economía formal. De igual manera, su continuidad en el mercado laboral plantea mucho más la necesidad de generar ingresos, que la búsqueda de continuar activos. Respecto a las pensiones (Fig. 17) y al monto de las mismas (Fig.18), observamos que entre los beneficiario de “70 y más” es inusual contar con alguna pensión, promediando un 10.5% de los encuestados. Lo cual nos habla de un abrumador 89.5% de personas que no forma parte de ningún sistema de jubilación.

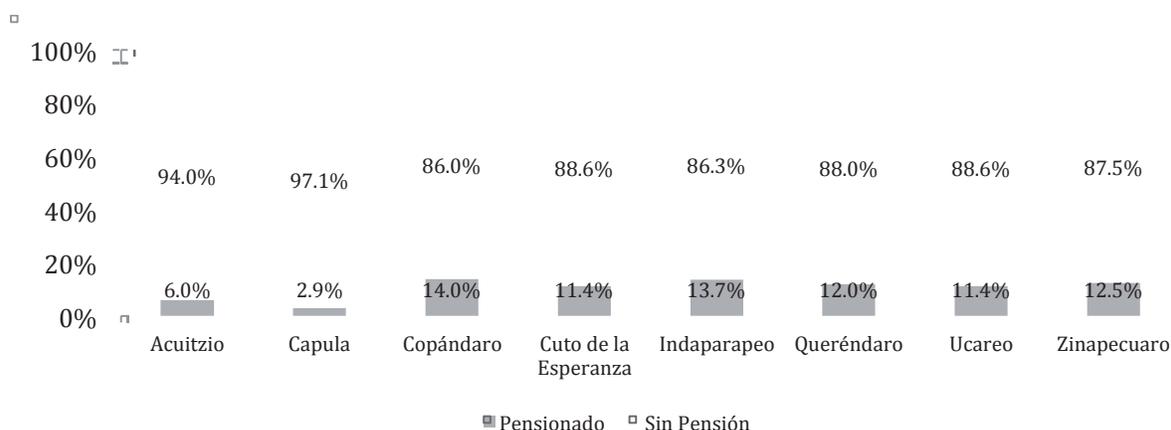


Figura 17 Beneficiarios de “70 y más” que perciben una pensión en la región Cuitzeo, 2012

Entre los pensionados, la mayoría (71.07%) se encuentra jubilado por el IMSS con un monto mensual promedio de \$1,824.60 (Fig. 19). Si cruzamos este dato con aquellos beneficiarios que aún trabajan, encontramos un aproximado de 84% de personas que no poseen ninguna fuente de ingresos ajena al programa de “70 y más”, pero aún los que trabajan y reciben pensiones, se encuentran rondando un ingreso que haciende a un solo salario mínimo.

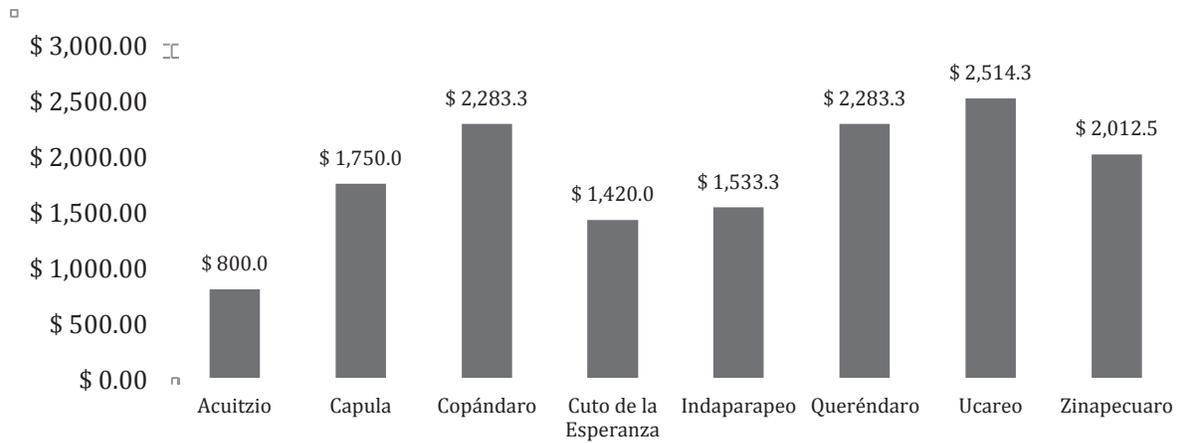


Figura 18 Monto medio de las pensiones de los Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Siguiendo con la dinámica de ocupación, encontramos que la mayoría manifestó realizar alguna actividad en el hogar (Fig. 19), promediando un 59.91% de los beneficiarios.

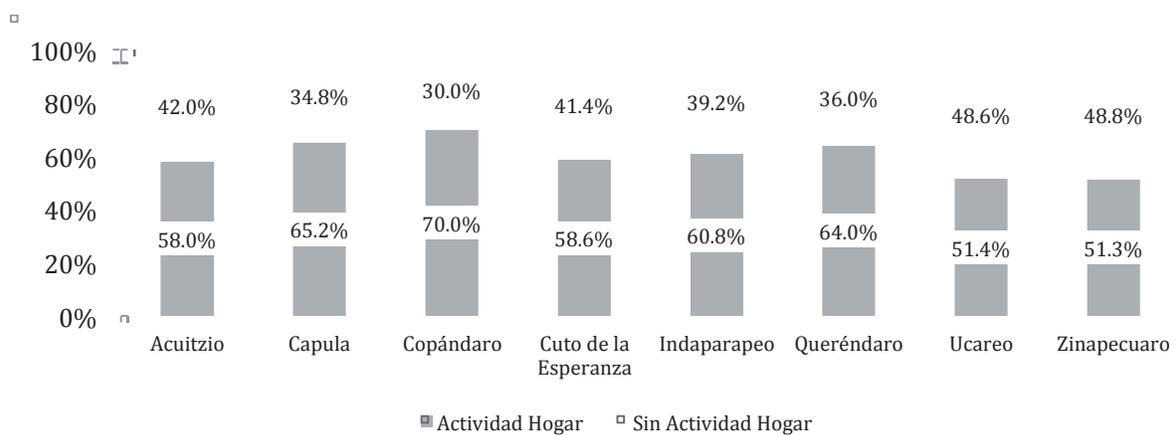


Figura 19 Beneficiarios de “70 y más” que realiza actividades en el hogar en la región Cuitzeo, 2012

Respecto al tipo de actividad que realizan los adultos mayores en el hogar (Tabla 5), estos se encuentran abocados principalmente a labores de quehacer domésticas, con un 57.86%. Entre los que cabe destacar que la mayoría del trabajo en hogar recae en las mujeres, con un 58.15% de ellas y un 41.85% de ellos (Fig. 20).

Tipo Trabajo en Hogar	Cuidar Niños	Cuidar Animales	Quehacer doméstico	Cuidar Cosechas	Artesanía	Total
Acuitzio	0.00%	20.69%	65.52%	13.79%	0.00%	100.00%
Capula	0.00%	8.89%	66.67%	11.11%	13.33%	100.00%
Copándaro	0.00%	31.43%	57.14%	11.43%	0.00%	100.00%
Cuto de la Esperanza	2.44%	21.95%	73.17%	2.44%	0.00%	100.00%
Indaparapeo	0.00%	16.13%	35.48%	38.71%	9.68%	100.00%
Queréndaro	0.00%	15.63%	59.38%	25.00%	0.00%	100.00%
Ucareo	25.00%	25.00%	25.00%	25.00%	0.00%	100.00%
Zinapécuaro	2.44%	9.76%	80.49%	4.88%	2.44%	100.00%
Promedio	3.73%	18.68%	57.86%	16.54%	3.18%	100.00%

Tabla 5. Actividades en el hogar de los Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

En algunos casos, la asimetría respecto al trabajo que realizan en el hogar las mujeres es enorme, como en el caso de la sede de Acuitzio. En otros casos, la relación resulta inclusive opuesta, como en el caso de Copándaro.

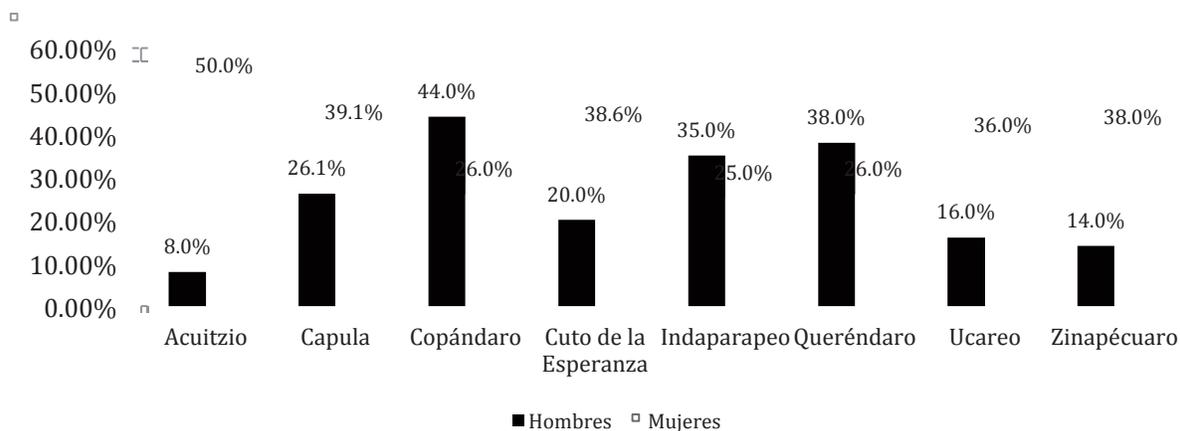


Figura 20 Género de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que realiza actividades en el hogar, 2012

4.3.4. Estado de Salud

Uno de los temas más complicados al momento de hablar de los adultos mayores, es el referente a la salud, dado que usualmente la vejez conlleva a complicaciones en esta área, derivadas del proceso mismo de envejecimiento. Como parte del presente estudio se realizó un evaluación del estado de salud y nutricional de los beneficiarios del programa “70 y más”, en

búsqueda de dos grandes indicadores 1) el acceso a los servicios de salud preventivos y ambulatorios y 2) la descripción del estado nutricional y alimenticio de los beneficiarios (Fig. 21).

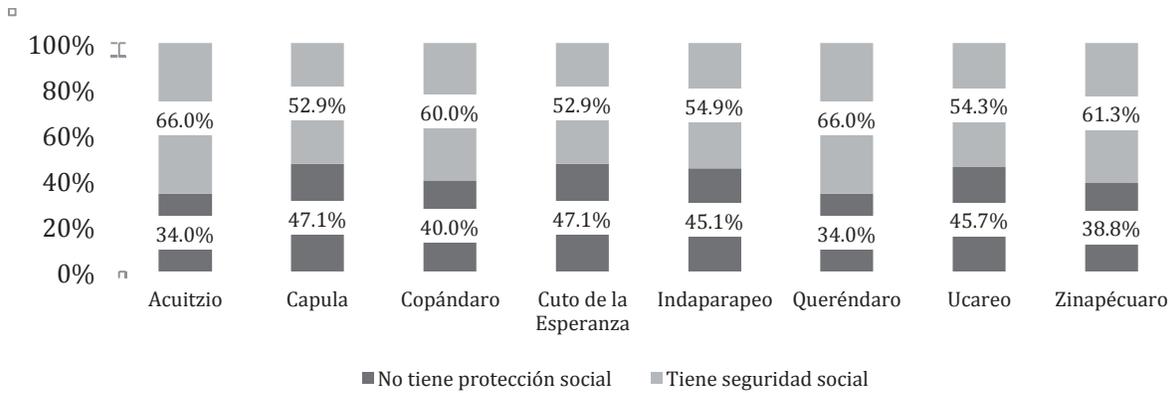


Figura 21 Beneficiarios de “70 y más” que cuentan con protección social en la región Cuitzeo, 2012

Al identificar el acceso a servicios de salud preventivos y ambulatorios de los beneficiarios, encontramos que el 58.53% de adultos mayores se encuentran inscritos a algún sistema de seguridad social, particularmente 43.16% de los asegurados (25.26% del total) se encontraban inscritos al seguro popular (Fig. 22).

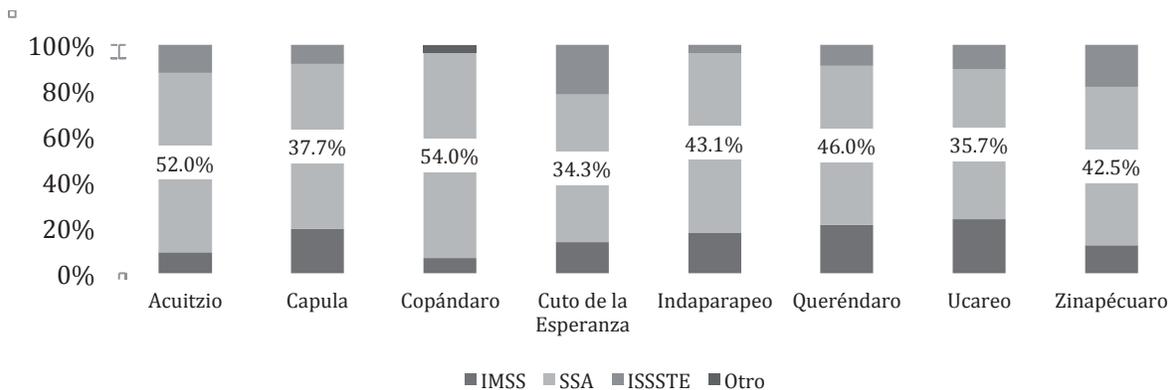


Figura 22 Servicio de seguridad social de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Dicha incorporación es uno de los esfuerzos de vinculación entre secretarías (SEDESOL, SSA). Un dato que podemos relacionar con este trabajo de proporcionar seguridad social a los beneficiarios del programa “70 y más”, puede identificarse en la orientación de los adultos

mayores al momento de acudir en búsqueda de auxilio al momento de buscar un servicio médico (Tabla 6). Promediando un 45.44% de personas que buscaban asistencia médica en el centro de salud de su localidad.

A quién acude por cuestiones de salud	Familiar	Amigo	Farmacia	Curandero	Centro Salud	Médico Privado	Otro
Acuitzio	28.00%	0.00%	0.00%	4.00%	64.00%	4.00%	0.00%
Capula	36.23%	2.90%	5.80%	4.35%	30.43%	15.94%	4.35%
Copándaro	17.00%	2.00%	4.00%	4.00%	46.00%	27.00%	0.00%
Cuto de la Esperanza	27.14%	5.71%	1.43%	12.86%	41.43%	10.00%	1.43%
Indaparapeo	11.76%	0.00%	7.84%	5.88%	60.78%	13.73%	0.00%
Queréndaro	14.00%	4.00%	4.00%	8.00%	48.00%	22.00%	0.00%
Ucareo	12.86%	2.86%	10.00%	5.71%	42.86%	22.86%	2.86%
Zinapécuaro	30.00%	5.00%	8.00%	6.00%	30.00%	16.00%	5.00%
Total	22.12%	2.81%	5.13%	6.35%	45.44%	16.44%	1.70%

Tabla 6 Persona o institución a quien acuden los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Un elemento cualitativo que se convierte en un indicador importante para conocer las necesidades en materia de salud de la población de beneficiarios, es la autopercepción del estado de salud de los adultos mayores (Fig. 23), donde encontramos que pese a lo avanzado de la edad de las personas, sólo 29.25% de las personas encuestadas dijeron tener un estado de salud malo o muy malo. Equiparable con el 23.26% que dijeron encontrarse en un estado bueno o muy bueno de salud. Con un bloque mayoritario concentrado en el centro (47.49%) en lo que podemos equipara con una distribución normal.

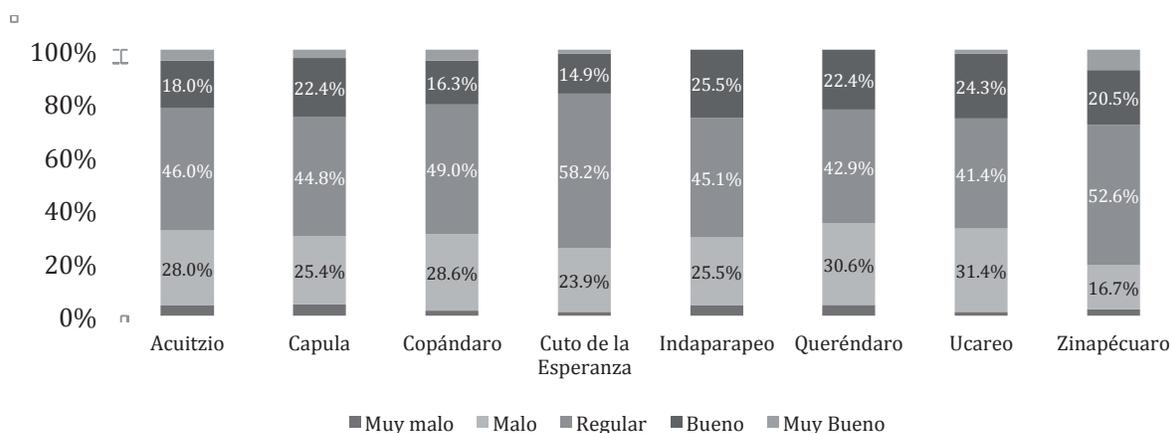


Figura 23 Autopercepción de salud de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Por lo que refiere a la discapacidad, existe una correlación positiva débil ($r= 0.3818$) entre la autopercepción del estado de salud y la discapacidad. Si aplicamos un coeficiente de determinación (r^2) a los datos anteriores, encontraremos que el 14.58% de la variación total en la autopercepción del estado de salud (variable dependiente) se explica por la variación en el número de discapacidades presentes en los beneficiarios (variable independiente).

Discapacidad	Moverse	Usar las manos	Es sordo (a)	Es mudo (a)	Es ciego (a)	Otra
Acuitzio	48.00%	6.00%	18.00%	2.00%	10.00%	30.00%
Capula	26.09%	1.45%	33.33%	1.45%	21.74%	28.99%
Copándaro	36.00%	16.00%	30.00%	4.00%	28.00%	12.00%
Cuto de la Esperanza	45.71%	7.14%	14.29%	4.29%	20.00%	17.14%
Indaparapeo	43.14%	9.80%	17.65%	7.84%	17.65%	5.88%
Queréndaro	46.00%	20.00%	14.00%	0.00%	38.00%	12.00%
Ucareo	35.71%	7.14%	21.43%	2.86%	37.14%	17.14%
Zinapécuaro	28.00%	10.00%	19.00%	6.00%	23.00%	14.00%
Total	38.58%	9.69%	20.96%	3.55%	24.44%	17.14%

Tabla 7. Discapacidad entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

4.3.5. Alimentación y nutrición

Por lo que respecta a la parte del procesamiento de datos nutricionales, estos supusieron un apartado complejo, dado que los alimentos y el aporte energético de los mismos debieron ser calculados en base a estimaciones puntuales, pero sin caer en la tentación de realizar un trabajo extenuante del contenido nutricional de la dieta de los beneficiarios, que excede los fines del presente trabajo.

El instrumento de recolección de datos, tomó de base el cuestionario propuesto por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2012 (ENSANUT, 2012), del cual se revisaron los apartados correspondientes a la alimentación de los mexicanos adultos, encontrando un apartado con 52 tipos diferentes de alimentos básicos (Tabla 10) que formaron el primer punto de apoyo para nuestro instrumento.

1. Tortilla de maíz	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	29. Manzana o perón	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
2. Maíz en grano	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	30. Mango	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Harina de maíz	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	31. Pierna, muslo, pechuga	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Harina de trigo	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	32. Patas, alas o huacales de pollo	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Atole de maíz	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	33. Menudencias de pollo	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Atole (maicena, trigo o avena)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	34. Maciza de res	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
7. Tamal	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	35. Retazo (cortes res con hueso)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
8. Pan blanco (bolillo, telera, etc.)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	36. Visceras de res	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
9. Pan dulce	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	37. Carne de puerco	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
10. Pan integral	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	38. Sardina	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
11. Galletas	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	39. Atún en lata	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
12. Sopa de pasta	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	40. Pescados y mariscos	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
13. Arroz	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	41. Huevo	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
14. Frijol	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	42. Leche (liquida o en polvo)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
15. Jitomate rojo	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	43. Yogurt	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
16. Cebolla	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	44. Queso (fresco, panela, etc.)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
17. Papa	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	46. Embutidos (jamón, chorizo, salchicha, longaniza)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
18. Zanahoria	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	47. Pastelillos (gansitos, tuinkis, submarinos, pingüinos etc.)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
19. Calabaza	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	48. Frituras industrializadas (papas, churros, sabritas, etc.)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
20. Aguacate	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	52. Bebidas alcohólicas	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
21. Chayote	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	53. Jugos y néctares	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
22. Nopal	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	54. Café	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
23. Lechuga	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	50. Aceites	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
24. Pepino	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	51. Refresco	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
25. Chiles frescos (todos tipos)	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>	52. Azúcares, mieles, mermeladas	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>
26. Limón	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>					
27. Naranja, mandarina o lima	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>					
28. Plátanos	Si	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input checked="" type="checkbox"/>					

Tabla 8. Indicadores alimenticio contemplados en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012

Este apartado de 52 alimentos, si bien representa una guía amplia y exhaustiva de recolección de datos nutricionales, excede en mucho las necesidades de nuestra investigación. Por lo ello, se decidió aplicar una versión sintetizada del mismo, combinando el instrumento de ENSA-NUT 2011-2012 con el trabajo de investigación del Dr. Jorge Tinajero (Tinajero Berrueta, 2012), logrando una tabla de captura y procesamiento con 19 opciones de llenado (Tabla. 9) que resultaba más acorde a nuestro trabajo.

Alimento	Frecuencia consumo día	Cantidad consumida a la semana*	Alimento	Frecuencia consumo día	Cantidad consumida a la semana*
Tortilla de maíz			Queso (fresco, panela, etc.)		
Plan Blanco			Leche (liquida o en polvo)		
Sopa de pasta			Frutas*		
Arroz					
Frijol					
Carne de res			Verduras**		
Carne de pollo					
Carne de puerco					
Pescados/mariscos			Refrescos		
Huevo					

* Indicar preferentemente en Kg y L y de no ser posible, indicar el número de pza. y el tamaño. ** Anotar cuáles son las tres que más consumen y anotar kilos totales de fruta consumida a la semana. *** Igual y anotar kilos totales de verdura consumida a la semana.

Tabla 9. Indicadores alimenticio contemplados en la tesis doctoral de Tinajero Berrueta.

Esta tabla fue piloteada, resultando más compleja de lo deseado, por lo que se adecuó en una versión final para el instrumento definitivo, incluyendo en ésta última revisión ambos criterios de registro: 1) la presencia o ausencia en la pregunta dicotómica referente al consumo (si/no) y 2) la frecuencia de consumo expresada en cantidades de alimentos ingeridos por semana (Tabla 10).

Alimento	Si	No	F Consumo		Alimento	Si	No	F Consumo	
			Diario	Semanal				Diario	Semanal
a) Tortilla de maíz (Pza.).					i) Huevo (Pza.)				
b) Pan Blanco (Pza.).					j) Queso (gr.)				
c) Sopa de pasta (Plato).					k) Leche líquida/polvo (vaso)				
d) Arroz (Plato).					l) Refrescos (Pza.).				
e) Frijol (Plato).					m) Frutas (Pza.). **				
f) Carne de res (Kg).					n) Verduras (Pza.). ***				
g) Carne de pollo (Kg).									
h) Carne de puerco (Kg).									

*Indicar preferentemente en Kg y L y de no ser posible, indicar el número de Pza. **Anotar cuáles son las dos que más consumen y anotar kg totales de fruta consumida a la semana. ***Igual y anotar kilos totales de verdura consumida a la semana.

Tabla 10. Indicadores alimenticio contemplados en nuestro trabajo de investigación.

Esta versión final del instrumento tomó de base el método propuesto en el Sistema Mexicano de Equivalentes² (Lizaur, González, & Becerra, 2008), el cual plantea el concepto de “alimento equivalente”, es decir, se basa en la idea de ración o porción de alimento cuyo aporte nutricional es similar a los de su mismo grupo en calidad y en cantidad, calculados en base al peso neto de los alimentos (sin cascara, huesos, semillas o espinas) y al peso de los alimentos cocidos de conformidad con los equivalentes.

La experiencia resultó muy útil en la medida que se logró calcular la cantidad de alimento ingerida por semana, para estimar la situación alimenticia de los beneficiarios. Incluyendo una óptica cualitativa que nos acerca a los principales aportes nutrimentales o componentes nutricios más representativos, así como una aproximación cuantitativa que nos lleva a establecer los promedios energéticos, proteínicos, de hidratos de carbono y de lípidos consumidos.³

² El Sistema Mexicano de Equivalentes se basa en la agrupación de alimentos propuesta en la NOM-043-SSA-2005, misma que provee de criterios esenciales para brindar información nutricional y de salud.

³ Es importante señalar que los datos correspondientes a Cuto del Porvenir municipio de Tarímbaro y Cuarcuro municipio de Cuitzeo para la parte nutricional no fueron incluidos en los promedios alimenticios, debido a la modificación realizada al instrumento de recolección de datos. Pese a esta omisión, el tamaño muestral es suficiente para generalizar los datos aquí presentados.

La gran limitación de la herramienta, radicó en la adopción de un instrumento de cálculo de raciones basado en la “cocina urbana casera”, trasladada a entornos rurales propios del programa de “70 y más”. Dicha condición se ponderó en relación a las ventajas del instrumento de medición, al facilitar y disminuir el tiempo empleado para el cálculo de las dietas. Motivo por el que finalmente se adoptó este método, apoyado en medidas estandarizadas por el propio sistema (taza de 240 ml, cucharada de 15 ml, taza de 16 cucharas y cucharada de 3 cucharaditas), además de considerar piezas de un tamaño promedio mediano y rebanadas de un peso dado. Pese a lo anterior, la estructura del cuestionario permitió generar una idea clara de la alimentación cotidiana y del estado nutricional de los beneficiarios del programa “70 y más”. Posibilitando incluir dicha información en diversos rubros del análisis.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2006), la seguridad alimentaria hace referencia a la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos. En el caso de nuestro estudio, podemos asumir que existe seguridad alimentaria entre los beneficiarios del programa “70 y más” cuando estos tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias.

Esta parte del estudio fue realizada con un apartado extraído del cuestionario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011) en lo referente a la medición de pobreza alimentaria, en ella se detalla una serie de preguntas dicotómicas (si/no) vinculadas con la capacidad de las personas para adquirir alimentos apropiados (en relación a su contexto) y nutritivos, sin correr el riesgo de quedarse imposibilitado para acceder a los alimentos derivado de su situación económica.⁴

⁴ Estas siete preguntas tomaron de base la leyenda “En lo que va del año” antes de realizarse, por lo que debemos entender que los resultados remiten únicamente de enero a marzo de 2012.

Respondieron afirmativamente	Acuitzio	Capula	Copándaro	Cuto de la Esperanza	Indaparapeo	Queréndaro	Ucareo	Zinapécuaro
V.1. ¿Estuvo preocupado de que los alimentos se terminaran antes de tener recursos para obtener más?	78.0%	72.5%	76.0%	82.9%	43.6%	78.0%	60%	52.5%
V.2. ¿Los alimentos que había adquirido no le alcanzaron y no tuvo recursos para obtener más?	72.0%	62.3%	62.0%	72.9%	32.3%	56.0%	47.1%	37.5%
V.3. ¿Comió los mismos alimentos a diario por que no tuvo recursos para obtener más?	46.0%	69.6%	76.0%	71.4%	41.9%	62.0%	54.3%	35.0%
V.4. ¿Usted comió menos de lo que creía que debería, porque no tuvo recursos para obtener más?	28.0%	69.6%	44.0%	56.7%	38.7%	50.0%	51.4%	41.3%
V.5. ¿Usted dejó de comer en el desayuno, comida o cena, porque no tuvo recursos para obtener más?	28.0%	59.4%	46.0%	35.7%	35.5%	34.0%	40.0%	36.3%
V.6. ¿Tuvo usted hambre pero no comió, porque no tuvo recursos para obtener la comida necesaria?	28.0%	62.3%	44.0%	38.6%	29.0%	42.0%	37.1%	28.8%
V.7. ¿Dejó usted de comer por todo un día, porque no tuvo recursos para obtener comida?	10.0%	53.6%	20.0%	38.6%	16.1%	16.0%	31.4%	20.0%

Tabla 11. Resultados de la seguridad alimentaria entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

A la pregunta ¿Estuvo preocupado de que los alimentos se terminaran antes de tener recursos para obtener más?, encontramos que en promedio 67.9% de los beneficiarios manifestó preocupación por el acceso a los alimentos que consume normalmente, lo cual nos habla del nivel de pobreza en el que se encuentran los adultos mayores, a pesar de pertenecer al programa “70 y más”. Pero manejando en el desagregado valores muy diferentes. Dónde Cuto de la Esperanza presentó el pico más alto (82.9%) e Indaparapeo el más bajo (43.6%). Es importante ser cauto con este resultado debido a que está midiendo percepciones (Fig. 25).

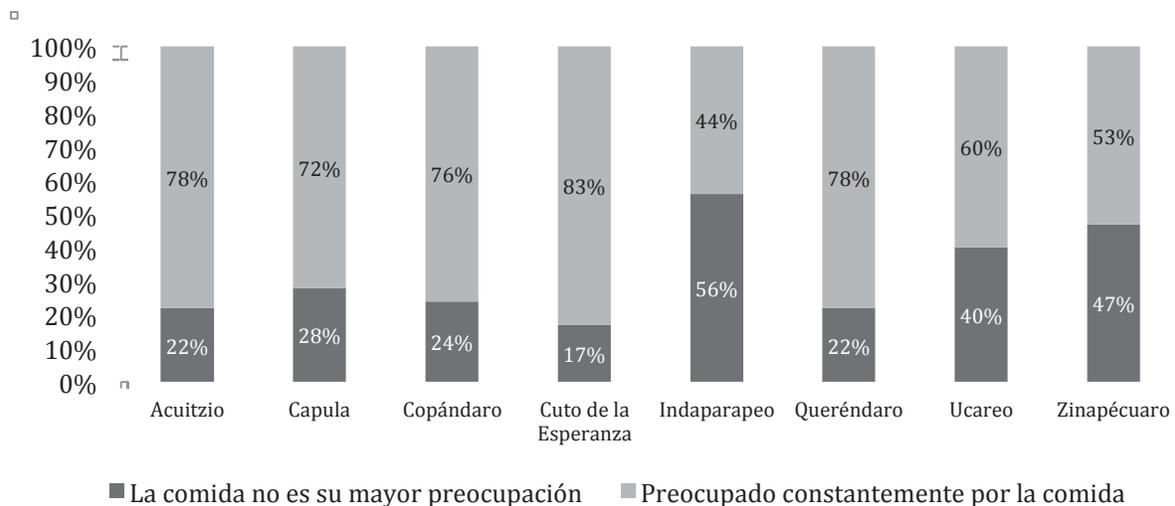


Figura 24 Beneficiarios de “70 y más” preocupados de que sus alimentos se terminaran antes de tener recursos para obtener más en la región Cuitzeo, 2012

Sin embargo, es necesario señalar que la preocupación de que los alimentos se terminaran antes de tener recursos para adquirir más establece el marco de extrema necesidad de los adultos mayores, que como vimos en el apartado de ingreso y pensión, carecen en términos generales de algún ingreso fuera de la transferencia de SEDESOL.

Respecto a la pregunta ¿Los alimentos que había adquirido no le alcanzaron y no tuvo recursos para obtener más? Cambiamos el sentido de percepción, por el dato empírico aportado sobre la imposibilidad de acceder a los alimentos. Encontrando una correspondencia con la percepción para el caso de Cuto de la Esperanza (72.9) y con el resto de las sedes, aunque en un porcentaje menor en todos los casos, promediando 55.3% (Fig. 26).

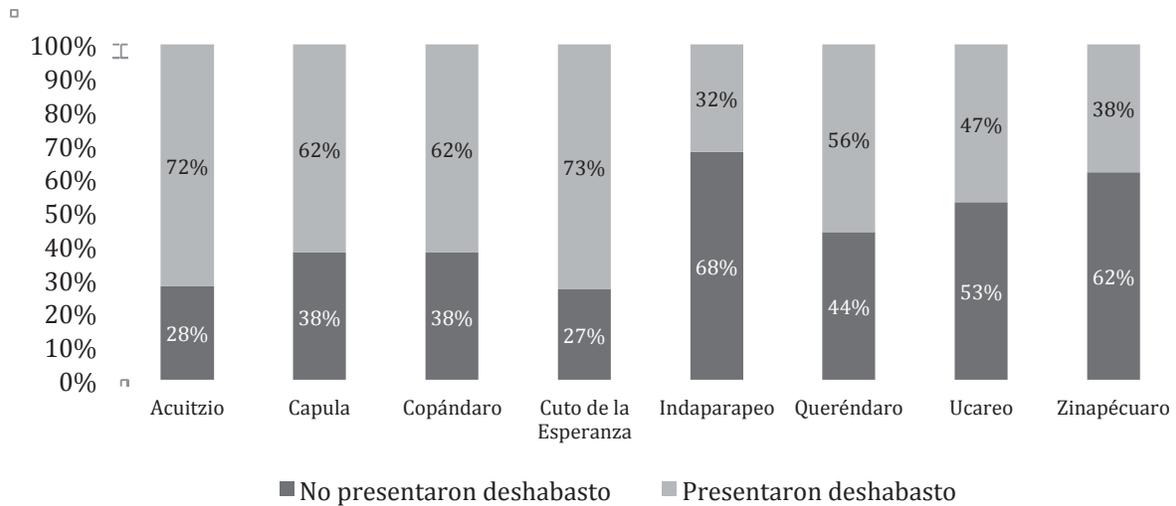


Figura 25 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo a quienes se les terminaron los alimentos y no tuvieron recursos para adquirir más, 2012

Nuevamente estamos frente a un dato alarmante en el sentido de que más de la mitad de los beneficiarios suelen encontrar dificultades para cubrir su alimentación por causas económicas. De igual manera, Indaparapeo se presenta en este punto como la localidad con menor prevalencia de este fenómeno (32.3%).

Por lo que respecta a la monótono de la dieta, se busco conocer preguntando al beneficiario si ¿Comió los mismos alimentos a diario por que no tuvo recursos para obtener más? llevándonos a plantear un escenario de inseguridad alimentaria (FAO, 2012), donde el 57% de los encuestados dijeron recurrir a una dieta muy reducida en función de su ingreso, lo que constituye un problema para garantizar su salud y subsistencia. En este caso, es Copándaro el municipio donde se presenta el fenómeno más marcado, llegando al 76% de los beneficiarios, lo que en si mismo implica una restricción nutricional considerable (Fig. 27).

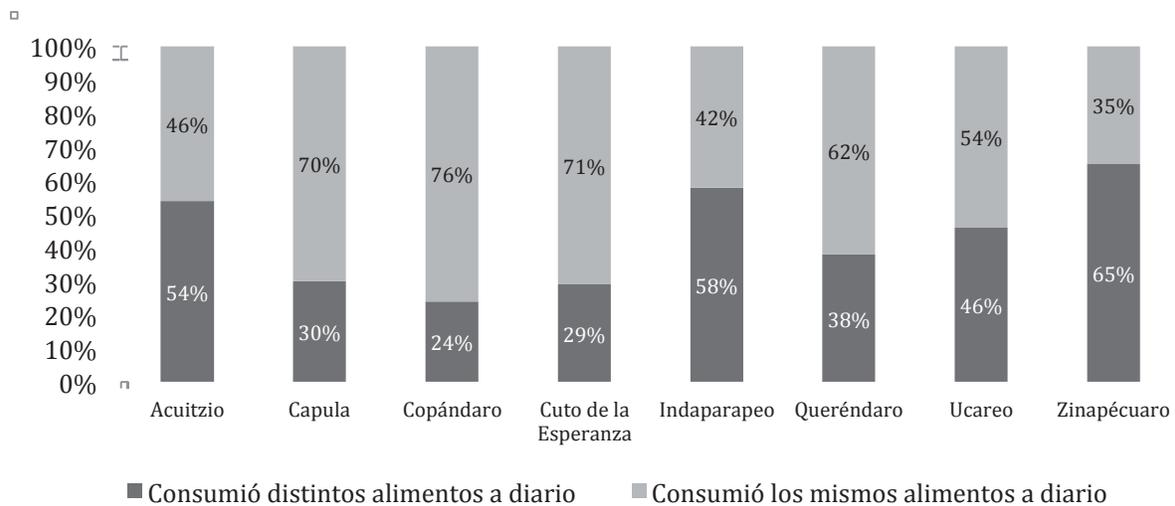


Figura 26 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que consumieron los mismos alimentos a diario por falta de recursos económicos, 2012

En contraparte, es Zinapécuaro la localidad donde encontramos una mayor variedad en el consumo de alimentos, explicado en parte por el acceso a los alimentos que se tiene en una localidad de mayor tamaño y por la dinámica ocupacional del lugar, recordando que es aquí donde más adultos mayores forman parte de la población económicamente activa. Otro cuestionamiento realizado al beneficiario, se relaciona con la cantidad de lo que comen, preguntándole si había comido menos de lo que creía que debería, porque no tuvo recursos para obtener más. Nuevamente, el indicador arroja un dato perceptivo, pero nos sirve para entender el sentir de los beneficiarios sobre su situación alimenticia y el vínculo de esta con su nivel socioeconómico.

Nuevamente, los datos de lo que han comido en los últimos días y el autodiagnóstico que ellos realizan al contestar nuestras preguntas se entrelazan, con menor o mayor fuerza, podemos encontrar correspondencias entre su autopercepción y el alimento al que han tenido acceso. Con 47.3% de los encuestados respondiendo de manera afirmativa a nuestra pregunta, encontramos una disminución significativa en relación con la angustia experimentada por los adultos mayores (Fig. 28). En esta ocasión es Capula el lugar donde se presenta una mayor percepción de insuficiencia alimentaria (69.6%) y Acuitzio el lugar donde el problema no es identificado de manera tan severa (28%).



Figura 27 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que comieron menos de lo creían que deberían por falta de recursos económicos, 2012

En lo referente a las comidas que realiza el beneficiario de manera cotidiana, se le preguntó si había dejado de comer en el desayuno, comida o cena, porque no tuvo recursos para obtener más alimentos. Promediando en esta ocasión 39.4% quienes se habían encontrado limitados para la realización de tres comidas diarias debido a restricciones presupuestarias (Fig. 29).

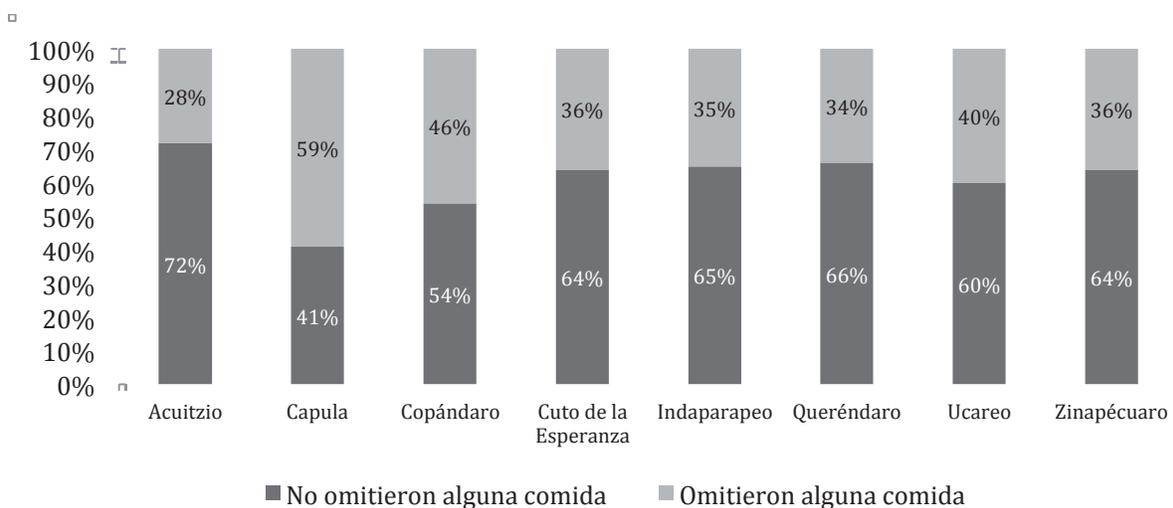


Figura 28 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que omitieron alguna comida (desayuno, comida o cena) por falta de recursos económicos, 2012

Capula es la sede que presenta mayor incidencia de omisiones en las comidas del día (59.4%) y Acuitzio (28.0%) la que reporta la menor presencia de las mismas. Presentando ambas un comportamiento diferente del resto de las localidades estudiadas, donde lo usual ronda entre 34% y 46%.

Un indicador del hambre crónica o semipermanente como elemento presente entre algunos de los beneficiarios se desprende de la pregunta expresa sobre haber experimentado hambre y no haber comido, porque no tuvo recursos para obtener la comida necesaria. Con un 62.3%, Capula fue la sede en la que se identificó una mayor presencia de hambre, llegando en algunos casos a duplicar la proporción de otras sedes como lo son Acuitzio y Zinapécuaro (Fig. 30).

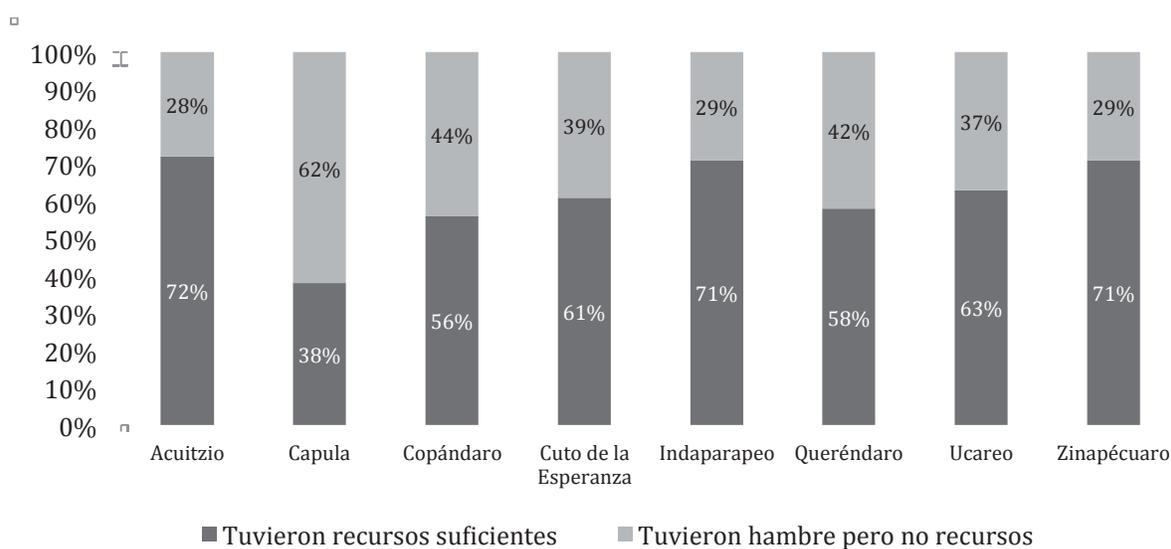


Figura 29 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que tuvieron hambre y no comieron por falta de recursos económicos.2012

Por último, en esta sección de preguntas relacionadas con la seguridad alimentaria, se les preguntó a los beneficiarios si estos habían dejado de comer por todo un día, porque no tuvo recursos para obtener comida. Si bien, con un 25.7% de respuestas afirmativas, esta pregunta fue la que obtuvo un menor peso entre el conjunto de beneficiarios encuestados, Resulta extremadamente elevado, haciendo imposible para una cuarta parte de los adultos mayores acceder a una alimentación suficiente para tener una vida activa y saludable.

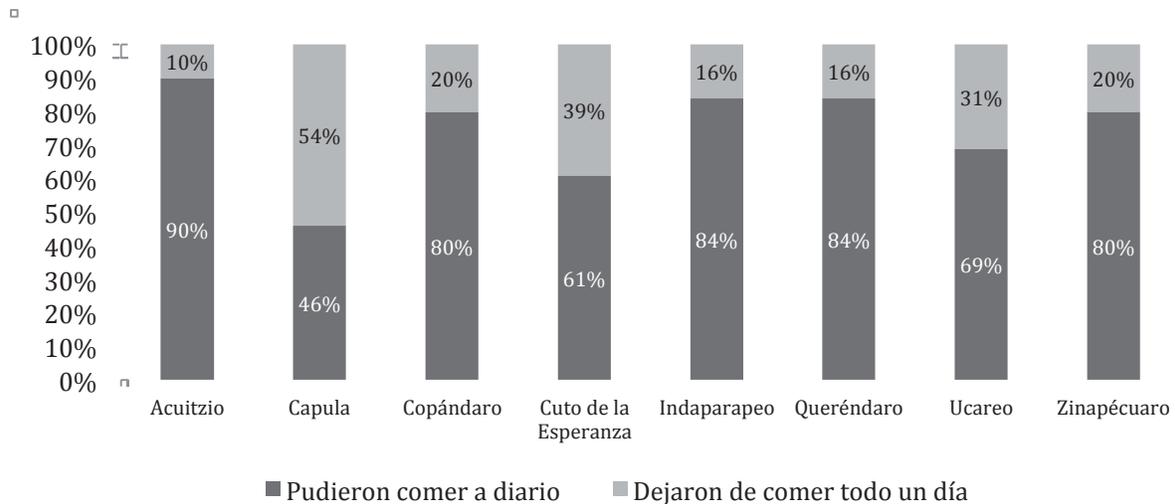


Figura 30 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que dejaron de comer por todo un día, porque no tuvieron recursos para obtener comida, 2012

Resulta peculiar que el hambre crónica encontró una mayor incidencia entre la población más urbana, como lo fueron los habitantes de Capula y Cuto de la Esperanza (Fig. 31), ambas poblaciones pertenecientes al municipio de Morelia. Una explicación para este fenómeno se encuentra en la imposibilidad que plantea para las personas de zonas urbanas el acceder a productos alimenticios de autoconsumo disponibles en las áreas de mayor ruralidad (principalmente nopales y algunos frutos).

Partiendo de la existencia de circunstancias de inseguridad alimentaria entre los beneficiarios del programa “70 y más” de la región Cuitzeo, nos dimos a la tarea de realizar una evaluación del estado nutricional y patrones dietéticos de los adultos mayores. Dónde podemos encontrar en la literatura disponible, que existe un fuerte vínculo entre el mejoramiento nutricional y el aumento de la esperanza de vida, así como en la calidad de la misma al incidir en la disminución de padecimientos crónico-degenerativos (Gutiérrez Robledo, Ruíz-arregui, & Vélazquez, 2001).

La alimentación en este periodo biológico –descontando los primeros años de vida y los periodos de embarazo– es posiblemente la más importante, debido a cambios sensoriales, en la densidad ósea, en el metabolismo, en los niveles cardiovasculares y renales, cambios gastrointes-

tinales, en la actividad física, inmunología y psicológicos experimentados por las personas que se encuentran al final de su ciclo biológico.

Si bien, la alimentación por sí misma no es suficiente para cambiar radicalmente la calidad de vida del adulto mayor (especialmente después de una vida desordenada), mantener un estado nutricional óptimo se convierte en un elemento de gran peso para asegurar un aporte adecuado de energía y nutrientes, así como mejorar la evolución de enfermedades y convalecencias. En general la OMS (2012) recomienda cuidar la alimentación del adulto mayor en consideración a situaciones de vulnerabilidad asociadas al envejecimiento, como lo son la anorexia fisiológica, una disminución tanto en el gasto metabólico como en la actividad física que puede realizar.

En general se recomienda una dieta que garantice una ingesta de 30 calorías por kilogramo al día e incrementar a 35 en el caso de personas físicamente debilitadas. Generando un aproximado de 1,800 calorías al día para hombres y 1,300 calorías diarias para mujeres. Con una dieta que incluya entre un 15% y 20% de proteínas del valor calórico total (VCT), de 50% a 60% de hidratos de carbono del VCT y un consumo de grasa que no exceda el 30% del VCT. Consumiendo como recomendación alrededor de 1,500 ml de agua natural al día.

Con base en los resultados disponibles de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (2010), se obtuvo un valor parametral de la dieta consumida por la población rural de nuestro país (Fig. 32). La cual se encuentra sustentada en la tortilla de maíz, misma que aporta alrededor del 65% de la alimentación de las personas con un aporte calórico de 785 calorías diarias (unas 15 tortillas o 400 gr) que representa el 10.92% del gasto mensual total de la canasta básica de la población rural (\$800.26 pesos). Representando la mejor opción en relación costo beneficio con 21 gr de proteína, 161 gr de carbohidratos y sólo 10 gr de grasa. Adicionalmente, encontramos un consumo de frijol que ronda los 250 gr, equivalente a 5gr. De proteína, 10 de carbohidratos y 0 gr. De grasa. Expresado de otra manera, la tortilla y el frijol equivalen al 50% de los requerimientos de proteína y al 80% de los hidratos de carbono diarios de un adulto.

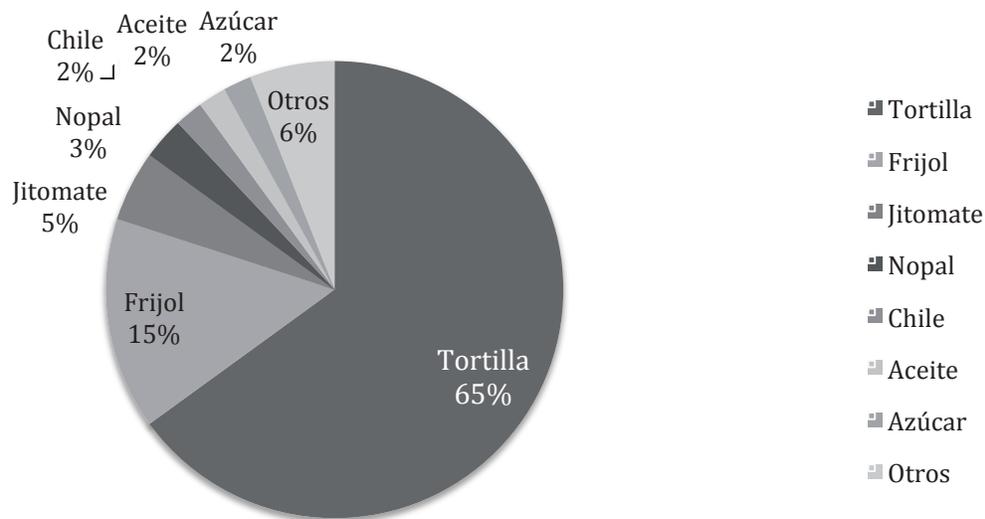


Figura 31 Consumo de alimentos en la dieta rural, ENIGH 2010

Tomando como base estos resultados, podemos contrastar lo encontrado en nuestro estudio, dónde vemos un consumo promedio semanal de 1.36 kg de tortilla de maíz (7.3 tortillas diarias), 70 g de pan dulce (2 piezas de pan), 90 gr de sopa de pasta, 70 gr de arroz, 490 gr de frijol, 60 gr de carne de res, 100 gr de carne de pollo, 20 gr de carne de puerco, 80 gr de huevo, 30 gr de queso, 495 ml de leche (1.98 vasos), 560 ml de refresco (2.24 vasos), 340 gr de fruta, 490 gr de nopal y 210 gr de verduras.

Como se puede observar en la Tabla 12, la dieta entre los beneficiarios tiende a ser más variada, aunque buena parte de los recursos de los adultos mayores se encuentran destinadas al consumo de refresco y leche. Alimentos ambos que estarían restringidos del alcance de los adultos mayores de no ser por el apoyo económico recibido en “70 y más”.

Alimentos	Cantidad	%	Calorías	%
Tortilla	1.36 Kg	30.56%	2,965.00	48.15%
Pan	0.07 Kg	1.63%	162.00	2.63%
Sopa de pasta	0.09 Kg	1.94%	30.00	0.49%
Arroz	0.07 Kg	1.57%	57.00	0.93%
Frijol	0.49 Kg	11.08%	1,627.00	26.42%
Carne de res	0.06 Kg	1.24%	103.00	1.67%
Carne de pollo	0.10 Kg	2.19%	111.00	1.80%
Carne de puerco	0.02 Kg	0.48%	20.00	0.32%
Huevo	0.08 Kg	1.76%	124.00	2.01%
Queso	0.03 Kg	0.60%	96.00	1.56%
Leche	0.49 Lt	10.94%	306.00	4.97%
Refresco	0.56 Lt	12.57%	235.00	3.82%
Frutas	0.34 Kg	7.73%	177.00	2.87%
Verduras	0.21 Kg	4.70%	13.00	0.21%
Nopales	0.49 Kg	11.02%	132.00	2.14%
Total	4.45 Kg	100.00%	6,158.00	100%

Tabla 12. Estimaciones de la dieta de los beneficiarios del programa “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Por lo que respecta al consumo de tortilla, se logró encontrar el peso promedio para la tortilla de Michoacán producida de manera artesanal (Lizaur, González, & Becerra, 2008, p. 7), la cual difiere en peso de la tortilla industrializada (Fig. 33). Este apartado fue de suma importancia, por los datos esperados en la ingesta de este producto (Tinajero Berrueta, 2012), que se estima es de 800 millones de tortillas por día, es decir, en promedio en México se consumen siete tortillas por persona al día y en el caso de las zonas rurales, se estima que aportan el 49% de la dieta diaria (Figuroa Cárdenas, 2012).⁵

⁵ El promedio de tortillas consumidas en zonas rurales y urbanas varía considerablemente, representando en el caso de las ciudades, el 31% de la ingesta alimenticia de las personas (Arroyo y Méndez, 2007).

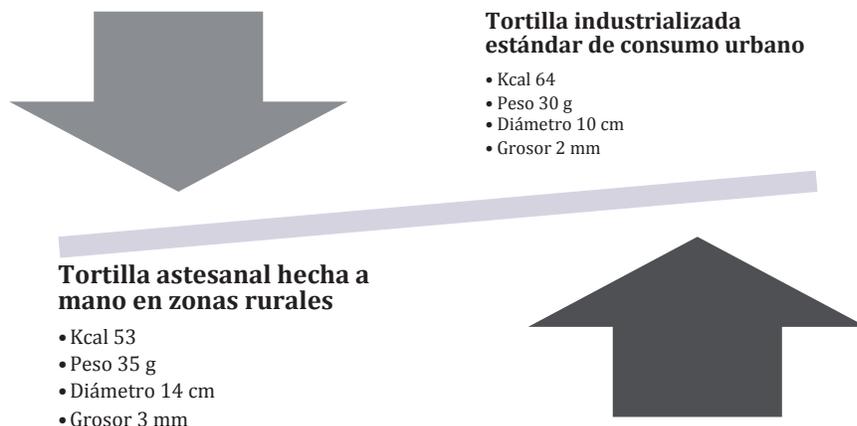


Figura 32 Características de las tortillas industrializadas y las tortillas artesanales en Michoacán.

Con un consumo promedio de 1.36 kg de tortilla de maíz por semana (Fig. 34) equivalente a 194 gr al día (7.3 tortillas diarias), este alimento representa una ingesta de 382 calorías, con 10 gr de proteína, 78 gr de hidratos de carbono y 5 gr de grasa. Representando la base alimenticia de los beneficiarios, en parte por la fuerte tradición relacionado con el consumo de este alimento y por representar un gasto mensual aproximado de \$51.96 pesos, lo que equivale al 6.59% del gasto total de la canasta básica rural (CONEVAL, 2010), o el 10.19% de las transferencias recibidas por parte de “70 y más”.

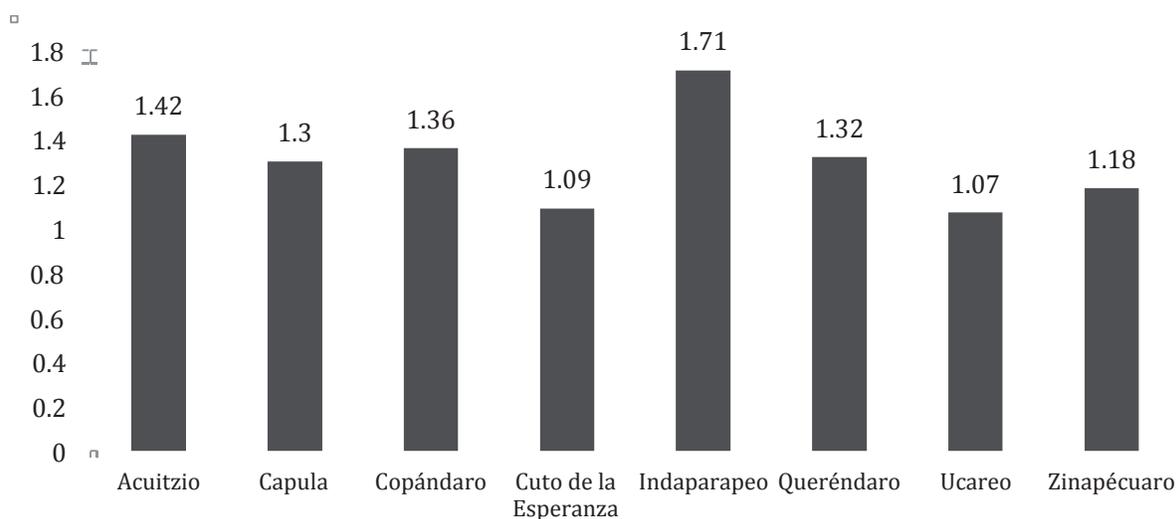


Figura 33 Consumo semanal promedio en kilogramos de tortilla entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

En segundo lugar, tenemos el consumo de frijol, el cual representa 13% de la ingesta alimenticia de los beneficiarios con una media de 490 gr ingeridos a la semana o 70 gr por día, equivalentes a 104 calorías, 6 gr de proteína y 20 gr de hidratos de carbono y 0 gr de grasa (Fig. 35).

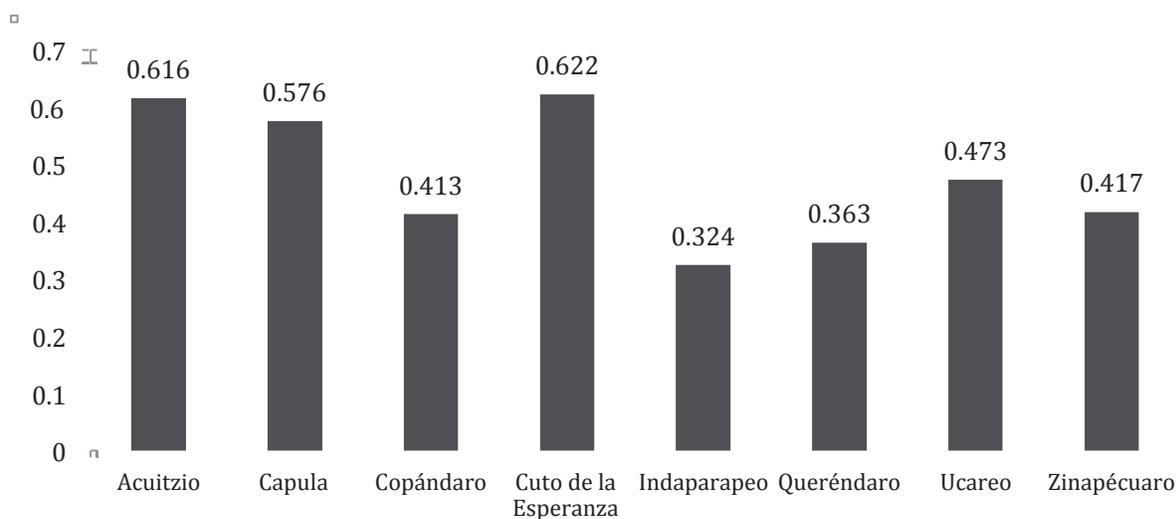


Figura 34 Consumo semanal promedio en kilogramos de frijol entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Un elemento destacado de nuestro estudio, es el consumo promedio de 560 ml de refresco a la semana, lo que aporta un total de 235 calorías por semana, alrededor de 34 calorías al día con 8 gr de carbohidratos y 0 gr de proteína y grasa; y 490 ml de leche, lo que les aporta 306 calorías, unas 44 calorías al día. De las cuales, 2 gr son de proteína, 3 gr son de hidratos de carbono y 2 gr son de grasa (Fig. 36).

Al revisar la ingesta total de calorías en la dieta de los adultos mayores, encontramos un aproximado de 6 mil 158 calorías semanales, lo cuál nos habla de una ingesta diaria de 880 calorías al día, cifra muy inferior a lo esperado para el caso de un adulto mayor, que debería rondar entre los 1,300 y 1,800 calorías al día (Gutiérrez Robledo, Ruíz-arregui, & Vélazquez, 2001).

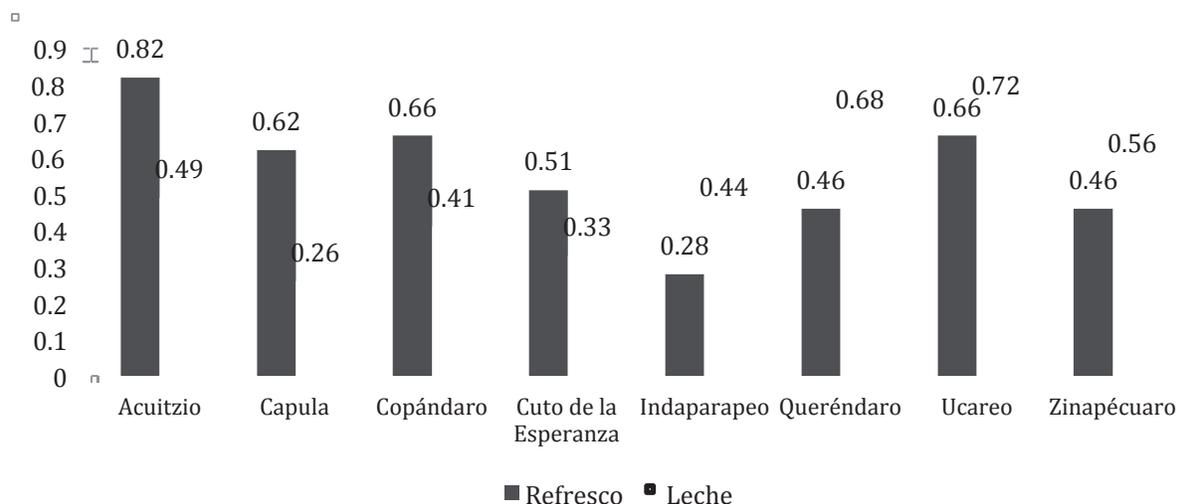


Figura 35 Consumo semanal promedio en litros de refresco entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

4.3.6. Antigüedad en el programa

El programa de 70 y más fue puesto en marcha originalmente en comunidades menores a 2,500 habitantes en todo el territorio nacional en 2007, expandiéndose gradualmente a localidades de mayor tamaño. Si observamos la tabla 13, podemos ver que las incorporaciones han tenido un ritmo de crecimiento inconstante, con una disminución en el 2008 y un ritmo de incorporación que fluctúa entre un 11.42% de 2008 y un 23.12% del 2010.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Acuitzio	20.00%	10.00%	24.00%	18.00%	20.00%	8.00%
Capula	14.71%	4.41%	14.71%	26.47%	20.59%	19.12%
Copándaro	40.00%	4.00%	22.00%	18.00%	10.00%	6.00%
Cuto de la Esperanza	17.14%	17.14%	15.71%	22.86%	20.00%	7.14%
Indaparapeo	11.76%	11.76%	15.69%	29.41%	23.53%	7.84%
Queréndaro	36.00%	18.00%	12.00%	24.00%	10.00%	0.00%
Ucareo	28.57%	18.57%	14.29%	20.00%	15.71%	2.86%
Zinapécuaro	13.75%	7.50%	21.25%	26.25%	16.25%	15.00%
Total	22.74%	11.42%	17.46%	23.12%	17.01%	8.25%

Tabla 13 año de incorporación de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

* Datos preliminares a mayo-junio de 2012

Sin embargo, es importante no dejar de lado que al tratarse de personas mayores de 70 años, las defunciones entre los beneficiarios son comunes y con una esperanza de vida de 78 años, se esperaría que en el número de personas incorporadas en 2007 disminuirá paulatinamente hasta llegar a cero. Lo importante de este dato, es la variación en el número de afiliados que el programa es capaz de soportar, recordando que cada beneficiario incrementa la presión presupuestal sobre este programa.

Si observamos la relación entre la antigüedad de los beneficiarios en el programa “70 y más” y la suspensión de alimentos por todo un día, no podemos establecer una relación clara entre el tiempo en que ha recibido la transferencia y el consumo diario de alimentos (Fig. 37), lo anterior plantea el problema de que los adultos mayores a pesar de recibir la pensión, pueden continuar en una situación de vulnerabilidad alimentaria en la medida de que el apoyo deba ser destinado a un rubro no presupuestado (principalmente enfermedad). Para lo cual la transferencia es insuficiente.

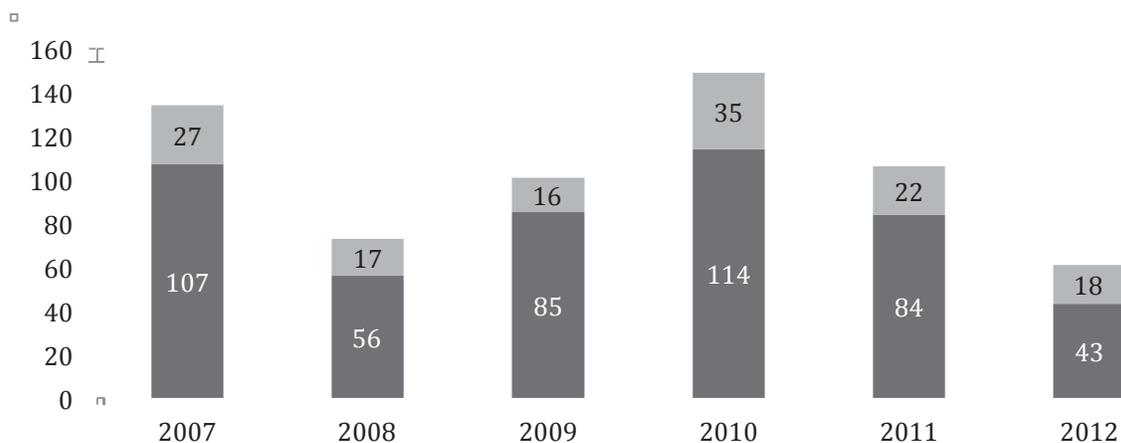


Figura 36 Relación entre la antigüedad en el programa y la suspensión de alimentos por todo un día entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Otro elemento a considerar del programa “70 y más”, son los clubes o estancias del programa, cuya función es acercar información de utilidad para el adulto mayor, al tiempo que proporciona un espacio de esparcimiento y recreación para los beneficiarios. Pese a la noble intención de estos espacios, no fue posible encontrar evidencia de que alguno estuviera efectivamente funcionando y al momento de preguntar a los beneficiarios por la asistencia a estos cen-

tros, encontramos un porcentaje de inasistencia que asedia al 64.74% de los encuestados (Fig. 38), siendo el caso de Acuitzio e Indaparapeo, las sedes en que presentó una menor asistencia.

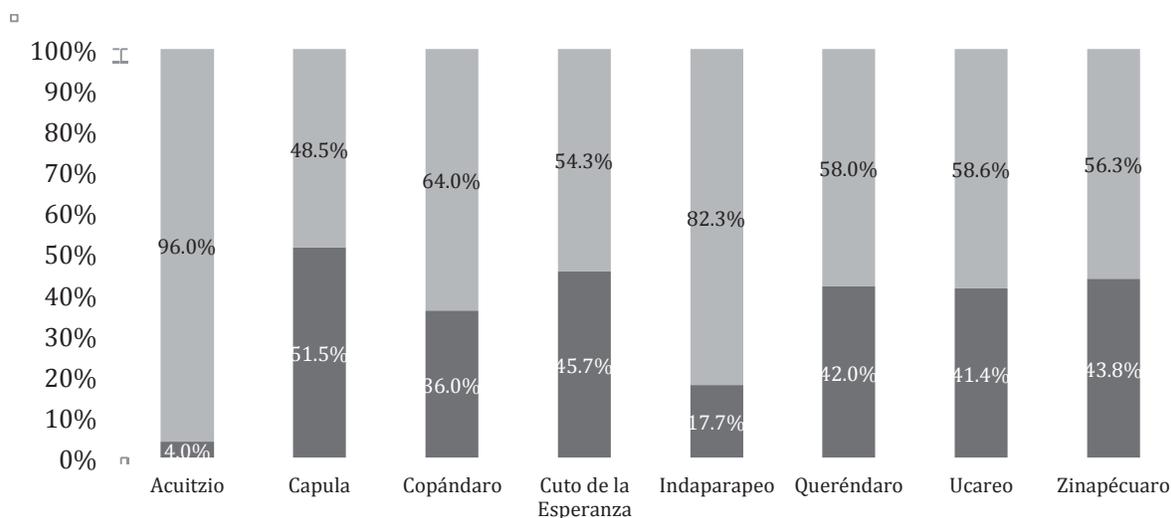


Figura 37 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que acuden a los clubes del programa, 2012

Como se puede apreciar en la tabla 14, sobre los motivos de la inasistencia a los clubes del programa, en su mayoría se debió al desconocimiento de su existencia (77.41%). Otras razones como la percepción de que no son de utilidad (11.25%), una ubicación alejada o restrictiva (2.06%), la falta de apoyo para acudir (4.05%) o el cierre de los mismos (0.39%). Un elemento que se analizará en el siguiente capítulo, el gestor voluntario, represento una proporción mínima para no acudir (4.84%)

Motivo para no acudir	Desconoce su existencia	No les ve utilidad	Está muy retirados	No hay quien lo lleve	Fue cerrado	sin gestor voluntario
Acuitzio	85.42%	10.42%	0.00%	4.17%	0.00%	0.00%
Capula	76.47%	11.76%	5.88%	5.88%	0.00%	0.00%
Copándaro	65.63%	18.75%	3.13%	6.25%	3.13%	3.13%
Cuto de la Esperanza	84.21%	10.53%	0.00%	5.26%	0.00%	0.00%
Indaparapeo	77.50%	7.50%	7.50%	2.50%	0.00%	5.00%
Queréndaro	79.31%	6.90%	0.00%	3.45%	0.00%	10.34%
Ucareo	70.73%	21.95%	0.00%	4.88%	0.00%	2.44%
Zinapécuaro	80.00%	2.22%	0.00%	0.00%	0.00%	17.78%
Total	77.41%	11.25%	2.06%	4.05%	0.39%	4.84%

Tabla 14 Motivos por los cuales los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo no acuden a los clubes del programa, 2012

4.3.7. Gasto de las transferencias

Uno de los elementos más importantes relacionados con el programa, es la manera en que los beneficiarios utilizan los montos de apoyo económico. En este sentido, el programa “70 y más” emplea para el logro de sus objetivos. Transferencias económicas mensuales por un monto de \$500.00 pesos, pagaderas de forma bimestral. Esta suele ser una de las formas más utilizadas y efectivas para lograr el impacto deseado en los programas sociales. El motivo estriba básicamente en la disminución de los costos de transacción que implicaría un apoyo en especie de canasta básica.

Al preguntar a los beneficiarios por el destino del apoyo económico del programa (Tabla 15), nos decidimos por presentarles cuatro opciones y dejar abierta la posibilidad de algún otro rubro, dando como resultado que los montos no dieran un 100%, debido a que ellos podían escoger más de uno o inclusive señalarlos todos. Por ello, normalizamos los datos, para obtener un valor promedio al 100%. De aquí que encontramos que prácticamente la mitad del apoyo (50.88%) es destinado a la compra de alimentos, sin que se presentaran cambios significativos entre las diferentes sedes. En segundo lugar, pese a la integración de buena parte de los beneficiarios al seguro popular, encontramos que una cuarta parte del apoyo (25.39%) es destinada a la compra de medicamentos.

	Compra de medicina	Compra de comida	Pago de servicios	Gasto familiar	Otra
Acuitzio	30.00%	70.00%	6.00%	12.00%	2.00%
Capula	26.09%	62.32%	10.14%	15.94%	2.90%
Copándaro	44.00%	70.00%	24.00%	14.00%	6.00%
Cuto de la Esperanza	24.29%	70.00%	17.14%	5.71%	1.43%
Indaparapeo	25.49%	74.51%	19.61%	9.80%	3.92%
Queréndaro	42.00%	72.00%	34.00%	12.00%	2.00%
Ucareo	44.29%	65.71%	11.43%	5.71%	2.86%
Zinapécuaro	32.50%	53.75%	13.75%	12.50%	6.25%
Promedio normalizado	25.39%	50.88%	12.86%	8.29%	2.59%

Tabla 15 Relación del gasto de las transferencias por parte de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.

Por último, con un 12.86% del peso general, identificamos el pago de servicios como agua o luz y en una menor medida (8.29%) una contribución del adulto mayor al gasto familiar. Si trasladamos estos montos al efectivo recibido por medio de las transferencias mensuales, veremos que \$254.40 se destinan a al alimentación, \$126.95 a la compra de medicamentos, \$64.30 al pago de servicios y existe además una contribución de \$41.45 destinados al gasto familiar.

4.3.8. Distancia de la sede e inasistencias

Un elemento administrativo referencial es la ubicación de las diferentes sedes de pago, así como la accesibilidad de las mismas por parte de los beneficiarios (Fig. 39). Recordemos que se trata de personas adultos mayores que en muchos casos se desplazan solos y a pie. Este indicador nos arrojó que los beneficiarios recorren en promedio 24 minutos para llegar al centro de pago. Esta distancia no se ve reducida significativamente al omitir a la puntuación más alta (Acuitzio), promediando 21 minutos.

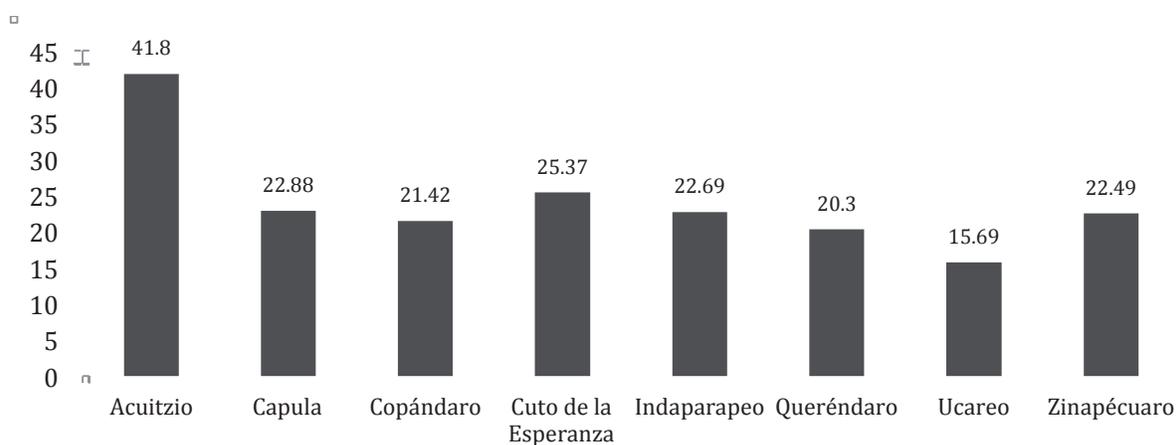


Figura 38 Distancia promedio en minutos recorrida de su hogar a la sede de pago por los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

Posiblemente uno de los elementos más complejos para el desarrollo de las actividades de la secretaria de desarrollo social es la dispersión de la población de menores recursos en el territorio nacional. Sin embargo, podemos identificar en este apartado que se ha trabajado para hacer más accesibles los lugares sedes. Labor que ha involucrado a los diversos ayuntamientos

con el gobierno federal. De tal suerte que no encontramos una relación directa entre la distancia de las sedes de pago y el ausentismo de los beneficiarios para recibir las transferencias. Promediando 81.76% de personas que nunca han faltado (Fig. 40).

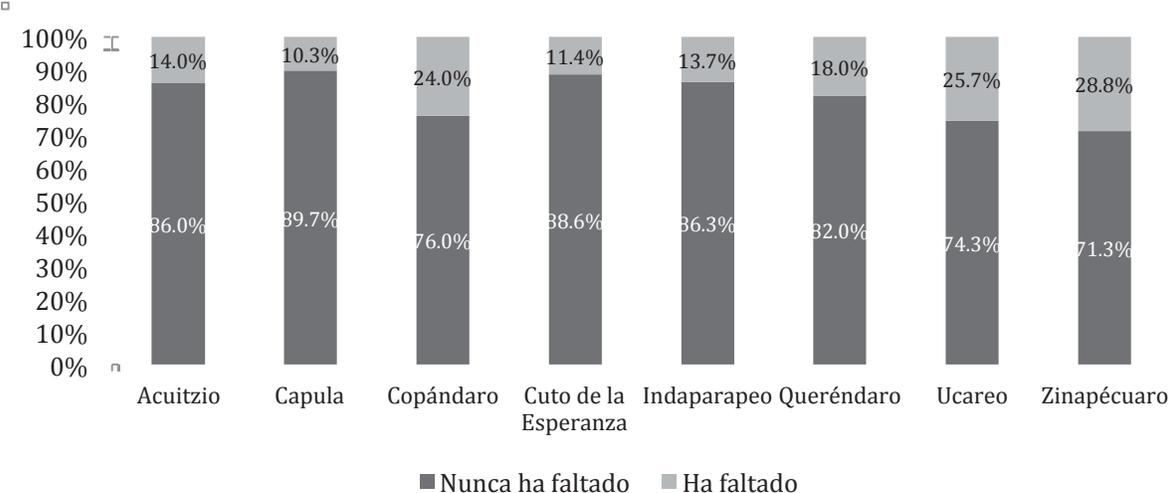


Figura 39 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han faltado en alguna ocasión a recibir el apoyo, 2012

Es significativo encontrar un coeficiente de correlación de -0.8259 entre el porcentaje de beneficiarios que trabajan por localidad y la asistencia a las sedes, encontrando que se relacionan en sentido inverso, es decir, a mayor número de beneficiarios laborando, mayor será su ausencia a recibir el apoyo de “70 y más” Relación que si contrastamos con la percepción de salud muy mala, encontramos un coeficiente de correlación de 0.5161, que si bien plantea una correlación positiva, es decir, las personas con peor salud tenderán a faltar, lo hacen en menor grado que aquellos que laboran.

Por lo que refiere al número de inasistencias, podemos ver en la tabla 16 que el número de faltas es en realidad muy bajo, donde el 13.74% de los beneficiarios han faltado sólo en una ocasión y la reincidencia es apenas del 4.5%. Situación que no sorprende dada la posibilidad de los beneficiarios para envía a algún representante y el peso que la transferencia económica tiene en su vida.

	0	1	2	3	4 ó más
Acuitzio	86.00%	10.00%	2.00%	2.00%	0.00%
Capula	89.71%	7.35%	1.47%	0.00%	1.47%
Copándaro	76.00%	18.00%	4.00%	0.00%	2.00%
Cuto de la Esperanza	88.57%	11.43%	0.00%	0.00%	0.00%
Indaparapeo	86.27%	9.80%	1.96%	1.96%	0.00%
Queréndaro	82.00%	16.00%	0.00%	0.00%	2.00%
Ucareo	74.29%	18.57%	0.00%	2.86%	4.29%
Zinapécuaro	71.25%	18.75%	7.50%	2.50%	0.00%
Total	81.76%	13.74%	2.12%	1.16%	1.22%

Tabla 16 Número de faltas de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012

A la pregunta expresa de cuál había sido el motivo por el cuál habían faltado a la sede de pago, la mayoría señaló (65.57%) que la inasistencia se había encontrado en función de su salud, pero este motivo dadas las diferencias entre las diferentes sedes no se puede apreciar en el promedio. Podemos ver en la tabla 17 que las causas de la inasistencia difieren entre sedes, pudiendo ubicar las sedes de Acuitzio, Capula, Copándaro y Cuto de la Esperanza. La falta de apoyo resultó una causal dominante en Indaparapeo, así como el retraso relacionado con la dificultad para llegar sin ayuda. El grupo de “olvidadizos” se concentro en Zinapécuaro con un 26.09% y los beneficiarios de Ucareo y Queréndaro fueron los que manifestaron una mayor gama de motivos para no asistir por el apoyo, los cuales van desde la visita de los hijos de estados unidos, hasta alguna festividad religiosa.

	Enfermedad	Olvido	Sin ayuda	Llegue tarde	Otra
Acuitzio	81.25%	0.00%	6.25%	0.00%	12.50%
Capula	85.71%	14.29%	0.00%	0.00%	0.00%
Copándaro	88.89%	11.11%	0.00%	0.00%	0.00%
Cuto de la Esperanza	80.00%	0.00%	0.00%	0.00%	20.00%
Indaparapeo	28.57%	0.00%	14.29%	42.86%	14.29%
Queréndaro	66.67%	11.11%	0.00%	0.00%	22.22%
Ucareo	50.00%	6.25%	6.25%	0.00%	37.50%
Zinapécuaro	43.48%	26.09%	4.35%	8.70%	17.39%
Total	65.57%	8.61%	3.89%	6.44%	15.49%

Tabla 17 Motivos por los cuales los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo han faltado a recibir la transferencia, 2012

Sobre los beneficiarios que han sido suspendidos de manera temporal por incumplir con alguna de las obligaciones⁶ establecidas en el programa. El número de casos detectado es en términos generales bajo (Fig. 41). Aún así, promedia un 8.22% del total de adultos mayores.

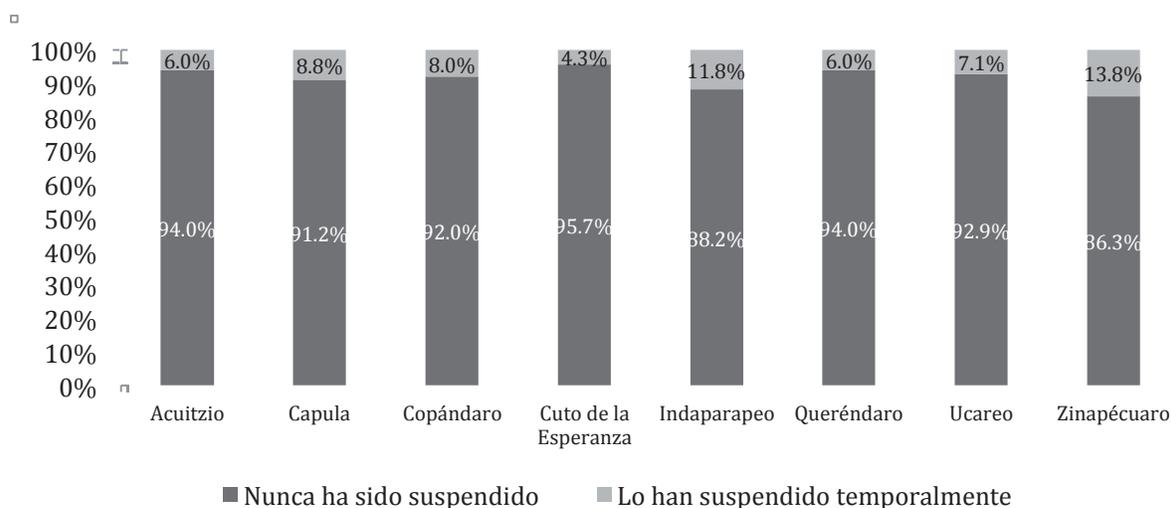


Figura 40 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han sido suspendidos temporalmente, 2012

La suspensión de apoyos económicos directos es un problema muy grande para el adulto mayor perteneciente a “70 y más”, debido a que su salida temporal, puede convertirse en definitiva al momento de que no existan nuevas incorporaciones al programa en su localidad, ya sea por la integración en la lista de espera, realización de campañas electorales⁷ o por hacer uso indebido del documento que lo acredita como beneficiario del programa.⁸

Una posibilidad que tiene el programa para facilitar que el beneficiario reciba el apoyo aún cuando por causa de enfermedad o discapacidad temporal no pueda acudir a recibir personal-

⁶ Se suspenderá la entrega de los Apoyos Económicos Directos del Programa por tiempo indefinido a los beneficiarios que:

- Cambien de residencia a una localidad que no se encuentre dentro de la cobertura del Programa.
- No cobren el apoyo en dos ocasiones consecutivas.
- No hayan entregado la CURP o Acta de Nacimiento una vez concluida la prórroga establecida en las Reglas de Operación.

⁷ Durante nuestro trabajo, se inició la carrera presidencial del 2012, tiempo durante el cual no hubo actividad de campo por parte de SEDESOL en 4 meses. Pagando por adelantado la pensión de “70 y más”.

⁸ En este caso se habla de la venta, préstamo o uso con fines partidistas o electorales.

mente el apoyo económico, es la figura del representante⁹. Este recurso del programa ha sido utilizado en promedio por el 17.23% de los beneficiarios encuestados (Fig. 42), pero aún entre los que han recurrido a esta posibilidad del programa, el 71.83% lo hizo en una sola ocasión (Tabla 18).

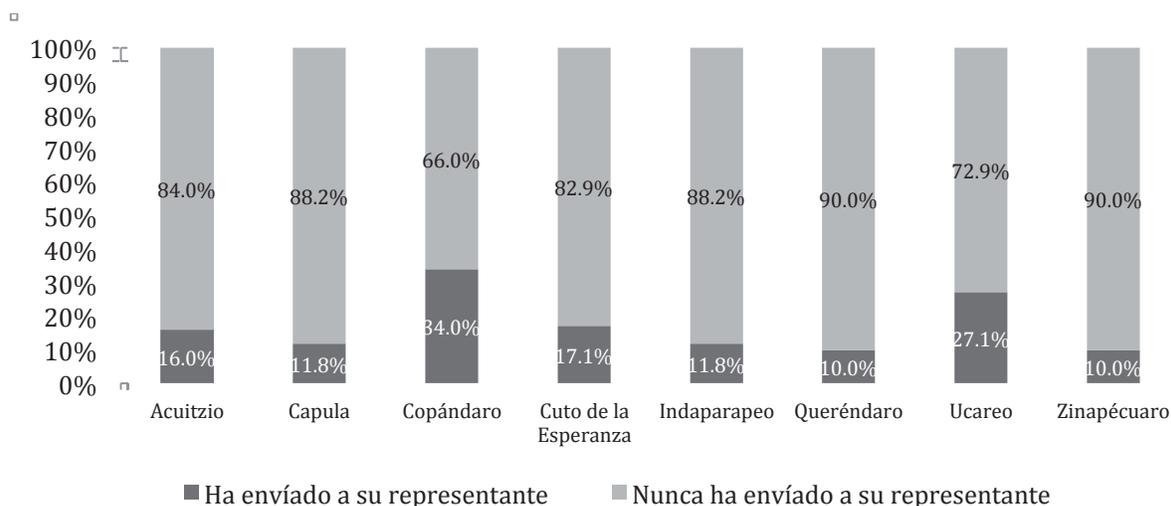


Figura 41 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han enviado a su representante a recibir el apoyo, 2012

	1	2	3	4 ó más
Acuitzio	75.00%	12.50%	12.50%	0.00%
Capula	75.00%	12.50%	12.50%	0.00%
Copándaro	47.06%	11.76%	29.41%	11.76%
Cuto de la Esperanza	80.00%	10.00%	10.00%	0.00%
Indaparapeo	66.67%	0.00%	0.00%	33.33%
Queréndaro	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Ucareo	68.42%	10.53%	10.53%	10.53%
Zinapécuaro	62.50%	12.50%	25.00%	0.00%
Total	71.83%	8.72%	12.49%	6.95%

Tabla 18 Número de ocasiones en las que los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han enviado a su representante a recibir el apoyo, 2012.

⁹ Este deberá acudir a la sede de pago con los siguientes documentos:

- Constancia médica del beneficiario emitida por institución oficial que acredite dicha circunstancia, la cual será válida por dos bimestres, debiendo renovarla en caso de subsistir la enfermedad o discapacidad temporal.
- Documento que acredita al Adulto Mayor como beneficiario del Programa.
- Identificación oficial del representante y del beneficiario.

Para el caso de enfermedad o discapacidad permanente del beneficiario, este puede presentar un certificado expedido por una institución oficial y nombrar un representante. Mismo que deberá ser ratificado en las diferentes visitas que el personal de la SEDESOL realice en el domicilio del beneficiario con el propósito de verificar la situación del Adulto Mayor.

Por último, se preguntó a los beneficiarios si estos estarían a favor de recibir las transferencias del programa por medio de alguna institución bancaria, situación que podría disminuir considerablemente el costo de transacción que implica el desplazamiento de recursos en efectivo a las sedes por parte de SEDESOL. Sin embargo, sólo el 15.03% de los entrevistados se manifestó favorable a tal hecho. Principalmente, se trato de personas que habitan en sedes de mayor tamaño y posibilidad de acceder fácilmente a instituciones bancarias.

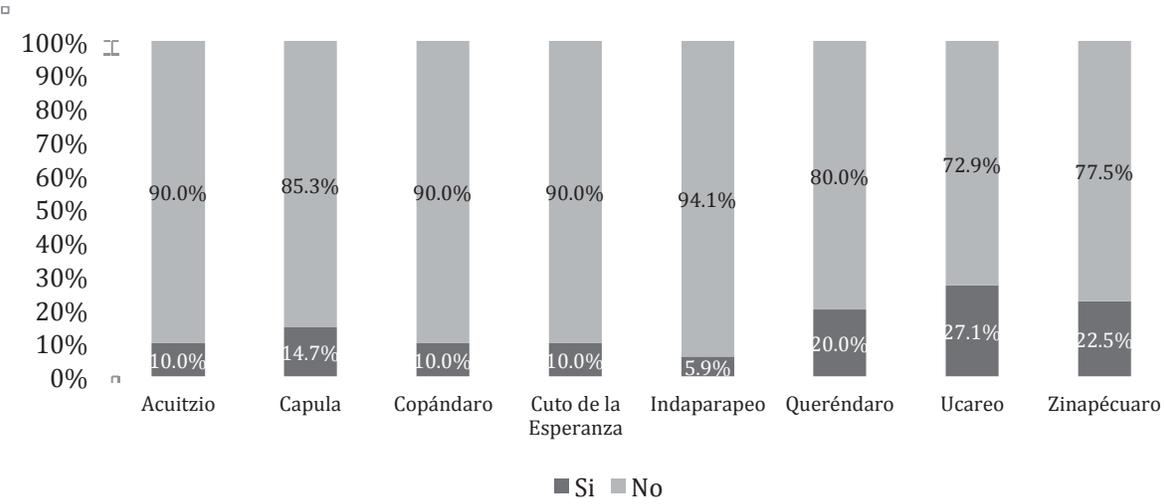


Figura 42 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que están a favor de recibir las transferencias por medio de una institución bancaria 2012

Particularmente esta posibilidad complicaría mucho para una gran cantidad de los adultos mayores el recibir los apoyos, en la medida en que buena parte de los municipios de menor tamaño poblacional no poseen ningún banco.

Capítulo V Evaluación Ex-post del Programa “70 y más” en la región Cuitzeo

Este apartado 1) presenta una descripción general del programa a evaluar, 2) la evaluación de gabinete sobre la consistencia del programa 7 3) expone los diversos elementos considerados para la evaluación Expost del programa. Mismos que contemplan: a) el análisis de los objetivos del programa, b) la construcción de la teoría del programa (problematización), c) las preguntas de evaluación, d) la selección de indicadores, e) la estimación de impacto y f) la estimación de la eficacia y la eficiencia.

5.1. Descripción del programa

A continuación presentaremos de manera general una descripción del programa de atención a adultos mayores “70 y más”, tal y como se le describe en las Reglas de Operación del Programa (DOF, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), el Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y Más (SEDESOL, 2010), la Nota de Actualización de la Población Potencial y Objetivo del Programa 70 y Más (SEDESOL, 2011), Las metas de evaluación del programa 2007-2012 (SEDESOL, 2006). Es importante detallar que este tipo de evaluaciones obedecen sobre todo a la identificación de la situación social problemática que el programa busca combatir y las relaciones de causa y efecto asociadas a dicho problema.

Como podemos observar en la figura 1, el mecanismo para la recepción de las transferencias, estas establece una serie de interacciones dinámicas entre la delegación de SEDESOL, los Adultos mayores y el promotor social. Al mismo tiempo que implica la coordinación con los gobiernos municipales para la realización del trabajo de campo.

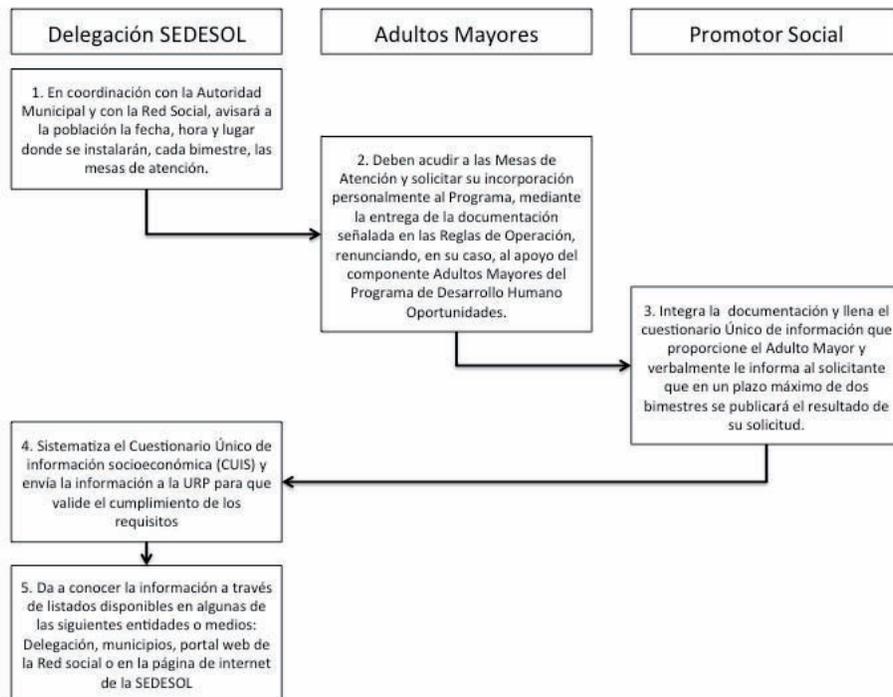


Figura 1 Flujograma de Mecanismo de Selección, SEDESOL 2011

5.1.1. Antecedentes y objetivos

El programa de atención a los adultos mayores “70 y más” es operado por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP).¹ Inició en el año 2007 por la administración del presidente Felipe Calderón, encuentra su origen en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002) y la Ley General de Desarrollo Social (2004). Mismas que llevaron a la Secretaría de Desarrollo Social a implementar en el 2003 el “Programa de Atención a Adultos Mayores” como parte de Oportunidades, orientado a brindar atención a los adultos mayores de 60 años.

En ese momento, el objetivo fue definido como “contribuir a que los adultos mayores de 60 años o más logaran superar la condición de pobreza alimentaria y accedieran a un mejoramiento de sus condiciones de vida.” Con una cobertura que incluía a las localidades con menos de 2,500 habitantes que previamente habían sido identificadas por el INEGI y el CONAPO (2000) como lugares de alta y muy alta marginación.

Con una población objetivo que adicionalmente al cumplimiento de edad (60 o más años) y residencia (localidad rural, menor a 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación), no debían recibir apoyos de algún otro programa relacionado con el combate al mismo problema. El monto del apoyo constaba en \$2,100.00 pesos que se entregarían en el transcurso de un año en un máximo de 3 exhibiciones.

Antecedente directo del “Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y Más en Zonas Rurales”, después simplemente “70 y más”, se publicaría en 2007 el acuerdo por el que se modificaron las reglas de operación del programa:

¹ El programa Unidad administrativa adscrita a la subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, constituida el 19 de julio de 2004 con el objeto de responder y atender a los reclamos de grupos humanos con rezagos sociales importantes en materia de ingresos, alimentación, educación y salud. Junto a las Delegaciones de cada uno de los estados, para operar, administrar y ejecutar los recursos del Programa.

Con el propósito de vincularse con el nuevo Programa de Adultos Mayores en Localidades de hasta 2,500 habitantes, de la SEDESOL, la Coordinación Nacional suspenderá el apoyo del componente Adultos Mayores a sus beneficiarios a partir de que la SEDESOL notifique que iniciará la entrega de recursos en dichas localidades.

Para este fin, Oportunidades proporcionará, a SEDESOL, el padrón de Adultos Mayores a los que suspenderá los apoyos para que esta asegure la continuidad en la entrega de recursos a dichos beneficiarios, conforme a los criterios que defina SEDESOL.

A los beneficiarios de Oportunidades sólo se les suspende el apoyo de Adultos Mayores, la familia permanece activa en el Padrón con todos sus integrantes, conservando los apoyos de alimentación, educativos y energético, que le correspondan, y los servicios de salud (SEDESOL, 2007, P. 1).

El proceso consistió en la incorporación de nuevos beneficiarios al padrón preexistente que cumplieran los requisitos presentes en las reglas de operación del nuevo programa. En este caso, la edad se modificaba a 70 o más años. Adicionalmente, se transferirían a los adultos mayores de 60 o 69 años del “Programa de Atención a los Adultos Mayores” creado en el 2003 al nuevo programa. La disminución en el rango de apoyo se debió a la focalización del apoyo, que consideró prioritario separar de entre los adultos mayores, aquellos entre los cuales la edad significaba un elemento de mayor vulnerabilidad. Sin dejar fuera a los que ya se encontraban apoyados por el programa precedente.

Eventualmente el programa ampliaría su cobertura a localidades de mayor tamaño, incluyendo personas en localidades de 10 mil habitantes en el 2008, 30 mil habitantes en el 2010 y a partir del 2012 a los que habitaran en cualquier población marginada independientemente de su tamaño, lo que lo orienta a una aplicación universal de sus beneficios. El programa “70 y más” forma parte del Eje 3 “Igualdad de Oportunidades” en el Objetivo 17 “Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.” del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012), donde plantea como estrategia:

Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza... Mediante esta estrategia, se

otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes (P- 215).

A su vez, podemos encontrar su continuación en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (2007), donde se corresponde con el objetivo 2 “Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.” y contribuye con la Estrategia 2.2:

Atender desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades. Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación (PSDS, 2007, P. 42).

La idea que se persigue detrás de lo contemplado tanto en el PND 2007-2012, como del PSDS 2007-2012 fue la consolidación de una red de protección social que proporcionará asistencia a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad. Particularmente enfocado en aquellos que no recibieran ningún apoyo de los gobiernos municipales o estatales o no contaran con ingresos por concepto de jubilación o pensión.

5.1.2. Problema focal

Pese a que el programa inicio sus operaciones en el 2007 como continuidad de un programa iniciado originalmente en 2003, no sería sino hasta el 2010 que se presentaría un Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y Más, mismo que se actualizaría en 2011 con la Nota de Actualización de la Población Potencial y Objetivo. En ellas se establecería como problema principal, la “alta vulnerabilidad de los adultos mayores” de 70 años y más.

Los adultos mayores enfrentan problemas de salud, pobreza, desempleo, baja cobertura en pensiones y en protección social, entre otros. El Diagnóstico analizó las condiciones de vida de los adultos mayores para identificar y caracterizar a los grupos que presentan las condiciones de precariedad o vulnerabilidad social más serias (SEDESOL, 2011, P.4).

Identificando causas principales como causas principales de este problema: 1) la insuficiencia de ingresos y 2) la falta de protección social. Además de señalar efectos importantes de la vulnerabilidad del adulto mayor como lo son: 1) el gasto catastrófico que implican los gastos no previstos asociados a la enfermedad del adulto mayor, 2) el aceleramiento del deterioro natural y la baja calidad de vida, 3) la exclusión social y 4) una mayor dependencia de terceros (Fig. 2).

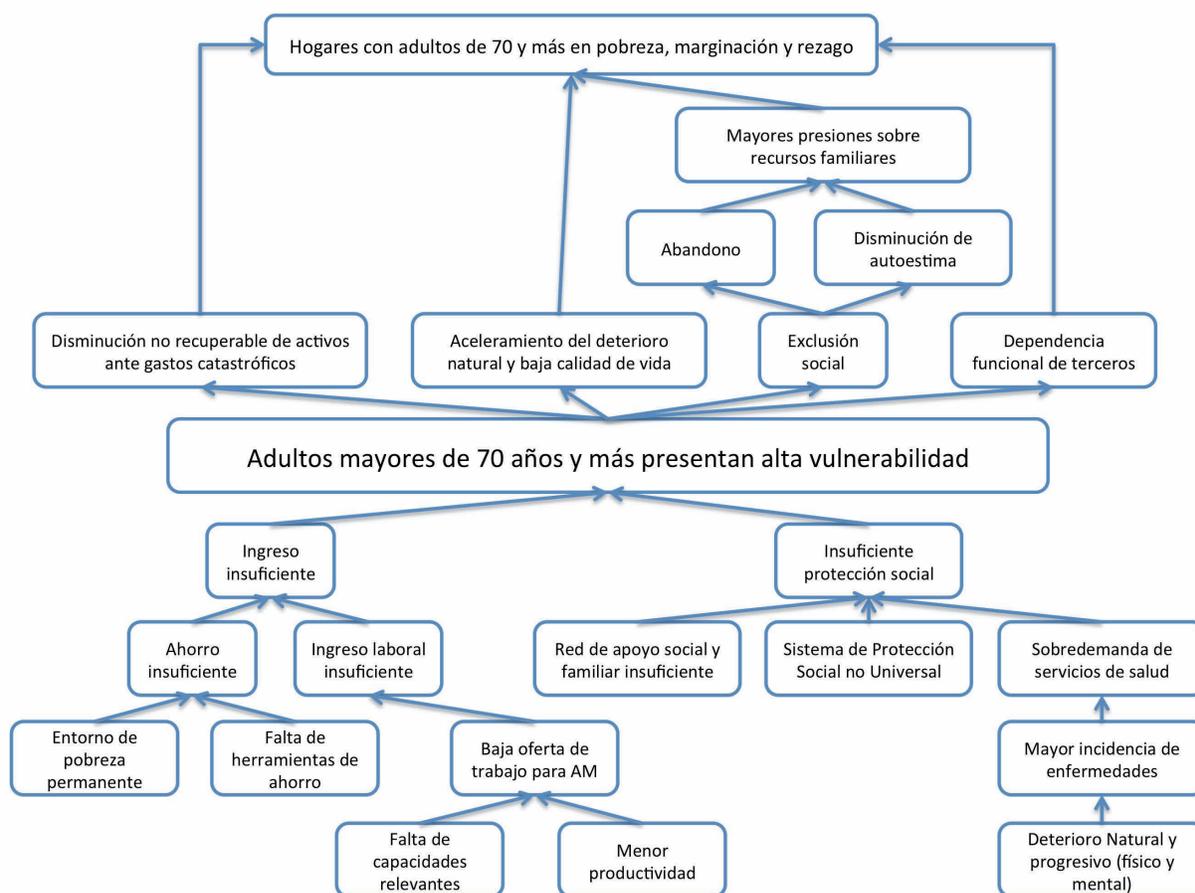


Figura 2 Diagnóstico de la vulnerabilidad de la población de 70 años y Más, SEDESOL, 2010

La insuficiencia de ingresos se desprende de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008, según la cual, de un total de 10,479,385 adultos mayores que habitaban en el país, solamente el 35.9% contaban con un empleo. Donde el ingreso medio de los hogares que albergaban a un adulto mayor era de \$5,958 mensuales.

Aunado al problema de empleo como forma de procurarse el sustento, la insuficiente protección social entre los adultos mayores presentaba un panorama donde solo el 34.9% de la población mayor de 60 años contaba con alguna pensión. Eso sin mencionar que al no estar integrados al sistema de salud, las repercusiones de una enfermedad crónico degenerativa, reflejándose con mayor fuerza entre la población rural.

Por el lado de los efectos, un ingreso tan pequeño, no permite un margen de maniobra ante imprevistos, por lo cual en muchos casos se presenta una disminución considerable de activos para hacer frente a problemas de salud. Siendo la enfermedad una situación catastrófica para el patrimonio de las familias con adultos mayores. Dejando a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad.

Además de presentar en términos generales un mal estado de salud, los adultos mayores enfrentan tasas más altas de discapacidad que la población en general. Padecimientos que se agravan con el tiempo y que restringen la vida de las personas, haciendo en muchos casos necesaria la dependencia a terceros para el desarrollo de sus actividades cotidianas. Encontrando que la incidencia de alguna discapacidad incrementa en un 50% del bloque poblacional de 60 años, al de 70 años. Este deterioro de la salud y las capacidades de las personas por su avanzada edad:

...trae como consecuencia un incremento en el nivel de gasto de todo el hogar destinado a la atención de la salud, que muchas veces no puede ser subsanado por los niveles de ingreso existentes, agravando la posible situación de disminución de activos... (SEDESOL, 2010, P.7).

Dicha disminución física, suele acompañarse de episodios de depresión, que disminuyen aún más la salud y la calidad de vida de los adultos mayores. Finalmente, buena parte de los adultos mayores sufren de problemas de exclusión social y discriminación asociada a su edad:

En México se observa una carencia de redes sociales y de asociaciones que brinden atención y apoyo a los adultos mayores para mantenerlos integrados a la vida comunitaria de una manera digna y motivadora. La incapacidad para realizar acciones de interés social como ir a votar, asistir a la iglesia, a fiestas y celebraciones comunitarias o trabajar y sentirse productivo bajan la autoestima del adulto mayor y lo excluyen de la vida en sociedad (SEDESOL, 2010, P.9).

Este complejo panorama es establecido como la problematización del programa “70 y más”, donde se identifica como causa principal la falta de ingreso y de seguridad social. De ahí que el programa se sustente en la pensión o transferencia económica directa al beneficiario y en la integración del adulto mayor a los sistemas de salud. Principalmente al seguro popular.

5.1.3. Población potencial y población objetivo

SEDESOL (2011) distingue diversos tipos de poblaciones sobre las que recae el impacto del programa, encontrándose entre ellos al grupo base conformado por todos los adultos mayores de 70 o más años. Mismo que cuantificaron al cierre del 2012 en 5 millones 106 mil 217 personas, identificado como población potencial. Si tomamos de referencia las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2013), encontramos un panorama prospectivo de enorme crecimiento, tal como se señaló en la problematización de este trabajo, se trata del grupo de edad de mayor crecimiento en términos porcentuales con un 3.23% promedio anual y uno de los que más crece en términos absolutos (Fig. 3).

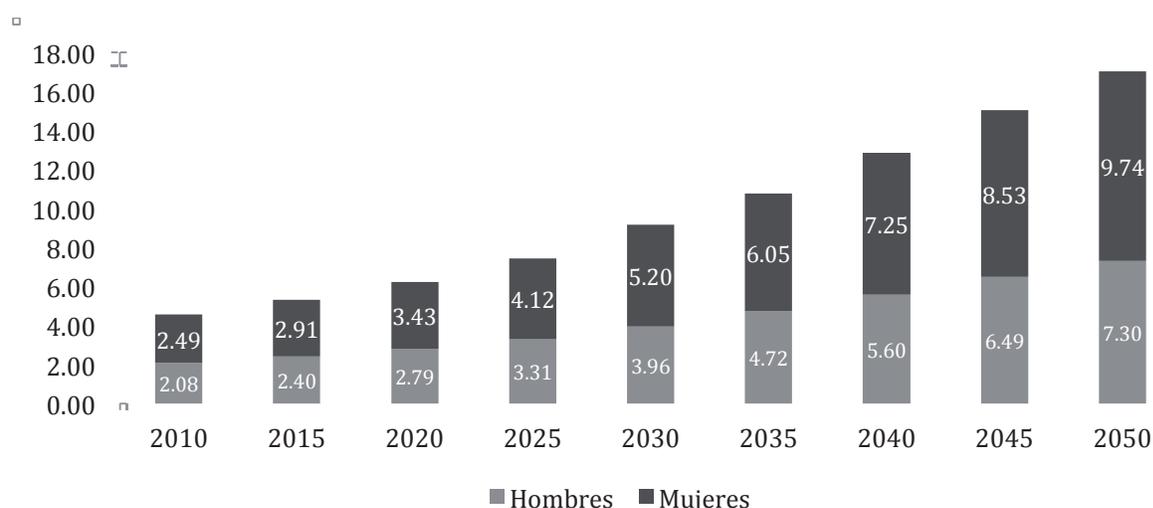


Figura 3 Crecimiento en millones de personas de la población de 70 y más años, CONAPO, 2013

Si observamos las proyecciones de CONAPO (2013) a detalle, podemos ver que si bien, el número total de adultos mayores no detiene su crecimiento, duplicándose en la estimación cada 20

años, encontrará su punto más alto en el 2030 e iniciara su estabilización (Actualmente este es el bloque de personas más grande 25 a 30 años). Por otro lado, la perspectiva de envejecimiento es aún muy complicada para este bloque de futuros adultos mayores (Fig. 4).

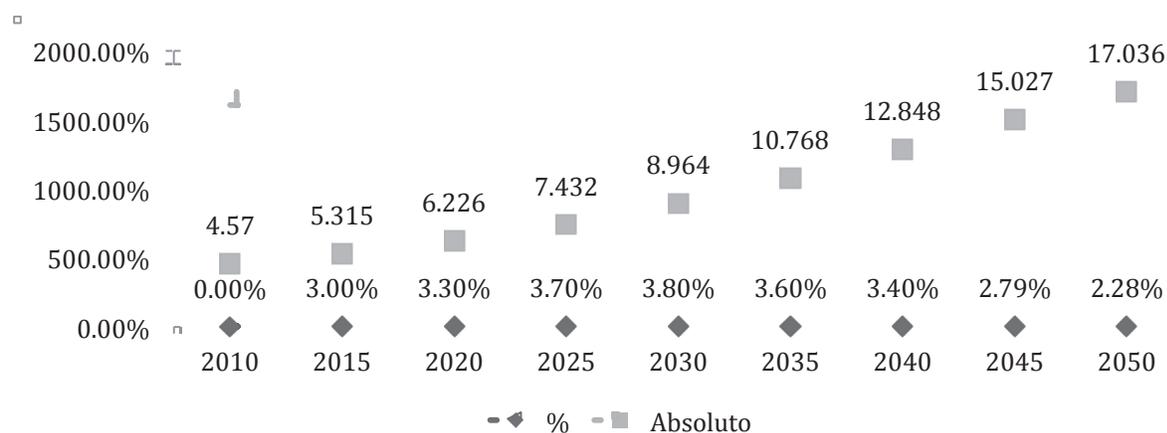


Figura 4 Crecimiento porcentual y absoluto de la población de 70 y más años, CONAPO, 2013

En cuanto a la población objetivo, la SEDESOL (2011) la identifica como al subconjunto de personas de entre la población potencial (adultos mayores de 70 y más años) que se encuentran en situación vulnerabilidad (pobreza) en nuestro país, recordando que las modificaciones paulatinas en el programa eliminaron la variable tamaño de localidad, dejando de hacer distinción entre población rural y urbana. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales e institucional-operativas. En la práctica este crecimiento de la población de adultos mayores plantea el problema de la supervivencia del programa, dado que requerirá crecer al doble en los próximos 20 años (costos operativos incluidos) y de continuar con la tendencia actual, también tenderá a requerir una enorme cantidad de recursos para su mantenimiento.

Como se puede observar en la tabla 1, una de las principales fortalezas del programa “70 y más” en el establecimiento de criterios claros para la incorporación de personas adultos mayores a su padrón de beneficiarios. Delimitando adecuadamente a quienes por formaran parte de población total en consonancia con los criterios de CONEVAL, donde la población total es aquella:

...que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención y por población objetivo a la población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o una parte de ella (CONEVAL, 2011, 35).

Criterios	Requisitos
1. Tener 70 años o más.	1.1. Para acreditar su identidad. Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los documentos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Credencial de elector. • Pasaporte. • Cartilla del Servicio Militar Nacional. • Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). • Constancia de identidad con fotografía, expedida por la autoridad local competente (únicamente para localidades menores a 10,000 habitantes). 1.2 Para acreditar su edad. Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> • Acta de Nacimiento. • Clave Única de Registro de Población (CURP).
2. Habitar en las localidades establecidas en la cobertura de estas Reglas.	2.1 Para acreditar su residencia. Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> • Recibo de pago de energía eléctrica, agua, teléfono, impuesto predial o Constancia expedida por la autoridad local competente (únicamente para localidades menores a 10,000 habitantes).
3. Aceptar la suspensión de los beneficios del Apoyo para AM del Programa Oportunidades.	3.1. Condiciones. Los Adultos Mayores deberán aceptar dejar de recibir los apoyos monetarios del Apoyo para Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de ser beneficiario del mismo.

Tabla 1 Criterios y requisitos de elegibilidad en el programa “70 y más”, SEDESOL, 2011

5.1.4. Apoyos otorgados

En general, podemos señalar que los apoyos que el programa 70 y más proporciona a sus beneficiarios, forman parte de una tendencia marcada en América Latina y el Caribe, para la superación de la pobreza (Davis, 2004). Combinando diversos tipos de apoyos para coadyuvar a la superación de pobreza y vulnerabilidad de los adultos mayores (Tabla 2).

Apoyo	Descripción	Características	Sujetos a Recibir
Apoyos Económicos Directos	Apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales.	\$500.00 M.N., mensuales.	Adultos Mayores en el Padrón Activo de Beneficiarios
	Apoyo económico de pago de marcha por única ocasión.	\$1,000.00 M.N.	Personas nombradas como representantes por el beneficiario, el cual debe pertenecer al Padrón Activo de Beneficiarios.
Acciones para aminorar el deterioro de la Salud Física y Mental	Son servicios o apoyos dirigidos a aminorar el deterioro de la salud física y mental así como los riesgos por pérdidas en el ingreso de los Adultos Mayores, de acuerdo a las siguientes técnicas de participación:	Grupos de Crecimiento.	Adultos Mayores en lugares con cobertura de la Red Social.
		Campañas de Orientación Social.	
		Jornadas o Sesiones Informativas.	
Acciones para la Protección Social	Son servicios o apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como pueden ser:	Credencial del INAPAM.	Adultos Mayores de acuerdo a los criterios o requisitos establecidos por las instituciones que los otorgan.
		Promover el acceso a los servicios de salud (Seguro Popular).	
		Promover la atención a la salud.	

Tabla 2. Tipos y montos de apoyo del programa 70 y más, Reglas de operación 2011, DOF 31 de diciembre 2010.

Si observamos las reglas de operación del programa (DOF, 31 de diciembre 2010), encontramos cuatro grandes rubros de apoyo (SEDESOL, 2011):

- a) Apoyos económicos directos: Se refiere a las transferencias mensuales de \$500.00 a entregar de manera bimestral y el pago de marcha por única ocasión de \$1,000,000.00. a menudo este tipo de apoyos son preferidos tanto por los beneficiarios como por las instituciones, al tratarse de un medio más eficiente para lograr el impacto deseado, disminuir los costos de transacción que implicaría un apoyo en especie y el impacto positivo que trae consigo el ingreso monetario a las regiones. Finalmente, se considera que la transferencia incrementa en forma considerable el bienestar de los hogares, al permitir que sean las personas, quienes decidan la forma de utilizar el apoyo.
- b) Apoyos para la incorporación al sistema financiero nacional: Un elemento deseable para disminuir el costo operativo y de transacción del programa, es la eventual incorporación de los beneficiarios a los esquemas bancarios, para tal fin el programa asume los costos relacionados con la entrega de la tarjeta de una cuenta bancaria por un monto de \$300.00

por ejercicio fiscal y por beneficiario. Aunque de momento no corresponde a una forma de pago, la idea es migrar hacia este rubro.

- c) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental: Al tratarse de un programa focalizado en personas adultos mayores en situación de vulnerabilidad y pobreza, se busca incrementar el impacto del programa con la existencia de clubes que permitan hacer uso de técnicas de participación como lo son grupos de crecimiento, campañas sociales y jornadas y/o sesiones informativas para la promoción de los derechos humanos de los beneficiarios, desarrollo persona, cuidado de la salud, medio ambiente, etc. Siendo una de las metas más ambiciosas del programa, tal como se observó en el capítulo anterior, no es un área particularmente desarrollada. Presentando múltiples aspectos de mejora.
- d) Acciones para la protección social: En contra parte, a las restricciones identificadas en los clubes del programa, existe una fuerte vinculación con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, para credencializar a los beneficiarios de “70 y más”, obteniendo descuentos, capacitación y vinculación para el trabajo, acceso a centros de integración y culturales (clubes INAPAM), alberges y residencias diurnas y educación para la salud. Además de integrar a los beneficiarios al Sistema de Protección Social de Salud (seguro popular) y el consecuente acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios² (Seguro Popular, 2013).

5.1.5. Evolución de la cobertura

Uno de las cifras más destacadas del programa es la referente al tamaño de la población potencial (adultos mayores de 70 o más años), mismos que se han quintuplicado desde el inicio del programa, pasando de poco más de un millón, hasta casi cinco millones de beneficiarios (Tabla 3). El motivo del crecimiento tan acelerado en el número de personas potenciales, se relaciona con los cambios en el tamaño de la localidad de origen de los beneficiarios, así como la integración de personas no rurales al programa. Situación que explica la inconsistencia entre la población

² El seguro popular ofrece una cobertura médica de 284 tipos de intervenciones quirúrgicas y más de mil 500 enfermedades, descritas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes).

objetivo y atendida, encontrando que previo a 2012, la población atendida fue mayor a la población objetivo.

Tipo de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012
P. Potencial	1,030,098	1,653,989	4,259,547	4,502,562	4,647,839	4,853,473
P. Objetivo	1,030,098	1,520,374	2,042,00	2,105,302	2,009,019	3,328,573
P. Atendida	1,031,005	1,863,945	2,050,626	2,105,306	2,149,024	2,800,650
P.O x 100/ P.P	100.0%	91.9%	47.9%	46.8%	43.2%	68.6%
P.A x 100/ P.O	100.1%	122.6%	100.4%	100.0%	107.0%	84.1%

Tabla 3. Evolución de la cobertura del programa 70 y más, SEDESOL, 2007-2012

Al igual que la población potencial y objetivo, la población atendida se ha incrementado en este periodo de tiempo, pasando de un millón, hasta 2.8 millones al cierre de 2012. Cifra que se duplicará cierre del 2013, por la reducción de edad para integrarse al padrón de beneficiarios, que pasaron de 70 a 65 años (SEDESOL, 2013). Consecuentemente, los recursos del programa se han multiplicado, pasando de 6 mil millones de pesos en 2007 a 12 mil millones en 2009, llegando a 18 mil millones en 2012.

5.2. Evaluación Ex-post del programa (impacto)

En términos generales, entenderemos a la evaluación como una actividad que permite comparar un determinado proceso y sus resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos (Salazar Vargas, 2011). Y al impacto o efecto en los estudios sociales, como el comportamiento que razonablemente podemos señalar se ha visto influido por algún aspecto del programa (Cohen & Franco, 2005).

En este punto, es importante entender que los resultados de una política pública sectorial pueden ser buscados o no buscados. En el primer caso, corresponden al diseño previo del programa (cumplimiento de objetivos), en el segundo caso, estos son resultado de la complejidad del objeto de estudio (estocásticos) y pueden ser deseables o indeseables. Por lo anterior, entenderemos que la evaluación no se limita a la observación del cumplimiento de objetivos previamente estipulados en el programa de política pública, sino que incluye además la observación de todos aquellos efectos relevantes al propósito de la evaluación (Aedo, 2005).

La presente pauta metodológica basada en los planteamientos cepalinos (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006), está relacionada con los efectos de las intervenciones, las relaciones de causalidad que los unen, la puesta en práctica de los efectos a través de indicadores, el diseño cuasi-experimental de evaluación para medir causalidad con los componentes del programa y la determinación de la eficacia y eficiencia de la intervención en la generación de los efectos (Fig. 5).

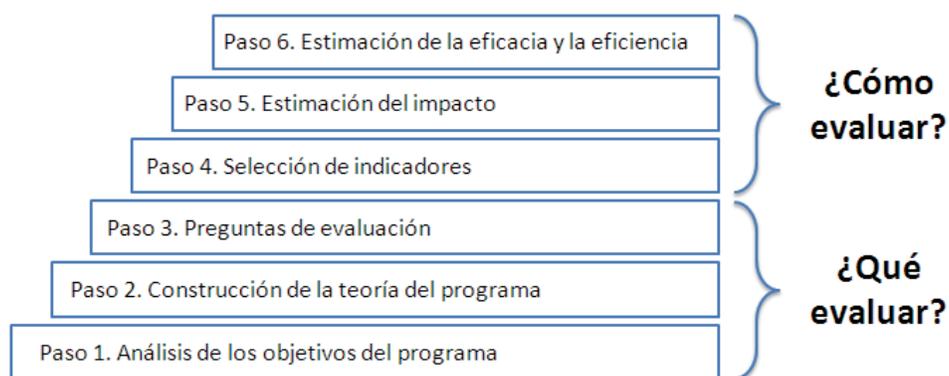


Figura 5 Pasos para evaluar el impacto de un programa social, CEPAL, 2006

Esta pauta permite cuantificar el impacto del programa “70 y más” mediante los enfoques cuantitativos indirectos de medición de línea de pobreza (LP)³ y el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁴, el método integral de pobreza (MIP)⁵ y el Índice de desarrollo humano (IDH).⁶ La preocupación fundamental al momento de emprender cualquier acción de gobierno orientada al combate de la pobreza, es mejorar el bienestar de la población. Por ello es necesario realizar una evaluación del impacto de dicha intervención, que muestre las relaciones de causalidad producidas por un proyecto específico para la toma de decisiones.

La estimación del impacto exige comparar la situación actual de los beneficiarios del programa con la que estos habrían experimentado en caso de no haber recibido el apoyo. Dicha estimación es compleja en la medida que no es posible observar a los individuos en estos dos escenarios al mismo tiempo. Por ello, siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006) para este tipo de estudios, se optó por un diseño cuasi-experimental para la construcción de un escenario contrafactual que simule la situación de los beneficiarios en el caso de no pertenecer al programa.

³ Es el método más utilizado internacionalmente, toma de referencia el ingreso-gasto como medida de bienestar y establece un valor per cápita de una canasta mínima de consumo, necesaria para la sobrevivencia (satisfactores esenciales). Acorde con las metas y objetivos del milenio (ONU, 2000), se suele tomar como línea base para la indigencia, a las personas que viven con menos de un dólar americano al día. Aunque para México, se toma de referencia la canasta básica (ENIGH, 2010) que es de \$799 pesos al mes para población rural (aproximadamente \$2.3 USD al día) y de \$1,120 pesos al mes para población urbana (aproximadamente \$3.1 USD al día).

⁴ La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas es un método que toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales requeridas para lograr un mínimo deseable de bienestar. En México (CONEVAL, 2010), esta medición se realiza observando carencias en seis derechos sociales: 1) Educación, 2) Salud, 3) Seguridad social, 4) Vivienda, 5) Servicios básicos y 6) alimentación.

⁵ El MIP realiza la combinación de los métodos de LP y NBI y clasifica a la población en diferentes estratos o tipos de pobreza. “Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria.”

⁶ El IDH es un indicador de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) para realizar comparativos entre países. Se compone básicamente de la medición de salud, educación y riqueza.

La evaluación de impacto ex-post suele situarse en algún punto intermedio o final de la operación del proyecto, estableciendo por este medio si hubo cambios en el bienestar de la población objetivo. En nuestro caso, se sitúa al final de la gestión del gobierno de Felipe Calderón para el caso del programa de atención a adultos mayores “70 y más”. Un programa caracterizado por las transferencias monetarias condicionadas a manera de “pensión” para las personas adultas de 70 o más años en condición de pobreza.

Para la estimación del impacto del programa se tomó la información estadística disponible desde su implementación en 2007 en el informe de actividades SEDESOL (2008), hasta el cierre de actividades en el cuarto informe trimestral de 2012 (SEDESOL). La evaluación del impacto tiene la finalidad de determinar la magnitud, efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los efectos generados por una intervención de política pública, de acuerdo con Cristián Aedo para ello una evaluación de impacto deberá: “...determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales este se aplica; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa” (2005, p. 7).

En nuestro caso, permitirá establecer cuál es resultado de las transferencias monetarias condicionadas para adultos mayores en situación de pobreza; determinar si la intervención del programa “70 y más” cumple con los objetivos y metas planteados y si el cambio experimentado en el bienestar de los beneficiarios es atribuible a las acciones de estas intervenciones.

5.3.1. Análisis de los objetivos del programa

El punto de partida obvio de una evaluación de impacto es el análisis de los objetivos del programa. Estos presentan puntualmente la situación considerada desfavorable y los medios destinados para su solución. Estableciendo puntos de medición e indicadores que se esperan al final del período de la intervención, mediante la aplicación de los recursos y las acciones previstas (Cohen & Franco, 2005).

Al revisar los objetivos generales y específicos del programa, estos fueron cambiando y ajustándose en los primeros dos años de operación del programa (Tabla 4), resultado del problema inicial de definir claramente el problema a combatir. El programa no cobraría coherencia entre sus diversos componentes hasta 2009, cuando identificarían a las variables ingreso y protección social (servicios de salud), como los elementos que se debía atender si se desea lograr los objetivos propuestos.

Ej. Fiscal	Objetivo general	Objetivos específicos
2007	Mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar un apoyo económico a los adultos mayores de 70 años y más que habitan en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.
2008	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más, atendiendo prioritariamente a quienes habitan en Zonas Rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a mejorar el ingreso de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en las localidades donde tenga cobertura el Programa, mediante la entrega de un apoyo económico. • Apoyar el desarrollo personal del Adulto Mayor y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria a través de acciones de promoción y participación social.
2009	Contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el ingreso y protección social de los adultos de 70 años y más.
2010	Contribuir a abatir el rezago que enfrentan los adultos de 70 años y más (adultos mayores) mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el ingreso y protección social de los adultos de 70 años y más.
2011	Contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 años y más.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el ingreso y protección social de los adultos de 70 años y más.
2012	Contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 años y más.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el ingreso de los Adultos Mayores de 70 años y más, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental.

Tabla 4. Objetivo general del programa 70 y más, SEDES, 2007-2012

Lo que primero que se observó al realizar este análisis es que no existe vinculación entre las reglas de operación y los objetivos planteados en los primeros años de implementación del programa. De igual forma, esta indefinición inicial del problema y subsecuentes cambios sobre el mismo traerían como resultado que no existiera una claridad en los fines y propósitos presentados en la matriz de indicadores (Tabla 5). En el 2007 vemos tres componentes para medir los

resultados, mismos que no tienen ninguna vinculación directa con los objetivos general y particular propuestos.

Indicador	Objetivo	Periodicidad	Formula
1. Índice de cobertura.	Determinar el porcentaje de población beneficiaria con respecto a la población objetivo	Trimestral	$\text{Población atendida} / \text{Población objetivo} * 100$
2. Índice de atención a mujeres adultas mayores de 70 años y más.	Conocer el porcentaje de la población atendida por género, con relación al total de población beneficiaria	Trimestral	$\text{No. de mujeres AM de 70 años y más} / \text{Total de la población beneficiaria} * 100$
3. Eficiencia presupuestal.	Medir el esfuerzo operativo en términos del ejercicio de los recursos	Trimestral	$\text{Recursos federales ejercidos} / \text{Recursos federales programados} * 100$

Tabla 5. Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2007, DOF, 28 febrero, 2007.

Para empezar su buscó alcanzar a la población objetivo (adultos mayores de 70 años o más de localidades menores a 2,500 habitantes), sin embargo, nunca quedó claro por qué se seleccionaron estas comunidades, Sin embargo, al plantear claramente a la población objetivo, se construyó un indicador muy claro del programa que no establece el motivo por el cual se realiza.

En segundo lugar, no queda claro el motivo para desagregar a los adultos mayores con base en el género de los mismos. Algunos estudios plantean (Davis, 2004) evidencia empírica de que las mujeres gastan de mejor manera los recursos económicos de este tipo de transferencias, logrando el máximo impacto en el gasto. Sin embargo, en este caso particular, no existe tal evidencia, dado que muchas veces estamos hablando de personas que viven solas. Una posible explicación podría ser la búsqueda de una correspondencia entre lo que hace el programa y los valores parametrales de la población, pero en todo caso, no queda claro.

Por último, la medición de la eficiencia presupuestal entendida como el monto ejercido por el programa, es un indicador muy ineficiente, puesto que el gastar y el lograr que mejorar las condiciones de vida de las personas en condiciones de pobreza no son lo mismo. Nuevamente, el objetivo permite establecer mediciones de eficiencia como esta, al buscar proporcionar un apoyo económico a los adultos mayores, se cumplía la meta, no importando se este servía o no de algo.

Indicador	Método de calculo	Frecuencia
1. Porcentaje de cobertura en localidades de hasta 10 mil habitantes.	(Número de beneficiarios que reciben apoyo económico en localidades de hasta 10 mil habitantes / población potencial en localidades de hasta 10 mil habitantes) ¡Error! Marcador no definido.100.	Bimestral
2. Porcentaje de cobertura en localidades de más de 10 mil y hasta 20 mil habitantes.	(Número de beneficiarios que reciben apoyo económico en localidades de más de 10 mil y hasta 20 mil habitantes / población potencial en localidades de más de 10 mil y hasta 20 mil habitantes) ¡Error! Marcador no definido.100.	Bimestral
3. Porcentaje de cobertura de la red social.	(Número de localidades que cuentan con una Red de promoción y participación social impulsada por el Programa al momento de la medición / Número total de localidades donde tiene presencia el Programa al momento de la medición) ¡Error! Marcador no definido.100.	Bimestral
4. Porcentaje de acciones de promoción y participación social realizadas.	(Número de acciones de promoción y participación social realizadas / Número de acciones de promoción y participación social programadas) ¡Error! Marcador no definido.100.	Anual

Tabla 6. Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2008, DOF, 31 diciembre, 2007.

Estos indicadores serían modificados ese mismo año (DOF, 31 de diciembre 2007) en las reglas de operación de 2008 (Tabla 4), eliminando el indicador por género y buscando diferenciar entre las poblaciones de 10 mil y 20 mil habitantes⁷. En este punto, el enfoque del programa se relacionó mucho más con la parte de vinculación social, por ello incluyó el apartado de acciones de promoción y participación social realizadas. Mismas que no redituaron en un dato útil para conocer el impacto en la vida de los beneficiarios del programa.

Un aspecto relevante que se modificó en el segundo año de ejercicio fue la periodicidad de la información, incluyendo en este caso un flujo más constante de información, pasando de la captura de reportes trimestrales a el procesamiento bimestral. Medida que permite contar con los elementos oportunos para la toma de decisiones sobre el mantenimiento, corrección o eliminación de actividades en el programa.

⁷ En el artículo segundo transitorio de las reglas de operación se establece que “De conformidad con lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, atenderá a Adultos Mayores de 70 años y más que vivan en localidades de hasta 10 mil habitantes y, de existir recursos excedentes, se atenderán localidades de hasta 20 mil habitantes.” Lo que da la pauta para incrementar el tamaño de las localidades atendidas.

Cómo ya se ha comentado, fue entre 2009 y 2010 que el programa se afinaría y presentaría una gran cantidad de indicadores nuevos (Tabla 7). Generando índices como el de variación del ingreso en los hogares de los adultos mayores y el de inclusión social⁸ en este punto, ya se habían integrado plenamente los adultos mayores de localidades de hasta 20 mil habitantes.

Indicador	Método de calculo	Frecuencia
Índice de variación del ingreso de los adultos mayores.	$Vip = \text{Variación porcentual promedio del ingreso de los hogares.}$	Bianual
Índice de inclusión social.	$Iis = \text{Índice de inclusión social}$	Bianual
Cobertura del Programa respecto a la población potencial.	$(\text{Padrón Activo de Beneficiarios en localidades de hasta 20 mil habitantes/población potencial en localidades de hasta 20 mil habitantes}) * 100$	Bimestral
Cobertura del Programa respecto a las localidades potenciales.	$\text{Número de localidades de hasta 20 mil habitantes atendidas/Número de localidades de hasta 20 mil habitantes potenciales.}$	Semestral
Porcentaje de beneficiarios en localidades de hasta 20 mil habitantes.	$(\text{Padrón Activo de Beneficiarios en localidades de hasta 20 mil habitantes/Población objetivo en localidades de hasta 20 mil habitantes}) * 100$	Bimestral
Porcentaje de beneficiarios apoyados para favorecer su protección social.	$(\text{Número de beneficiarios apoyados con acciones para incentivar su protección social/Padrón Activo de Beneficiarios}) * 100$	Semestral
Porcentaje de proyectos de vinculación formalizados.	$(\text{Número de proyectos de vinculación formalizados/Número de proyectos de vinculación programados para formalizar en el período}) * 100$	Semestral

Tabla 7. Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2009, DOF, 29 diciembre, 2008.

A partir de este año, los indicadores se modificarían básicamente para llevar el seguimiento y control de los beneficiarios atendidos por el programa, tomando en consideración el padrón activo de beneficiarios y el número de localidades atendidas (DOF, 28 de diciembre 2009). La matriz de indicadores de resultados en cada una de las reglas de operación, permitió conocer el lo-

⁸ Resulta peculiar que no definen el Íis, desarrollado por *The Americans Society* y *The Council of the Americans*. Está integrado por 7 inputs (ingresos al sistema): crecimiento del PBI, porcentaje del PBI destinado a programas sociales, nivel de asistencia a la escuela secundaria por género y raza, derechos políticos, derechos civiles y participación de la sociedad civil y 8 outputs (salidas del sistema): porcentaje de la población que vive con más de US\$ 4 al día por género y raza, empoderamiento personal, nivel de respuesta y eficacia del gobierno, nivel de acceso a vivienda adecuada por género y raza, y acceso a empleo formal por género y raza.

gro del programa, sin embargo algunos de ellos no se pudieron vincular con los objetivos debido a problemas al momento de plantearse, no siendo todos adecuados o relevantes.

5.3.2. Construcción de la teoría del programa (problematización)

Una evaluación de diseño, tiene como punto de partida la información proporcionada por el programa y la SEDESOL. Adicionalmente se integran también datos proporcionados por otras secretarías, dependencias y entidades que complementen y permitan contrastar los datos obtenidos. Lo que se pretende en este apartado, es identificar puntos sustantivos de mejora y áreas de oportunidad.

Para tal fin, observemos algunos de sus elementos. Quizá el más importante en lo que refiere a una política pública, sea la delimitación conceptual del problema, es decir, dependiendo de cómo se conceptualice el problema es que se plantearan soluciones. El programa fue lanzado en febrero de 2007 con el siguiente diagnóstico:

...Las condiciones de pobreza y marginación que imperan en estas localidades (de hasta 2,500 habitantes) se manifiestan de manera más aguda en los Adultos Mayores de 70 años, quienes además de padecer de manera particular por los rezagos sociales de sus comunidades, se encuentran en una etapa de su vida en la que las posibilidades de que cuenten con una fuente de ingresos son muy bajas. (DOF, 28 febrero de 2007, Pp. 1).

Si bien, la problematización no dice nada falso, 1) no existe evidencia de que todas las comunidades menores a 2,500 habitantes sean naturalmente pobres y/o marginadas, 2) no se presentan datos duros que corroboren que la pobreza de los adultos mayores es más aguda, 3) no establece claramente el cambio de la cobertura de protección de adultos mayores de 60 años del programa oportunidades, al cambio de adultos mayores de 70 años, ni los motivos de tomar sólo a este grupo etáreo, 4) no distingue diferencias específicas entre grupos o niveles de pobreza y 5) no partió de ningún estudio que le permitiera saber si las transferencias monetarias eran adecuadas para lograr sus fines.

Para las reglas de operación de 2008 (DOF, 31 diciembre de 2007), se presentaría una extensión del diagnóstico inicial, con la contrastación de los datos duros faltantes en su primer problematización en un documento de 128 cuartillas (el primero tenía 9 cuartillas). Incrementando el grupo de atención a poblaciones de hasta 20 mil habitantes. De igual manera, se agregarían una descripción detallada del programa, presentando formatos de captura y describiendo a detalle la forma de trabajo. Sin embargo, la definición del problema, siguió sin presentar argumentos para considerar el tamaño de las localidades o el grupo de edad beneficiario.

Nuevamente en el 2009 (DOF, 29 diciembre de 2008), se presentaría el mismo diagnóstico del 2008, con la adición de que el tamaño de las localidades atendidas pasaría de 20 mil hasta 30 mil habitantes, cubriendo en esta ocasión prácticamente a la totalidad de la población rural identificada por INEGI (2010) e incluyendo proyecciones del CONAPO, en esta ocasión, se presentó un intento por vincular el programa a los objetivos de “70 y más” al PSDS 2007-2012 y al PND 2007-2012. Mismo que logró alinear a nivel teórico el programa con el Programa Sectorial de Desarrollo Social y con el Plan Nacional de Desarrollo, a dos años de la entrada en vigor del programa.⁹

En 2010 (DOF, 28 de diciembre 2009), las reglas de operación no presentaron ningún cambio sustancial respecto al año anterior. Sin embargo, SEDESOL elaboraría un diagnóstico mucho más elaborado de la problemática de los adultos mayores en nuestro país, expuesto en un árbol de problemas (Fig. 2 de este capítulo) que señalaba dos grandes causas de la alta vulnerabilidad de las personas mayores de 70 o más años (insuficiente ingreso e insuficiente protección social) y cuatro efectos derivados (gastos catastróficos de salud, acelerado deterioro de salud, exclusión social y dependencia de terceros).

⁹ Acorde a lo contemplado en la Ley de Planeación, el Presidente de la República, tiene la responsabilidad de informar al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país (Art. 6°). Haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, precisando los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del mismo (Art. 21°), así como de los Programas Sectoriales que se emprenderán en la administración del Gobierno Federal y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación (Art. 31°).

Lo anterior nos presenta dos detalles particulares, por un lado, tardaron cuatro años en elaborar un diagnóstico y problematización completo del problema que se buscaba atacar y por el otro, el diagnóstico no se correspondió con las reglas de operación de ese año, ni de los precedentes, en otras palabras, se trató de la implementación de un programa de política pública para “salir del paso”, trabajando de manera emergente y sobre la marcha misma del programa.

5.3.3. Preguntas de evaluación

En este punto y toda vez que se ha recolectado una gran cantidad de información teórica y empírica del programa, nos encontramos en posibilidades de revisar las relaciones de causalidad entre los componentes del programa y los efectos del mismo. Respondiendo a las preguntas de investigación que nos plantamos al inicio de nuestro trabajo.

Estas preguntas son esenciales en la planeación de una evaluación de impacto para definir la metodología más conveniente en términos de costos, validez de los resultados y utilidad de la información (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006, p. 66).

5.3.3.1. Pregunta general

- ¿Cuál es el impacto que ha tenido en la vida de los beneficiarios de la región Cuitzeo en Michoacán, el pertenecer al Programa de SEDESOL “70 y Más”?

5.3.3.2. Preguntas particulares

- ¿El apoyo que reciben los adultos mayores en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán por concepto del programa “70 y más” permite la autosuficiencia alimenticia y nutricional de los beneficiarios?
- ¿Cuál ha sido la integración de los beneficiarios del programa “70 y más” en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán al Sistema de Protección Social de Salud y/o a los sistemas de Seguridad del Estado Mexicano?

- ¿Qué representa el ingreso procedente del apoyo que reciben los adultos mayores en condiciones de pobreza en la región Cuitzeo de Michoacán por concepto del programa “70 y más” en la vida de los beneficiarios?

5.3.4. Selección de indicadores

Una vez que se revisaron los objetivos del programa y se revisó la forma en que se busca Contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 años y más, se identificaron tres grandes rubros de evaluación (Tabla 8). Evaluado esencialmente 1) el ámbito de salud del adulto mayor y 2) la nutrición del mismo.

Variable	Indicador	Cálculo
1. Seguridad alimentaria	1.1. Ingesta calórica-energética	Aporte energético-calórico a partir de la dieta de los beneficiarios.
	1.2. Gasto destinado en alimentación	% del gasto destinado a la compra de comida.
	1.3. Monotonización de la dieta	% de los beneficiarios que consumen los mismos alimentos a diario.
	1.4.1. Prevalencia de hambre crónica I (No comer en todo un día)	% de beneficiarios que no comieron en todo un día por motivos económicos.
	1.4.2. Prevalencia de hambre crónica II (Omitir alguna comida)	% de beneficiarios que omitieron alguna de sus comidas por motivos económicos.
	1.4.3. Prevalencia de hambre crónica II (Comer menos)	% de beneficiarios que comieron menos de lo que deberían por motivos económicos.
2. Acceso a servicios médicos	Afiliación a algún sistema de salud	% de los beneficiarios afiliados a algún programa de salud.
	Gasto en medicamentos	% del gasto destinado a la compra de medicamentos.

Tabla 8. Indicadores generados con base en la intención declarada (objetivos) del programa.

5.3.5. Estimación de impacto (Diseño sólo después)

Para fines de la medición del impacto, del programa “70 y más” en la Región Cuitzeo, se decidió El tiempo es un factor definitivo en cualquier medición e impacto, debido a que los efectos de los programas sociales muchas veces no pueden ser identificados de manera inmediata. En el caso de las transferencias como la de 70 y más, observar cambios en las condiciones de pobreza intergeneracional o en el desarrollo humano en un lapso de uno o dos años sería absurdo, dado que los cambios estructurales en las condiciones de vida de los beneficiarios tomaría necesariamente

más tiempo en aparecer. Por lo anterior, se decidió realizar un comparativo entre los beneficiarios tomando como marco referencial el tiempo de permanencia en el programa y la relación del mismo.

Usualmente un estudio de impacto busca observar series de tiempo que permitan observar la tendencia y discontinuidades en los indicadores de impacto. En nuestro caso, sólo se cuenta con una medición que distingue entre los beneficiarios que han pertenecido al programa por unos cuantos meses y hasta 5 años (Fig. 6).

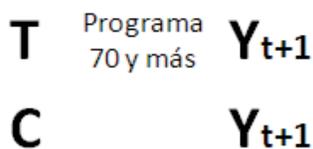


Figura 6 Evaluación de impacto con un diseño sólo después

Lo primero que se hace en este tipo de ejercicios es realizar el calculo de los indicadores de impacto para los diferentes grupos de estudio, es decir, beneficiarios que han pertenecido de 0 a 5 años al programa. Lo anterior se calcula con la siguiente formula:

$$I_{T=0} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Y_i ; I_{T=1} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Y_i$$

En este diseño, el impacto se calcula por medio de la comparación de impacto para los diferentes grupos de tratamiento identificados en el programa “70 y más”:

$$\alpha_T = I_{T=1} - I_{T=0}$$

Al revisar la lista de indicadores recolectados, encontramos una diferencia entre los diversos grupos que recibieron tratamiento (Tabla 9), particularmente por no ser similares en todas sus características, por lo que se debe tener en consideración un posible sesgo originado en la selección. Además, sigue siendo posible que los grupos de tratamiento difieran en características que no son observables.

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Pearson ¹⁰	R2 ¹¹
1.1. Ingesta calórico-energética media semanal	6,038 Cal	5,924 Cal	6,849 Cal	6,431 Cal	6,049 Cal	5,965 Cal	0.5999	0.0036
1.2. Monotonisidad de la dieta	47.66%	57.14%	38.52%	69.30%	63.10%	55.81%	-0.4361	0.1902
1.3. Gasto destinado en alimentación	46.78%	40.45%	48.36%	51.20%	46.15%	42.86%	-0.0045	0.0000
1.4. Prevalencia de hambre crónica¹²	38.55%	53.90%	31.42%	35.33%	38.10%	41.94%	0.1837	0.0337
1.4.1. No comer en todo un día	25.23%	30.36%	13.11%	30.70%	26.19%	41.86%	-0.5042	0.2542
1.4.2. Omitir alguna comida	39.25%	46.43%	29.41%	48.25%	41.67%	32.56%	0.2069	0.0428
1.4.3. Comer menos	51.16%	84.91%	51.75%	27.05%	46.43%	51.40%	0.3984	0.1587
2.1. Afiliación a algún sistema de salud	19.63%	53.57%	36.89%	41.23%	35.71%	48.84%	-0.4361	0.1902
2.2. Gasto en medicamentos	24.56%	22.47%	25.41%	22.89%	21.54%	16.07%	0.7740	0.5990

Tabla 9. Resultados de los indicadores generados con base en la intención declarada (objetivos) del programa.

En general, asumimos que una baja incertidumbre sobre las causas y los efectos de una problemática social estará relacionada con su tratamiento a largo plazo. Siendo el aspecto alimenticio uno de los que más estrechamente se relaciona con los objetivos planteados por este programa, contemplado como parte del diagnóstico intermedio del problema (SEDESOL, 2010 y 2011) realizado por la propia secretaria e integrado a los objetivos general y específico. Al “contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 años y más”.

Tomando como referente la canasta básica alimenticia rural contemplada por la ENIGH (2010),

¹⁰ El coeficiente de correlación de Pearson es un índice que mide la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas.

¹¹ Después de ajustar la recta de regresión de observaciones es importante disponer de una medida de bondad del ajuste realizado, permitiéndonos decidir si el ajuste lineal es suficiente o se deben buscar modelos alternativos. Conocido como coeficiente de determinación, este mide la proporción de variabilidad total de la variable dependiente (Y) respecto a su media que es explicada por el modelo de regresión.

¹² Tomando de base los criterios de CONEVAL (2010), se creó este indicador porcentual, combinando el ayuno prolongado de 24 horas, la omisión de una o más comidas al día y el consumir cantidades de comida inferiores a las requeridas.

podemos establecer que la transferencias cubre el 62.5% del costo de la misma, por lo que se esperaría encontrar un consumo alimenticio adecuado entre los beneficiarios. Por lo anterior, esperaríamos encontrar que a mayor tiempo de pertenecer al programa de “70 y más”, mayor es la ingesta calórica de los beneficiarios. Encontrando una relación débil entre la antigüedad en el programa y la ingesta calórica (R^2 0.0036), lo que equivale a que los valores sean casi independientes entre ellos (Fig. 7).

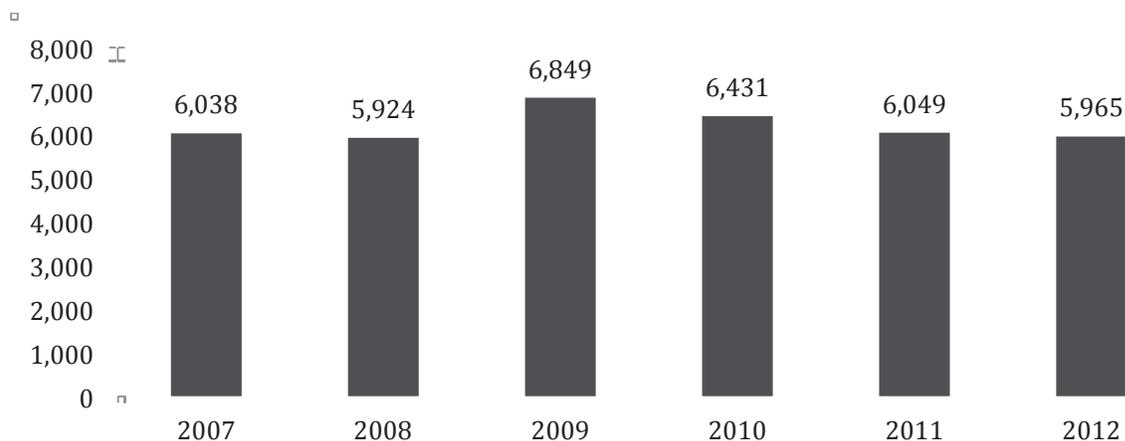


Figura 7 Relación entre antigüedad en el programa y consumo energético-calórico medio entre los beneficiarios del programa “70 y más de la región Cuitzeo”, 207-2012

Al revisar el destino del apoyo de “70 y más”, encontramos que el 50.88% de ella es destinado a la compra de comida, mientras que el 25.39% se dedica a la compra de medicamentos. Lo anterior establece un área de oportunidad para disminuir el porcentaje destinado a la salud, al integrar a los beneficiarios al Sistema de Protección Social de Salud. Un resultado atribuible al programa es la posibilidad de acceder a una variedad más amplia en la dieta de los beneficiarios, esto no necesariamente quiere decir que se compró comida de mayor calidad o cantidad, pero sí permitió a los adultos mayores seleccionar alimentos de su elección. No se recomienda la condicionalidad del gasto en las transferencias, puesto que minaría la capacidad de elección de las personas y la integración favorable al programa.

Para los beneficiarios del programa 70 y más, la percepción sobre los beneficios del programa es significativa, debido a que incrementó su capacidad de gastos e independencia económica, mejo-

ro sus posibilidades para acceder a una gama más amplia de alimentos. En cuanto a la autopercepción, no se relacionó el pertenecer al programa con una mejoría en el estado físico de salud, pero si existió la percepción entre los beneficiarios de que a partir de su incorporación al programa, mejorando su autoestima y reduciendo la incertidumbre respecto a su capacidad de compra.

Para los que viven con sus familias, el poder contribuir al gasto del hogar, disminuyó en términos generales la concepción de ser una “carga” y les proporcionó un mejor posicionamiento en su hogar. Si bien esto no fue compartido por todos los adultos mayores, si se manifestó como una constante en la mayoría de los casos. Este “empoderamiento” sobre las decisiones que atañen al adulto mayor, han permitido una participación más activa en la toma de decisiones en el hogar del adulto mayor.

De igual manera, no existe evidencia directa de que el programa pueda contribuir a la integración del adulto mayor en condiciones de pobreza a su comunidad, sin embargo, un resultado colateral de la vinculación entre la Secretaría de Desarrollo Social Federal y los gobiernos municipales, es la notoriedad que le dan a la población adulto mayor en cada una de las sedes donde se realiza el pago, en todos los casos se identificó a un responsable del ayuntamiento dedicado a la atención de personas adultas mayores.

En lo que respecta a contar con un servicio de salud que ampare al adulto mayor beneficiario, encontramos una correlación negativa de -0.0664 entre la antigüedad en el programa y el tener cobertura de salud (Fig. 8). Lo cual nos permite establecer relativamente, son las personas que tienen menos tiempo en el programa, desde el 2010 en adelante, las que cuentan mayoritariamente con incorporación a algún servicios de salud. El que descubramos que a mayor tiempo de pertenecer al programa, menor es la probabilidad de contar con protección social es un elemento preocupante del programa, que se explica en parte por las deficiencias en la identificación inicial del problema y por la reorientación que tiene el programa a partir del 2009-2010, para garantizar la cobertura de servicios médicos como un elemento primordial del programa.

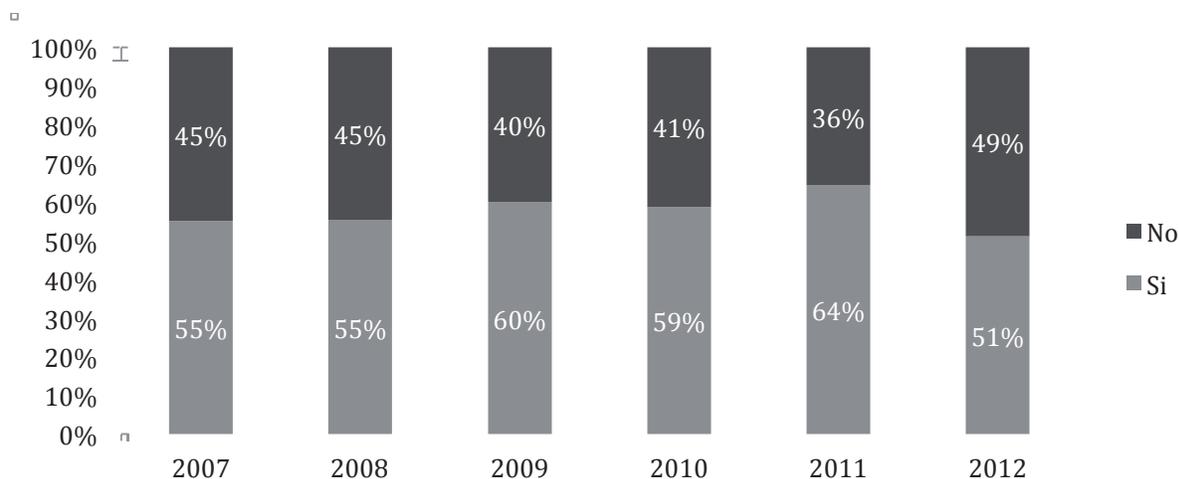


Figura 8 Relación entre antigüedad en el programa y contar con servicios médicos entre los beneficiarios del programa “70 y más de la región Cuitzeo”, 207-2012

Por lo que refiere a quién acuden al momento de enfermar, la correlación entre pertenecer al programa y acudir al servicio médico fue positiva (0.4265), Aunque, no es lo suficientemente fuerte para establecer que el programa ha incidido de manera positiva en la orientación de los beneficiarios para acudir al centro médico en caso de experimentar enfermedad y/o lesiones. Si podemos ver que los beneficiarios de incorporación más antigua suelen acudir preferentemente al servicio de salud en comparación con los que tienen menos tiempo en el programa.

Lo anterior no quiere decir que el programa no sirva de enlace entre los beneficiarios y la seguridad social. Podemos establecer que el 43.16% del total de beneficiarios (73.9% de los asegurados), no tendría seguridad social de no ser por la incorporación al programa “70 y más”. Lo que nos establece un valor correlacional bajo, es que no existe evidencia de que a mayor tiempo de pertenecer al programa, mayor será el beneficio que se obtiene. Resultado lógico si consideramos que con el paso del tiempo, los adultos mayores tienden a enfermar y a presentar una mayor prevalencia y/o agudización de enfermedades crónicas degenerativas.

5.3.6. Estimación de la eficacia y la eficiencia

Un elemento importante que se debe tener en cuenta en toda evaluación de programa sectorial, es el análisis de la eficacia y eficiencia de la intervención en la generación de estos impactos. Si bien, no es el elemento principal que se debe tener en consideración al momento de ponderar los resultados de un programa de desarrollo social, es un elemento que establece la viabilidad del programa en el tiempo.

5.3.6.1. Eficacia

La estimación de la eficacia de un programa sectorial, suele estar relacionado con la medida de comparación sobre la cual se contrastan los impactos estimados. Este modelo de análisis establece un conjunto de objetivos y metas de intervención contra los cuales son comparados los resultados obtenidos:

Cuando se establecen los objetivos y metas de la intervención como medida de comparación, la intervención es eficaz si el impacto generado es mayor o igual a estos parámetros establecidos en la etapa de pre-inversión (Cohen & Franco, 2005, p. 104).

Para el caso del programa “70 y más”, el gran problema al momento de construir indicadores de contrastación para evaluar la eficacia del programa estriba en su caracterización del problema y objetivos planteados. Por un lado, establecen un el objetivo de contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 y más años, dejan muy abierto su ámbito de acción. Por otro lado, tienen un doble componente de indicadores cualitativos y cuantitativos (Tabla 10). Donde establecen por un lado la percepción del ingreso entre los beneficiarios antes y después de la transferencia y por el otro, la percepción de la salud entre los beneficiarios. Ambos indicadores de percepción tiene el mismo problema, en principio so subjetivos, pero además el primero parte de una obviedad, al preguntarle al adulto mayor que recibió la transferencia, si este tiene más dinero ahora y el segundo, la salud no está necesariamente vinculada con un apoyo económico, finalmente estamos hablando de personas de edad avanzada, donde la perdida de salud es una constante que tenderá a incrementar conforme avanza la edad de las personas.

Objetivo	Nombre	Fórmula	Unidad de Medida	Frecuencia de cálculo
Propósito	Porcentaje de Adultos Mayores que perciben mejoría en sus ingresos respecto a los entrevistados.	$\frac{\text{Número de adultos mayores que perciben mejoría en sus ingresos}}{\text{Número de Adultos Mayores entrevistados}} * 100$	Porcentaje	Anual
Propósito	Porcentaje de Adultos Mayores que perciben mejoría en su salud física y mental respecto a los entrevistados.	$\frac{(\text{Número de adultos mayores que perciben mejoría en su salud física y mental})}{\text{Número de Adultos Mayores entrevistados}} * 100$	Porcentaje	Anual
Propósito	Localidades atendidas	Número de localidades atendidas	Localidad	Semestral
Componente	Padrón activo de beneficiarios.	Padrón activo de beneficiarios.	Beneficiario	Bimestral
Componente	Porcentaje de localidades atendidas con acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios.	$\frac{(\text{Número de localidades atendidas con acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios})}{\text{Número de localidades planeadas a ser atendidas con acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental}} * 100$	Porcentaje	Bimestral

Tabla 10. Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2011, DOF, 31 diciembre, 2010.

Por el lado del número de localidades atendidas, así como de los componentes de estas, lo que se toma en consideración es el mantenimiento del padrón y de las sedes en cada delegación de SEDESOL, sin que esta cifra refleje adecuadamente el cumplimiento del programa. Adicionalmente tenemos el desafío planteado por los cambios en el programa, mismo que modificó sus objetivos durante los primeros tres años de funcionamiento, así como sus indicadores que fueron cambiando cada año. Lo anterior no en función del logro de metas particulares, sino por la corrección del programa con base a evaluaciones del mismo.

Otro componente que complicó la medición en la eficacia del programa, es la modificación del tamaño de las localidades atendidas, pasando de 2 mil 500 habitantes en su inicio (población rural), a 30 mil en 2009 (población urbana). Cambiando significativamente en lo que refiere al tamaño y composición de las poblaciones atendidas.

5.3.6.2. Eficiencia

Este punto conlleva a contrastar los costos con los resultados del programa, pudiéndose el evaluar costo-beneficio (expresión monetarizable) o el costo-efectividad (logro de los objetivos).

En la evaluación de programas sociales el análisis costo-efectividad es más utilizado, debido a que el análisis costo-beneficio requiere expresar ciertos beneficios en términos monetarios, lo cual puede llegar a ser muy complejo y controvertido en el caso de muchos de los impactos que generan los programas sociales, especialmente aquellos relacionados con la prevención de enfermedades y la muerte (Cohen & Franco, 2005, p. 106).

Cuando el programa inició, estimó apoyos por un monto de 3,920 millones de pesos, de los cuales ejerció el 63% (2,477 millones de pesos) entre los meses de enero y agosto de 2007, beneficiando a 812 mil adultos mayores. Este período de arranque integró al Padrón de Beneficiarios del Programa partiendo de la transferencia de adultos mayores de otros programas federales que proporcionaban beneficios similares y se diseñó la Estrategia de Operación del Programa para optimizar los recursos destinados al programa.

Paralelamente al programa “70 y más”, se contempló la incorporación de adultos mayores de 60 años en localidades de alta y muy alta marginación con menos de 2,500 habitantes en el Programa de Atención a los Adultos Mayores. Proporcionando un apoyo en efectivo de 2,100 pesos anuales a pagar en tres exhibiciones (700 pesos cuatrimestrales). Ejerciendo para ello, 112 millones de pesos en las 31 entidades federativas (excluyendo al DF) y alcanzando a un total de 78, 326 adultos mayores.

Un año después del arranque del programa “70 y más”, se fusionó con el Programa de Atención a los Adultos Mayores. Dando como resultado un programa de desarrollo social encaminado a contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos mayores. Priorizando a la población que habita en zonas rurales de hasta 10 mil habitantes y ampliándose en localidades de alta y muy alta marginación de hasta 20 mil habitantes (SEDESOL, 2008).

En 2008, el programa inicio con trabajos de talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas, que favorecen el desarrollo personal, familiar y comunitario. Alcanzando a una población de un millón 31 mil cinco beneficiados, en los que no se encuentra una diferencia significativa de género, integrándose por un 49.9% de hombres y 50.1% de mujeres. Con una inversión de poco más de 6 mil millones pesos. Conformado un padrón de beneficiarios con prioridad en poblaciones inferiores a 2,500 habitantes (78%) y el resto de localidades de hasta 10 mil habitantes (22%). Para el 30 de junio de 2008, el programa homologó la infraestructura de los Centros de Operación y su imagen institucional, en un esfuerzo de mejorar la atención del programa.

En este punto, los objetivos del programa buscaron establecer una estructura de coordinación interinstitucional a nivel zona o área de atención, utilizando como base para su división administrativa, la conformación municipal de los estados, la colindancia de los mismos entorno a los centros de mayor población y teniendo como eje de desarrollo la infraestructura carretera de las regiones ya existentes. Lo anterior quiere decir que no se emplearon las divisiones administrativas planteadas por los estados, sino una clasificación a modo de su capacidad operativa y sus propias metas.

Para diciembre del 2008, el programa había alcanzado una población beneficiaria de 1.8 millones de adultos mayores con una inversión de 8,922 millones de pesos. Llegando durante el bimestre de julio-agosto de 2009 a un total de 2 millones de adultos en localidades de hasta 30 mil habitantes en las 32 entidades del país (SEDESOL, 2009).

Del cierre del 2007 al último bimestre de 2009, el padrón paso de un millón 30 mil cinco beneficiarios a dos millones 50 mil 626 beneficiarios, representando un incremento del 98.9%, distribuidos en 76 mil 299 localidades de hasta 30 mil habitantes en todo el país (SEDESOL, 2010).

Cabe señalar que el programa ha sufrido reducciones continuas en el recurso destinado para su operación desde finales de 2009 a la fecha (Marzo-abril 2009). Lo que equivale en términos glo-

bales en una reducción del 4.7% en el gasto social. Siendo “70 y más” y “Oportunidades”, los más castigados por el recorte presupuestal.

Representando una reducción efectiva del 43% entre 2009 y 2010 (Fig. 9), llevando a la suspensión de nuevas incorporaciones al programa y a la depuración de su base de beneficiarios, ya sea por motivo de defunción o por ajuste en relación de los objetivos del programa. Privilegiando a los adultos mayores radicados en las zonas rurales de menos de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación.

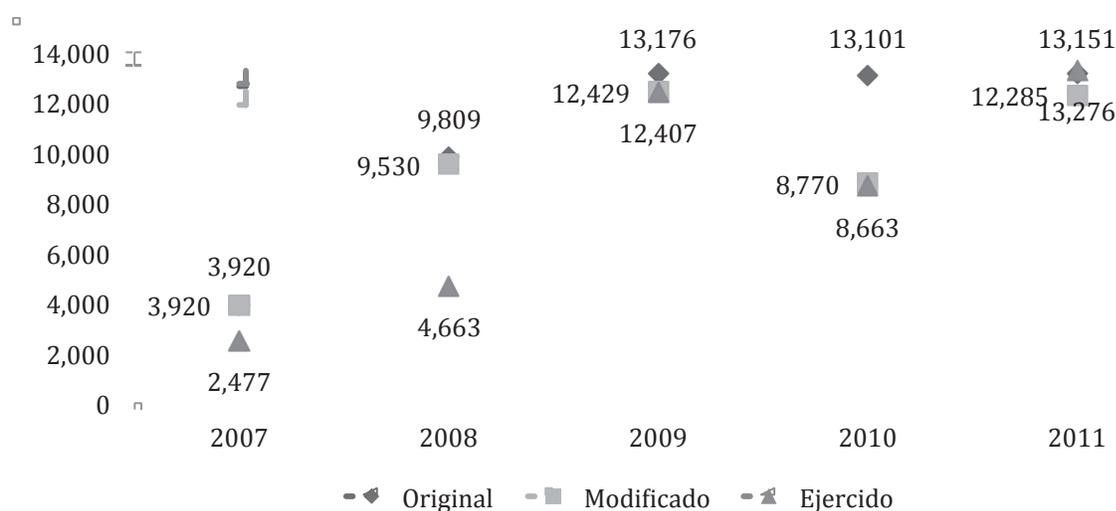


Figura 9 Evolución del presupuesto del programa “70 y más años” en millones de pesos, 2007-2011

La integración de la Red Social de gestores voluntarios comenzó en 2008 e integró para junio de 2009 a 2 mil 420 personas capacitadas para el uso del Portal Web de monitoreo y participación social. Continuando para el 2010 con la participación de los beneficiarios en el mejoramiento de su calidad de vida, llegando en junio de 2010 a 5 mil 364 gestores voluntarios encargados del fortalecimiento individual, familiar y comunitario de los beneficiarios (SEDESOL, 2012).

Capítulo VI Conclusiones y recomendaciones

A continuación se expondrán las conclusiones de nuestra evaluación, mismas que incluyen 1) un diagnóstico general del programa en la región Cuitzeo, 2) una serie de recomendaciones para mejorar el programa y finalmente, 3) el trabajo futuro que se desea emprender a partir de nuestro trabajo.

6.1. Conclusiones

En México, al igual que en muchas partes del mundo, desarrollo social es igual a pobreza, conceptualización muy pobre que al mismo tiempo no establece claramente lo que se entiende por desarrollo social. Donde tal pareciera que la SEDESOL está tan preocupada por superar los rezagos históricos de la población que ha prestado atención en discutir lo que implica el desarrollo del capital humano y capital social en una sociedad. Vinculándose con el desarrollo económico y humano para llegar al bienestar social como un proyecto de futuro.

En estas condiciones de precariedad teórica, los planes y programas sectoriales de desarrollo social y muchos más, presentan una tendencia a la generación de objetivos ad hoc, que no representan una forma efectiva de superar los problemas sociales o el cumplimiento de las metas presentes en la voluntad declarada en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Social. Estamos hablando de la construcción de indicadores que facilitan el cumplimiento de los objetivos, pero que en muchos casos, no permiten la efectiva superación de las situaciones para las que fueron creados.

En ejemplo de este “vicio” de la administración pública en México, es la falta de articulación entre las diferentes secretarías de estado para el logro de objetivos comunes, pareciendo en ocasiones que cada una de ellas es independiente de las demás, contrario a lo que se puede leer en los planes sectoriales.

De igual forma, pese a la existencia de la Leyes de Desarrollo Social y la Ley de los derechos de las personas adultas mayores. Los programas no hacen mayor referencia a los derechos de las personas como un elemento destacado de la construcción de los mismos o señalando parcialmente a los derechos que conforman el punto de partida, pero sin especificarlos.

En general estamos frente a una política social reactiva que busca corregir un resultado negativo de la estructura económica y de mercado laboral en nuestro país, donde apenas uno de cada tres personas del grupo de la población económicamente activa cuentan con algún sistema de protección de salud y de seguridad social que garantice una pensión para la jubilación, de igual

forma, hasta el momento han sido infructuosos los esfuerzos (pocos y desarticulados) para fomentar el ahorro entre las personas jóvenes para garantizar un mínimo de subsistencia en el retiro.

Lo anterior nos habla de programas sociales relacionados de forma parcial con la seguridad social y desvinculados entre sí, poco coordinados a nivel intersecretarial y dispersos. Generando en muchas ocasiones un uso ineficiente de recursos, pero más dramático aún, paleando los efectos del problema sin combatir las causas de este.

Para el caso del programa en “70 y más”, podemos ver una estructura de apoyo que no es progresiva¹, no considera diferencias entre los beneficiarios por motivos de su edad y/o ubicación geográfica, no establece la preeminencia del grupo etéreo atendido, fue diseñado sobre la base de atender a poblaciones rurales de 2,500 habitantes y en menos de tres años buscó convertirse en un programa universal, sin contar con una asignación presupuestal que le permitiera lograr este objetivo.

Sus objetivos consideran el apoyo para lograr mejorar la “calidad de vida” de las personas, sin tomar en cuenta que el concepto “calidad de vida” es un término multidimensional que no sólo involucra la dimensión económica, sino que incluye además empleo, vivienda, dinámica familiar, servicios de salud, alimentación, nutrición y condiciones del entorno que no son evaluadas por el programa.

Aunado a las dificultades que plantea para los adultos mayores el envejecer sin ninguna protección formal (pensión), encontramos el deterioro de salud de estos, mismo que se ha tratado de vincular con el Sistema de Protección Social de Salud (Seguro Popular), sin embargo, el resultado no ha logrado llegar a todos los beneficiarios, encontrando que buena parte de ellos no están afiliados a ningún sistema de salud.

¹ En la revisión del programa (SEDESOL, 2010 y 2011), se estableció como punto de partida un apoyo de \$300.00 pesos como base de arranque en el 2007, pero finalmente se decidió generar un apoyo por \$500.00 bajo el supuesto de que dicho monto cubriría las necesidades alimenticias de la población de 70 y más años por los próximos 5 o 6 años, antes de tener que incrementar la transferencia monetaria.

Las políticas sociales deben fomentar la superación del estado de pobreza en las personas y no generar adicción o dependencia de los beneficiarios hacia los recursos que provienen de la redistribución de la riqueza. El gran problema de este programa, estriba en su dinámica de “pensión” para el adulto mayor, donde a diferencia de otros programas encaminados a la superación de vulnerabilidad y generación de oportunidades de autodesarrollo que permitan a los beneficiarios dejar de serlo, nos encontramos frente a una política asistencial que tenderá a perpetuarse. Asumiendo con base en los datos de nuestro estudio que la suspensión del apoyo a quienes ya lo reciben, los colocaría en una situación de vulnerabilidad mayor que la que tenían antes de incorporarse al programa.

6.2. Recomendaciones

Un apotegma de la ciencia política dice que sin presupuesto no hay Estado, esto fue cierto en la Roma de los Césares y lo es en el México del S. XXI. Para el caso de los compromisos que nuestro estado ha establecido desde su marco normativo, respecto a la atención de los adultos mayores, se deben integrar acciones que permitan evitar que la población actual de jóvenes, no se convierta en un grupo futuro de personas empobrecidas, sin acceso a servicios de salud y pensión. El trabajo preventivo y no correctivo, en materia de alimentación, nutrición, salud, educación y empleo, por citar los más importantes, es la única manera viable en tiempo para disminuir el número de personas que requerirán del apoyo en el futuro. Lo anterior establece la necesidad de una complementariedad de la política social con otras áreas del gobierno y de la sociedad civil.

Hasta el momento, se encontró una vinculación estrecha entre la SEDESOL y los municipios, dicha relación entre niveles debe necesariamente incluir al gobierno estatal, del cual se observó poca presencia durante los levantamientos de campo. Por lo que refiere al cumplimiento de objetivos de la política deben replantearse para generar propuestas que no se restrinjan a la elaboración de metas ad hoc, sino que propongan objetivos e indicadores claros de corte cualitativo y cuantitativo para lograr que el programa incida efectivamente en el bienestar del adulto mayor.

Es importante que se continúe y refuercen las medidas tomadas por la SEDESOL encaminadas al blindaje de los programas sociales para el uso electoral de este y otros programas, durante el trabajo de campo no se encontraron situaciones que hicieran pensar que el programa se encontrara en riesgo de su utilización político-partidista, sin embargo, el manejo cuantioso de recursos exige continuar y mejorar las estrategias que transparenten el uso de los recursos.

Una acción que podría disminuir los costos operativos del programa es la bancarización de los apoyos. Sin embargo, se debe ser cuidadoso al momento de tomar esta medida, dado que la mayoría de las sedes menores a 30 mil habitantes no cuentan con la prestación de servicios

bancarios, por lo cual es una acción que debe destinarse a las personas que residen en localidades urbanas.

Por último, las mediciones de esta y otras políticas públicas por parte de universidades y organizaciones de la sociedad civil, fortalecen el trabajo de la SEDESOL para el logro de sus objetivos, encontrando siempre un espacio de apertura y colaboración con la delegación Michoacán, es necesario y viable el formalizar dichas evaluaciones para contar una mayor fluidez e interpretación de los datos para la toma de decisiones que mejoren el programa, incrementando su alcance, maximizando los beneficios y/o reduciendo los costos.

6.3. Trabajo futuro

Tras haber realizado la evaluación del programa de desarrollo “70 y más”, nos queda claro que existe en el ciclo de las políticas públicas en nuestro país un enorme trabajo por delante, encontrando áreas de mejora desde la concepción y problematización de las situaciones sociales identificadas como indeseables, así como en la estructura y el diseño de los programas encaminados a la corrección de problemáticas sociales; la implementación y puesta en marcha de planeas y programas específicos y finalmente en la evaluación y perfeccionamiento de las medidas emprendidas.

En este sentido, el desarrollo social es un área particularmente sensible, que involucra miles de millones de pesos, para muestra las últimas modificaciones realizadas al programa, que ahora cambia su nombre a “Pensión para Adultos Mayores”, incrementando su presupuesto hasta llegar a 26 mil millones de pesos, lo que en nominalmente equivale a más de 7 mil millones de pesos respecto a 2012 (36.84% más). Lo que equivale a una cuarta parte de todo el presupuesto de la SEDESOL para el 2013.

Si consideramos la disminución de edad para integrarse en el programa de 70 a 65 años, se prevé que el programa pasará de 3.2 millones de personas atendidas en 2012 a 5.6 millones de beneficiarios en 2013, un incremento del 75% que equivale a una protección por parte del Estado Mexicano del 73.68% de las personas adultas mayores. Es decir, se espera que el programa alcance al 100% de los adultos mayores que no reciben algún tipo de pensión.

Tal cambio orientado a generar una carga impositiva de aproximadamente 36 mil 696 millones de pesos al año, sin contar con el gasto operativo hace preguntarnos cuál será la estrategia a seguir del gobierno en los próximos meses para garantizar una captación de recursos como los que requiere el programa. Adicionalmente, surgen múltiples preguntas sobre la cobertura y la calidad de los servicios médicos a los que tendrán acceso los adultos mayores en condiciones de pobreza y en general la población mexicana.

De igual manera, la puesta en marcha de la cruzada contra el hambre del gobierno federal, nos obliga como investigadores sociales a abordar la observación de este complejo mecanismo de redistribución del ingreso, así como al análisis de la política pública sectorial encaminada al abatimiento de este y otros problemas sociales de gran envergadura.

Pese a todos los problemas e inconsistencias identificadas en el programa, el escenario futuro se presenta como una posibilidad del que el Estado Mexicano retribuya al grupo etéreo de mayor edad y para quienes la seguridad social y el acceso a una pensión que les permita llevar una vejez digna ha sido restringida hasta el momento.

Bibliografía

1. Adema, W. y Ladaique, M. (2009). *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD*. París, Francia: OECD.
2. Aedo, C. (2005). Evaluación del impacto. Santiago, Chile: CEPAL.
3. Aguilar Villanueva, L. F. (2012). Política Pública. DF, México: S XXI.
4. Bárcena, A. (2010). *La hora de la desigualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia, Brasil: CEPAL.
5. Barba Solano, C. (2012). Regímenes de bienestar latinoamericanos: ¿Universalismo o focalización? En Calva, *Derechos sociales y desarrollo incluyente* (págs. 41-64). DF, México: Consejo Nacional de Universitarios.
6. Behn, R. D. (2007). El análisis de políticas de políticas. En Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (Vol. 1, pp. 239-274). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
7. Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades Básicas*. DF, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
8. Brokensha, D. y Hodge, P. (1969). *Community Development: An Interpretation*. San Francisco, EE.UU.: Chandler Publications in Social and Economic Change.
9. Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. En Merino, M. y Cejudo, G. *Problemas, decisiones y soluciones*. (pp. 207-238). DF, México: Fondo de Cultura Económica.
10. CNDH. (2012). *Concepto de los Derechos Humanos*. Consultado en agosto 2012 y obtenido en: <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>
11. Cohen, E., y Franco, R. (2005). Gestión Social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Santiago, Chile: CEPAL.
12. CONAPO. (2000). *La migración México-Estados Unidos*. Consultado en mayo de 2011 y disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/intensidadmig/cap01.pdf>
13. CONAPO. (2005). *El envejecimiento de la población en México: Transición demográfica en México*. Consultado en mayo de 2011 y disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>

14. CONAPO. (2005). *El envejecimiento de la población mundial: Transición demográfica mundial*. R Consultado en mayo de 2011 y disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje01.pdf>
15. CONAPO. (2006). *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. Consultado en mayo de 2011 y disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>
16. CONAPO. (2013). *Proyecciones de la población de México 2010-2050*. Consultado en mayo de 2013 y disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050
17. Conde Bonfil, C. (Septiembre de 2003). *Oportunidades: El nuevo programa de combate a la pobreza*. Consultado en diciembre de 2012 y disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/art/art4.pdf>
18. CONEVAL. (2011). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Consultado en abril de 2012 y disponible en: <http://medusa.coneval.gob.mx/>
19. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (29 de Julio de 2010). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Consultada el 1 de Febrero de 2011 y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
20. Corcuera Cabezut, S. (2012). Derechos Humanos Exigibles: Crítica a la casificación de los Derechos Humanos en "Generaciones". En Calva, *Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente* (pp. 319-338). DF, México: Consejo Nacional de Universitarios.
21. CPLADE. (2011). *Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo*. Recuperado el 15 de Febrero de 2011, de CEPLADE: <http://www.cplade.michoacan.gob.mx/>
22. CPLADE. (2008). *Desarrollo Regional*. Consultado en abril de 2010 y disponible en: http://www.cplade.michoacan.gob.mx/cplade/index.php?option=com_content&task=view&id=268&Itemid=339
23. CPLADE. (2005). *Desarrollo regional para la región III Cuitzeo*. Consultado en Marzo de 2011 y disponible en: <http://www.cplade.michoacan.gob.mx/cplade/documentos/suplader/cuitzeo/PDR-III.pdf>
24. Crespo, J. A. (2006). *El Estado*. DF, México: Nostra Ediciones.

25. Davis, B. (2004). Alimentación, agricultura y desarrollo agrícola. Roma, Italia: FAO.
26. Demarco, G. (2012). *Coefficiente de Gini*. Consultado en agosto de 2012 y disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/glosario/CoefficientedeGini.pdf>
27. DOF. (30 de diciembre 2011). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2012. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228700&fecha=30/12/2011
28. DOF. (31 de diciembre 2012). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2011. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173559&fecha=31/12/2010
29. DOF. (28 de diciembre 2009). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2010. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126475&fecha=28/12/2009
30. DOF. (29 de diciembre 2008). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2009. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076295&fecha=29/12/2008
31. DOF. (31 de diciembre 2007). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2008. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012069&fecha=31/12/2007
32. DOF. (28 de febrero 2007). Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2007. Consultado en abril de 2013 y disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007
33. Downs, A. (2007). El ciclo de atención a los problemas sociales: Los altibajos de la ecología. En Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Vol. 3, pp. 141-157). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
34. Dror, Y. (2007). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (Vol. 1, pp. 109- 147). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
35. Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Chicago, EE.UU.: University of Chicago.

36. Elder, C. D. y Cobb, R. W. (2007). Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Vol. 3, pp. 77-140). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
37. Elmore, R. F. (2007). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (Vol. 4, pp. 185-249). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
38. ENSANUT. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2012*. Consultada en enero de 2012 y disponible en: <http://encuestas.insp.mx/ensanut2011/>
39. FAO. (16 de Junio de 2006). *Seguridad Alimentaria*. Consultado en abril de 2012 y disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf
40. Figueroa Cárdenas, J. (2012). *Producción de tortilla en México*. Consultado en abril de 2012 y disponible en: <http://www.maiztortilla.com/es/proyectos/fortificacion/mexico.htm>
41. Ginzberg, E. (1999). *Lázaro Cárdenas: Gobernador de Michoacán, 1928-1932*. Zamora, México: Colegio de Michoacán y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
42. Godínez, V., y Máttar, J. (2009). *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. DF, México: CEPAL.
43. Gutiérrez Robledo, L., Ruíz-Arregui, L. y Vélazquez, C. (2001). Nutrición del anciano. En Casanueva, E., Kaufer-Horwitz, M., Pérez-Lizaur, A. y Pedro, A. *Nutriología Médica* (págs. 211-242). D.F., México: Editorial Médica Panamericana.
44. Habermas, J. (2006). *Más allá del Estado nacional*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
45. INAPAM. (2011). *Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*. consultado en enero de 2011 y disponible en: <http://www.inapam.gob.mx/>
46. INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Consultado en octubre de 2011 y disponible en <http://www.inegi.org.mx>
47. INEGI. (2009). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009*. Consultada en octubre de 2011 y disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENADID/2009/met_y_tab_enadid09.pdf

48. INEGI. (2006). *Atlas: Situación Actual de la División Político-Administrativa Interestatal Estados Unidos Mexicanos*. Consultado en octubre de 2011 y disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/atlas/Atlas%20Nacional%20man1.pdf
49. INEGI. (2005). *Los Adultos Mayores en México: Perfil sociodemográfico al Inicio del Siglo XXI*. Consultado en octubre de 2011 y disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/adultosmayores/Adultos_mayores_web2.pdf
50. Keynes, J. M. (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
51. Larios González, O. (2004). *Nueva Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán*. Morelia, México: CPLADE.
52. Lasswell, H. D. (2007). La concepción emergente de las ciencias políticas. En Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (Vol. 1, pp. 105-117). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
53. Lasswell, H. D. (2007). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas* (Vol. 1, pp. 79-103). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
54. Ley de los derechos de las personas adultas mayores. (2002). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf>
55. Ley general de desarrollo social. (2004). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
56. Ley general de población. (1974). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
57. Ley orgánica de la administración pública del estado de Michoacán de Ocampo. (2008). *Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/385_bib.pdf

58. Lizaur, P., González, P., y Becerra, C. (2008). *Sistema mexicano de alimentos equivalentes*. DF, México: Fomento de Nutrición y Salud, A.C.
59. Lohr, S. (2000). *Muestreo: Diseño y análisis*. DF, México: Thomson.
60. López-Calva, L. F., y Lustig, N. (2011). La disminución de la desigualdad en América Latina: Cambio tecnológico, educación y democracia. En López-Calva, y N. Lustig, *La disminución de la desigualdad en América Latina: ¿Un decenio de progreso?* (pp. 11-42). DF, México: Fondo de Cultura Económica.
61. López Romo, H. (1998). La metodología de la encuesta. En Galindo Cáceres, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pp. 33-73). DF, México: Pearson.
62. México Evalúa A.C. (2010). La Eficiencia del Gasto Educativo en México y Gasto Público en Salud. Consultado en abril de 2011 y disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/>
63. Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Inglaterra: SAGE Publications.
64. Moreno Espinosa, R. (2009). *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
65. Navarro Chávez, J. C. (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán 2007*. DF, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
66. Navarro, H., King, K., Ortegón, E. y Pacheco, J. (2006). Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
67. Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
68. ONU. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Consultado en agosto de 2012 y disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
69. ONU. (13 de Septiembre de 2000). *Declaración del Milenio*. Consultado en agosto de 2012 y disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

70. Ordoñez Barba, G. (2012). Evolución, contrastes y tendencias actuales de los Estados de Bienestar en las sociedades contemporáneas. En Calva, *Derechos sociales y desarrollo incluyente* (Vol. 12, págs. 17-40). DF, México: Consejo Nacional de Universitarios/ Juan Pablos.
71. Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Michoacán 2008-2012. (22 de Octubre de 2007). *Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Consultado en Noviembre de 2011 y disponible en: <http://www.michoacan.gob.mx/images/ped/ped2008-2012.pdf>
72. PND 1995-2000 (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Consultado en noviembre de 2011 y disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
73. PND 2001-2006 (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Consultado en noviembre de 2011 y disponible en:
http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf
74. PND 2007-2012. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Consultado en noviembre de 2011 y disponible en:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>
75. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. (2007 de Noviembre de 2007). Secretaría de Desarrollo Social. Consultado en Noviembre de 2011 y disponible en:
http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf
76. PNUD. (2010). *El Índice de Desigualdad de Género (IDG)*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idg/>
77. PNUD. (2010). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/>
78. PNUD. (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en:
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf
79. PSDS 2007-2012. (2007). Programa sectorial de desarrollo social 2007-2012. Consultado en febrero de 2011 y disponible en:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=144>

80. Rein, M. y Rabinovitz, F. (2007). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (Vol. 4, pp. 147-184). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
81. Rojas Soriano, R. (2005). *Guía para realizar Investigaciones Sociales*. DF, México: Plaza y Valdes.
82. Salazar Vargas, C. (2011). *Políticas Públicas*. Puebla, México: Instituto de Estudios Jurídicos de Puebla.
83. Schettino, M. (2007). *Cien años de confución: México en el siglo XX*. DF, México: Taurus.
84. SCT. (2010). *Autopista México-Guadalajara*. Consultado en marzo de 2011 y disponible en:
<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/Rutas/mexguadala.pdf>
85. SEDESOL. (2013). Reglas de operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores. Consultado en febrero 2013 y disponible en:
http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_adultos_mayores.pdf
86. SEDESOL. (2011). Nota de Actualización de la Población Potencial y Objetivo del Programa 70 y Más. Consultada en febrero 2013 y disponible en:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/N_70ymas_2011.pdf
87. SEDESOL. (2010). Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y Más. Consultado en febrero 2013 y disponible en:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_70y20Mas_VERSION_FINAL.pdf
88. SEDESOL (2008). Componente adultos mayores. Consultado en febrero 2013 y disponible en:
[http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/745/Manual_Operativo_Componente_AM_v3\(2\).pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/745/Manual_Operativo_Componente_AM_v3(2).pdf)
89. SEDESOL. (2006). Las metas de evaluación del programa 2007-2012. Consultada en febrero de 2013 y disponible en: <http://www.2006->

2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/70_ME_DG.pdf

90. Seguro popular. (2013). Sistema de Protección Social de Salud. Consultada en abril de 2013 y disponible en: <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>
91. Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. DF, México: Planeta.
92. SEPSOL. (2011). *Secretaría de Política Social*. Consultada en febrero de 2011 y disponible en: <http://sepsol.michoacan.gob.mx/>
93. Sierra Madero, D. M. (2007). Título primero. En Volpi, M. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 29-121). DF, México: Nostra Ediciones.
94. Tinajero Berrueta, J. (2012). El desarrollo sustentable en la comunidad indígena de Angahuan, Michoacán. *Tesis de Doctorado*. Morelia, Michoacán, México: UMSNH-ININEE.
95. Torgerson, D. (2007). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (Vol. 1, pp. 197-237). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
96. Utting, P. (Junio de 2000). *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social*. Consultado en febrero de 2011 y disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/C84F808CE54B53BFC1256BDF0058AE30/\\$file/sinopsis.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/C84F808CE54B53BFC1256BDF0058AE30/$file/sinopsis.pdf)
97. Van Meter, D. S., y Van Horn, C. E. (2007). El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual. En Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (Vol. 4, pp. 97-146). DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
98. Vargas Sánchez, G. (2006). *Introducción a la teoría económica*. DF, México: Pearson.
99. Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 15 (2), 225–249.

Índice de Figuras y Tablas por Capítulo

Capítulo I Fundamentos de investigación

Figura 1 Tasa de mortalidad infantil en México por millar, 1930-2010.....	pág. 3
Figura 2 Esperanza de vida (en años) al nacimiento por sexo en México, 1930-2010.....	pág. 4
Figura 3 Crecimiento de la población en México en millones de habitantes, 1930-2010.....	pág. 5
Figura 4 Dependencia demográfica de adultos mayores por entidad federativa.....	pág. 7
Figura 5 Distribución porcentual de la población en México por grupos de edad, 1950-2050.....	pág. 8
Figura 6 Estructura de la población por grandes grupos de edad, 2010.....	pág. 9
Figura 7 Tasa neta migratoria de los estados con mayor pérdida poblacional, 2010.....	pág. 10
Figura 8 Pirámides retrospectivas y proyectivas de población de México, 1970-2050.....	pág. 14
Figura 9 Estructura del trabajo de campo del presente trabajo.....	pág. 27
Tabla 1 Identificación y operacionalización de variables.....	pág. 20
Tabla 2 Nota técnica del levantamiento.....	pág. 26
Tabla 3 Unidades de observación seleccionados en la prueba piloto.....	pág. 28
Tabla 4 Unidades de observación seleccionados en la prueba piloto.....	pág. 29

Capítulo II Las Políticas Públicas

Figura 1 Las acciones de gobierno tienen una doble dimensión político-técnica.....	pág. 33
Figura 2 Perspectivas del estudio de las políticas.....	pág. 36
Figura 3 Elementos del patrón de gobierno del régimen mexicano durante el siglo XX.....	pág. 37
Figura 4 Clasificación de PP basada en la solución de los problemas públicos.....	pág. 43
Figura 5 Operaciones constitutivas básicas de la política pública.....	pág. 44
Figura 6 Operaciones intelectuales y políticas que integran el proceso de las PP.....	pág. 44
Figura 7 La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas.....	pág. 51
Figura 8 Elementos y pasos presentes en la Formación de la Agenda.....	pág. 52
Figura 9 Los actores sociales y políticos que participan en la creación de las políticas públicas.....	pág. 53
Figura 10 Una mirada al proceso de las políticas.....	pág. 55
Figura 11 Proceso de puesta en marcha de un programa de política pública.....	pág. 57
Figura 12 El sistema de ejecución de las políticas.....	pág. 59
Figura 13 Decisiones presentes en el proceso de evaluación.....	pág. 61
Figura 14 Tipos de evaluación presentes en la política pública.....	pág. 62

Capítulo III Desarrollo Social

Figura 1 Perspectivas del S. XIX sobre papel del Estado en el desarrollo social.....	pág. 65
Figura 2 Dimensiones del bienestar consideradas en la constitución de Weimar, 1919-1938.....	pág. 67
Figura 3 Recomendaciones de Beveridge para lograr los “mínimos nacionales” de subsistencia.....	pág. 68
Figura 4 Formas que adoptó el Estado de Bienestar después de la II Guerra, Wilensky y Lebeaux	pág. 68
Figura 5 Proporción del PIB destinado al gasto social en países seleccionados de la OCDE, 2007.....	pág. 69
Figura 6 Convergencia de elementos en el Estado de Bienestar	pág. 70
Figura 7 elementos del bienestar en la solución keynesiana	pág. 70
Figura 8 Regímenes de bienestar en América Latina hacia 1970, Barba Solano.....	pág. 73
Figura 9 Regímenes de bienestar universal y focalizado en AL, 1980-1990	pág. 74
Figura 10 Regímenes de bienestar universal básico y de TMC en AL, S. XXI	pág. 75
Figura 11 Formas de Desarrollo Social desvinculadas de la economía.....	pág. 76
Figura 12 Elementos de construcción del IDH.....	pág. 79
Figura 13 Marco conceptual del Desarrollo Humano.....	pág. 82
Figura 14 Componentes del Índice de Desigualdad de Género (IDG)	pág. 84
Figura 15 Componentes del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	pág. 85
Figura 16 Clasificación de los derechos humanos según la CIDH.....	pág. 87
Figura 17 Evolución comparativa del Índice de Desarrollo Humano en México, 1980 a 2010.....	pág. 90
Figura 18 Índice de desarrollo humano: Salud, Educación e Ingresos.....	pág. 91
Figura 19 Gasto público por destino en México, 1940 a 1970	pág. 93
Figura 20 Gasto público por destino en México, 1964 a 2000	pág. 94
Figura 21 Porcentaje del presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000.....	pág. 96
Figura 22 Coeficiente de Gini en México, OCDE, 1992-2010	pág. 99
Tabla 1 Gasto Social en México, 1995-2008.....	pág. 95

Capítulo IV 70 y más en la región Cuitzeo

Figura 1 División territorial de Michoacán en el siglo XIX, 1868-1873.....	pág. 104
Figura 2 Regionalización del estado de Michoacán,1996	pág. 105
Figura 3 Regionalización vigente de Michoacán con base en su hidrografía, 2004.....	pág. 105
Figura 4 Dinámica político administrativa de la región de Cuitzeo,1822	pág. 108
Figura 5 Municipios que conforman la región Cuitzeo	pág. 108
Figura 6 Localidades de la región Cuitzeo, 2005	pág. 110
Figura 7 Corredor carretero DF –Guadalajara en Michoacán, 2010	pág. 111

Figura 8 Índice de marginación por municipio y número de localidades con marginación, 2005	pág. 112
Figura 9 Programas de la SEDESOL en el Estado de Michoacán de Ocampo, 2011.....	pág. 114
Figura 10 Esperanza de vida de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 116
Figura 11 Esperanza de vida por género de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 116
Figura 12 Relación de género entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 117
Figura 13 Tamaño del hogar de los beneficiarios de “70 y más” por género en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 118
Figura 14 Escolaridad media de los beneficiarios de “70 y más” por género en la región Cuitzeo, 2012	pág. 119
Figura 15 Alfabetización de los beneficiarios del programa “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 119
Figura 16 Alfabetización por género de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 120
Figura 17 Beneficiarios de “70 y más” que perciben un salario en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 121
Figura 18 Beneficiarios de “70 y más” que perciben una pensión en la región Cuitzeo, 2012	pág. 122
Figura 19 Monto medio de las pensiones de los Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012...pág.	122
Figura 20 Beneficiarios de “70 y más” que realiza actividades en el hogar en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 123
Figura 21 Género de los beneficiarios de “70 y más” que realiza actividades en el hogar en la región Cuitzeo, 2012	pág. 124
Figura 22 Beneficiarios de “70 y más” que cuentan con protección social en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 125
Figura 23 Servicio de seguridad social de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 125
Figura 24 Autopercepción de salud de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 126
Figura 25 Beneficiarios de “70 y más” preocupados de que sus alimentos se terminaran antes de tener recursos para obtener más en la región Cuitzeo, 2012	pág. 132
Figura 26 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo a quienes se les terminaron los alimentos y no tuvieron recursos para adquirir más, 2012	pág. 133
Figura 27 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que consumieron los mismos alimentos a diario por falta de recursos económicos, 2012.....	pág. 134
Figura 28 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que comieron menos de lo creían que deberían por falta de recursos económicos, 2012.....	pág. 135
Figura 29 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que omitieron alguna comida (desayuno, comida o cena) por falta de recursos económicos, 2012.....	pág. 135
Figura 30 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que tuvieron hambre y no comieron por falta de recursos económicos.2012.....	pág. 136
Figura 31 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que dejaron de comer por todo un día, porque no tuvieron recursos para obtener comida, 2012.....	pág. 137
Figura 32 Consumo de alimentos en la dieta rural, ENIGH 2010	pág. 139
Figura 33 Características de las tortillas industrializadas y las tortillas artesanales en Michoacán.	pág. 141
Figura 34 Consumo semanal promedio en kilogramos de tortilla entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 141

Figura 35 Consumo semanal promedio en kilogramos de frijol entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 142
Figura 36 Consumo semanal promedio en litros de refresco entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 143
Figura 37 Relación entre la antigüedad en el programa y la suspensión de alimentos por todo un día entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 144
Figura 38 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que acuden a los clubes del programa, 2012..	pág. 145
Figura 39 Distancia promedio en minutos recorrida de su hogar a la sede de pago por los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 147
Figura 40 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han faltado en alguna ocasión a recibir el apoyo, 2012.....	pág. 148
Figura 41 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han sido suspendidos temporalmente, 2012.....	pág. 150
Figura 42 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han enviado a su representante a recibir el apoyo, 2012.....	pág. 151
Figura 43 Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que están a favor de recibir las transferencias por medio de una institución bancaria 2012.....	pág. 152
Tabla 1 Cuadro comparativo de las regiones de Michoacán: Población, educación y salud 2010.	pág. 106
Tabla 2 Municipios que integran las regiones de Michoacán.....	pág. 107
Tabla 3 Tamaño y densidad poblacional de los municipios de la región Cuitzeo, 2010.....	pág. 109
Tabla 4 Diferencias entre Región Cuitzeo de CPLADE y el Área 1 de SEDESOL, 2012.....	pág. 114
Tabla 5. Actividades en el hogar de los Beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 123
Tabla 6 Persona o institución a quien acuden los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012 .	pág. 126
Tabla 7. Discapacidad entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 127
Tabla 8. Indicadores alimenticio contemplados en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012.....	pág. 128
Tabla 9. Indicadores alimenticio contemplados en la tesis doctoral de Tinajero Berrueta.	pág. 128
Tabla 10. Indicadores alimenticio contemplados en nuestro trabajo de investigación.....	pág. 129
Tabla 11. Resultados de la seguridad alimentaria entre los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 131
Tabla 12. Estimaciones de la dieta de los beneficiarios del programa “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 140
Tabla 13 año de incorporación de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012	pág. 143
Tabla 14 Motivos por los cuales los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo no acuden a los clubes del programa, 2012	pág. 145
Tabla 15 Relación del gasto de las transferencias por parte de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.	pág. 146
Tabla 16 Número de faltas de los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo, 2012.....	pág. 149
pág. 214	

Tabla 17 Motivos por los cuales los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo han faltado a recibir la transferencia, 2012	pág. 149
Tabla 18 Número de ocasiones en las que los beneficiarios de “70 y más” en la región Cuitzeo que han enviado a su representante a recibir el apoyo, 2012.	pág. 151

Capítulo V Evaluación Ex-post del Programa “70 y más” en la región Cuitzeo

Figura 1 Flujograma de Mecanismo de Selección, SEDESOL 2011.....	pág. 155
Figura 2 Diagnóstico de la vulnerabilidad de la población de 70 años y Más, SEDESOL, 2010	pág. 159
Figura 3 Crecimiento en millones de personas de la población de 70 y más años, CONAPO, 2013.....	pág. 161
Figura 4 Crecimiento porcentual y absoluto de la población de 70 y más años, CONAPO, 2013.....	pág. 162
Figura 5 Pasos para evaluar el impacto de un programa social, CEPAL, 2006.....	pág. 167
Figura 6 Evaluación de impacto con un diseño sólo después	pág. 178
Figura 7 Relación entre antigüedad en el programa y consumo energético-calórico medio entre los beneficiarios del programa “70 y más de la región Cuitzeo”, 207-2012	pág. 180
Figura 8 Relación entre antigüedad en el programa y contar con servicios médicos entre los beneficiarios del programa “70 y más de la región Cuitzeo”, 207-2012	pág. 182
Figura 9 Evolución del presupuesto del programa “70 y más años” en millones de pesos, 2007-2011	pág. 187
Tabla 1 Criterios y requisitos de elegibilidad en el programa “70 y más”, SEDESOL, 2011	pág. 163
Tabla 2 Tipos y montos de apoyo del programa 70 y más, Reglas de operación 2011, DOF 31 de diciembre 2010	pág. 164
Tabla 3 Evolución de la cobertura del programa 70 y más, SEDESOL, 2007-2012	pág. 166
Tabla 4 Objetivo general del programa 70 y más, SEDESOL, 2007-2012.....	pág. 170
Tabla 5 Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2007, DOF, 28 febrero, 2007.....	pág. 171
Tabla 6 Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2008, DOF, 31 diciembre, 2007	pág. 172
Tabla 7 Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2009, DOF, 29 diciembre, 2008	pág. 173
Tabla 8 Indicadores generados con base en la intención declarada (objetivos) del programa	pág. 177
Tabla 9 Resultados de los indicadores generados con base en la intención declarada (objetivos) del programa.	pág. 179
Tabla 10 Indicadores contemplados en las reglas de operación del programa “70 y más” para el ejercicio 2011, DOF, 31 diciembre, 2010	pág. 184

Apéndice

Apéndice 1. Capacitación de encuestadores

Debido al tamaño del estudio que realizamos, se optó por construir para el trabajo de campo a un grupo de encuestadores. Tomando de guía a Rojas Soriano (2005), se capacitó a los encuestadores para:

1. Conocer en términos generales el objetivo y tipo de estudio que se realizaría.
2. Estudiar detalladamente el cuestionario que aplicarían y la forma de ingresar las respuestas.
3. Presentar a los dos equipos de trabajo que se conformaron con los supervisores de campo.
4. Buscar el lugar y momento más cómodo para realizar las entrevistas.
5. Puntualizar el anonimato de las personas que responderían el cuestionario.
6. Evitar la interpretación de las respuestas y limitarse a su notación.
7. La importancia de ser amables y pacientes con los adultos mayores.
8. Emplear un léxico “amistoso” al momento de hablar con los encuestados.
9. Leer las preguntas complicadas, particularmente la parte de alimentación, con mucho cuidado, para evitar sesgos de quien responde.
10. Agradecer al finalizar al encuestado, haciendo patente que su participación ha sido muy provechosa.

Adicionalmente se trabajó con los supervisores para:

1. Solucionar problemas o dudas de los encuestadores sobre la actividad del día.
2. Ayudar a los encuestadores en caso de ser necesario, para hacer el levantamiento en tiempo y forma.
3. Revisar en el lugar de trabajo que los cuestionarios entregados, estuvieran debidamente contestados para validarlos o rechazarlos.
4. Agrupar y ordenar los cuestionarios al final del trabajo de campo.

Finalmente, se capacitó a los capturistas para poder generar la base de datos sobre la cuál se trabajó.

Apéndice 2. Entrevista a un Coordinador Operativo de área de SEDESOL

Fecha: Domingo 11 de marzo del 2012

Hora de inicio: 12:21 Hora de finalización: 13:08

Duración: 47 minutos

Entrevistado: David Sandoval Monroy Coordinador Operativo de área 9 Secretaría de Desarrollo Social Delegación Michoacán.

Entrevistador: César A. Chávez

VERBATIM

Ce: ¿y qué?... ¿y qué onda?... ¿Cuánto tienes ahí en SEDESOL?

Da: ya voy para dos años y medio.

Ce:chévere.

Y haaa...Y este... ¿y cómo entraste? ... o bueno... ¿empezaste a hacer qué?

Da:haaa... ¿Cómo entre?

Ce: ujum.

Da: este... psss hay entras por... (Chasquido con la lengua) palanquita pues.

Este... ¿Cómo se ama?... ¿no sé si conoces a Israel Tena? .

Ce: uuuujum.

Da: el...el me hecho la mano pues para, para entra ahí a... a SEDESOL.

Ce: ¿así que nunca te?... ¡bueno!.

Que es muy común en... pss en casi todas las empresas. Nunca tienen bolsa abierta.

Da: aja.

Ce: siempre es...

Da: si si si... es bolsa cerrada pues para conocidos y amigos.

Ce: pss.

(Sonido de garganta).

Da: esteee... si, el me hecho la mano.

Lleve que requisitos requiere.

...pss el currículum.

Esteee... pus los documentos pues... esteee, ¡de ley! .

Ce: ujum .

Da: ... este. ¡cartilla!... credencial de electoor. Esteee. Constancia de estudios o estudios pues, este...

Ce: (Sonido corto de garganta)

Da: ¿Qué más? ...

Pus yo creo que, pus los requisitos de cualquier empresa.

Ce: ujum.

Da: comprobante de domicilio...
esteeeeee.

Solicitud de trabajo.

Ce: uuujum.

Da: si si si.

Ce: y...ji y etcéteras.

Da:... y etcéteras, eso sí, ¿Qué as?.

Ce: ¿y qué?... ¿y esteee? .

¿Y ahorita que es lo que estás haciendo?,
¿eres el deee? .

Me dices que estas en el área nueve.

Da: aja. Estoy en la zona nueve.

Ahí lo que pasa es de que se divide.

Ce: ujum.

Da: ósea SEDESOL divide pues lo que es
pues esteee.

...Huummm, el sector pues lo que es el
estado dem, de Michoacán.

Ce: ujum.

Da: lo divide en sectores pues, ¿si? .

Ce: ujum.

Da: hum, por ejemplo hay desde la zona
uno, hasta la zona nueve.

... Por darte un ejemplo, no, no conozco
pues a ciencia cierta pues hasta donde,
hasta donde pues es ha, es su gerencia.

¡Ósea!, SEDESOL: aquí es la delegación
michoacana, a nivel federal.

¿Sí? .

Ce: ujum.

Da: aquí están pus las oficinas dondee.

... En santos degollados pues, aquí en
Chapultepec.

Ahí están las oficinas, este centralizadas de
SEDESOL.

De ahí SEDESOL... esteee, hace
particiones pues, para cubrir sus ps,
municipios.

Nosotros te comentábamos, traíamos
catorce municipios.

..... en los cuales. pus viene desde
Puruándiro.

Te comentaba. Puruándiro.

Hasta lo que es Tanhuato.

Ce: ... ujum.

Da: que te estoy hablando deee
trescientooos veinte kilómetros. En auto.

..... (Raspa su garganta rápidamente).

Ce: ¿trescientos veinte? .

Da: de aquí de Morelia.

Ce: ¡te mandan lejooos! (burla).

Da: bastante.

Ce: ¿vas y vienes? O yon.

Da: esteee...

Mira normalmente SEDESOL trabaja así,
SEDESOL te diceee: ¡tienes una comisión!
Te lo voy a poner así sencillo para que lo,
para que lo entiendas.

Esteee...SEDESOL te dice, ¿sabes qué
onda David?... ¡lánzateee! a Tanhuatooo,

hay que hacer ciertas actividades, te da las actividades.

Te dicen: ¿cuánto necesitas?, ¿cuantos días necesitas?

Ce: ujum.

Da: No pus tres días... ok.

Te dan un viatico diario.

Ce: ujum.

Da: ¿vas a pernoctar allá?... no pus que sí.

... tons te dan cuaaatro veinte.

Ce: ujum.

Da: ...un viatico pues de un día.

Ce: ujum.

Da: que comprende, desayuno, comida, cena y hospedaje.

... Con esos cuatrocientos veinte, pues lo tienes que hacer. ¿Sí? .

Ce: y tú te haces bolas.

Da: aja. Tú te haces bolas.

...Y te dicen, necesitas un vehículo, para ir pues a Tanhuato.

Ok.

¿Cuántos kilómetros de distancia recorrees? .

No pus son pus son trescientos veinte kilómetros y trescientos veinte, son seiscientos cuareenta, ya le haces la suma.

...Y le dices: ... pss recorro setecientos kilómetros.

¡ha okj.

Te dividen el rendimiento del vehículo... ¿sí? .

Ce: ujum.

Da: setecientos kilómetros... entre cinco, pooor... cinco que da pues en...ennn... carretera, por el precio de la gasolinaaa.

...Toma mil pesos para que te vayas. De gasolina.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

Maaas.

Ce: ya anda a diez el litro.

Da: aja.

Ce: ejeee.

Da: a diez.

Ce: yanda diez el litro.

Da: esteee... queee ¿te vas a quedar tres días? .

Tooons hay te van cuatro veinte por tres.

Ce: ujum.

Da: sooon, mil ochocientos pesos.

Ce: ujuum.

Da: no se pues, por no hablar de cantidades. No no laa pongo a la mitad.

Ce: mil ooocientos sesenta. ujum.

Da: ha haaa.

Tons, te dice... teen y ten lo del vehículo.

Ce: uuujum.

Da: y que te vaya bien cabrón.

...me trais los resultados, lo que te estoy pidiendo, la comisión que se te está dando.

... vaas a Tanhuaato.
Supuestamente ahí te tienes que quedaaar,
tienes que pernoctar y tienes que
comprobarle los gastos... a SEDESOL.
Ce: ujum.
Da: por medio de factura o por medio
deeee notas.
Pero pus lo tienes que comprobar.
La gasolina es sss cien por ciento
comprobable con factura pues.
Ce: ujum.
Da: sea si tu le metiste los mil pesos, stee
haber aquí están mil pesos factúramelos
yyy.
Tu llegas a SEDESOL.... Y haces pues la
comprobación.
Lo que me, meeee encontraste haciendo ese
día pues.
Ce: uuum.
Da: por lo regular nooo normalmente
vamos a la oficina hacer nuestras
comprobaciones.
Ce: ujum.
Da: porque no es así de sencillo, no te lo
dan en efectivo, ni een el momento...
Osea taaardan varias comisiones pueees y
ya te dicen, haber hora sí. ¿Cuánto gastaste
en el mes? .
Ce: ujumm.
Da: no pues me quede diez días.

Ellos te programan, de hecho ellos te
programan.
Ellos mismos... hay un sistema que se
llama Argos.
Ce: ujum.
Da: ¿no sé si te han comentado de ese
sistema? .
Ce: nop.
Da: ... ese sistema pus nos rige a todo
empleado pues, ahii este, federal.
.....
Argos viene de oficinas centrales, es un
sistema pues.
En el cual telte comisiona.....
Obviamente pues son los, los eeeste jefes
de zona por ejemplo, no sé en este caso
pues es Armando.
Ce: ujum.
Da: el que me comisiona a mí.
Me dice, aaa ok, hay estas actividades.
...Ósea Argos te manda actividades. ¿de
acuerdo? .
Ce: ujuum.
Da: y los jefes se encargan de aaaa.
Cesar vaaa, David vaaa...
Ce: ujumm.
Da: ...Juanito no vaaa.
Ce: ujum
Da: Pedro no vaaa, pancho si vaaa. Y asi
¿Sí? .
Si, ¿más o menos me vas este?

Ce: see.
Da: ¿agarrando la onda? .
...entons una vez que ya te asignan la
comisión.
Ósea Argos asigna, haber, hay estas
actividades.
¿Sí? .
Hay ss cinco actividades.
¿Quién vaaa?....
Ya lo dispone tu jefe.
Aaa ok, David va a esta, esta y esta yo, o
va a las cinco.
¿SI?... Cesar va a las dos.
Namas lo acompaña dos veces, entonces ya
nos asignan el reecurso.
Ce: ujum.
Da: lo que es recurso pues... ¿Si? .
Ce: si.
Da: (toma aire)... ¿Qué más te puedo
decir? .
Si, pues sería en si en si ese proceso pues,
eeel procedo de.....
..pus de traaasladoo de comisioones, de
oficios, de... pues de ese rollo.
Ce: ¿y por ejemplo? Esteee amm. ¿tu estas
ahorita en lo de setenta y mas? .
Da: ajaaa.
Ce: esteeee.
Da: que maneja tres esteeee. Tres
programas.
Ce: ujumm

...¿Cuál y cual maneja? .
Da: esteee, lo que es paja.
Ce: ¿huuum? .
Da: ¡paja!
Ce: paja.
Da: así paja...
... eees, jornaleros agrícolas..... empleo
temporal.....
yyyy setenta y más.
Que son los tres programas, que se encarga
pues esteee... que traemos pues a, a cargo
pues. Por decirlo así.
Ce: sí que es...queee demm.... Delegación
de grupos vulnerables o algo asi, y bueno
prioritarioos...
Da: uuujum.
Ce: que es donde está eeel, es laa, es este
bueno, donde están ustedes.
Da: ajaaa, asi es.
Ce:... ujum.
... ¿Qué hacen en pajas? Yo deso..... no sé.
Jum.
Da: esteeee, se apoya pues al los jornaleros
agrícolas.
Ce: u juum.
Da: Esteeee, los jornaleros agrícolas
que son... son las personas que están
esteee...constantemente migrando,
Ce: ujumm.

Da: de un estado o de una localidad pues a otra, con el fin pues de encontrar trabajo pueees.

Estee, pernoctan alláaa, ósea duermen alláaa, viven alláaa.

Horita por ejemplo, no se nosotros traemos lo que es Yurécuaro y Tanhuato, que es pues región de, de jornaleros agrícolas, entonces has de cuenta que ellos asisten al corte de jitomaaate, al de chillee.

Entons hay una temporada.

Por ejemplo acabamos de acabar ciclo agrícola...

Estee, lo que fueee julio, agosto...

...es agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

Ce: ujum.

Da: es cuando hay trabajo pues en Yurécuaro...Tanhuato.

.... Entons, estee los jornaleros agrícolas se trasladan... y por ejemplo nnn gobierno federal, pus apoya con lo que es: los albergues... este apoya apoya con desayunos calientes y becas.

Ce: ujum.

Da: ajaa.

Y en ps, a, estamos, de deee dar las vecaas... dee daaar este apoyo pues en el albergue pues, para que se queden. Y los desayunos calientes pues.

...osea damos desayunos a todos los niños pues.

Ce: ujum.

Da:... y otras dependencias se meten, por ejemplo el DIFFF, PRONIM.

Hay pues de varias dependencias, que entran pues en ese albergue

Ce: ujum.

Da: pero ese albergue es construido y generado pues por gobierno federal pues.

¿Si si me explico? .

Ce: pues.

Da: ¡SEDESOL¡

...Esta pues unnn... soonnn... setenta y dossss... setenta y dos cuartos, cincuenta y ocho cuartos, por hay, la verdad nooo tengo pues el dato así preciso.... De cuatro por cuatro...y ahí se les da albergue pues a los... pues a los jornaleros.

Ce: ujum.

Da: viven en una vecindad... pss un, ps es un campote pues.

Ce: doscientos setenta y dos cuartos es un mundo.

Da: ... bueno.

...Y de ahí pues entran las familias.

Por ejemplo llegan de guerrero.

Ce: ujum.

Da: llegan de Zacapu... llegan deee, varias localidades pues.

Ce: ujum.

Da: donde ni siquiera a veces pues las personas saben hablar español.

Ce: ujum.

Da: así, así a ese grado pues de, de marginación pues estamos hablando.

Ce: ujum.

Da: y llegan no sé, se meten hasta ocho o diez gentes, pues por ejemplo pues en el... en el cuarto de cuatro por cuatro. A lo mucho... yo creo.

Se les brinda pues literas... loker... la cocina, sus cocinas de fogón... pero todo eso esta equipadito pues.

Ce: ujum.

Da: ese seria pues el programa de jornaleros pues.

Ce: de los jornaleros...

Y bueno yéndonos a setenta y más.

...esteee... ¿cuántas per?...
¿comoo?...esteee. ¿Cómo lo trabajan ustedes?.

...bueno, ¿cómo lo trabajas tú?... o ¿ qué te pones a hacer a ahí? .

Da: bueno, pues ahí es estee... ¿Cómo se ama? .

Pues setenta y mas fuñee iniciativa pues de Felipe Calderón.

Ce: u jum.

Da: si, de que entro pues su gobierno, fue que hizo la legislación pues de la ley...

Yyy pus se aprobó... y ses pf fuell la primera incorporación pues de los adultos de setenta años.

...sease la finalidad pues, el propósito... ¿tsi? .

Estar pues con los adultos, pues, esteee.

Puss pegarle pues ahí a loss..al a loos, los adultos de setenta años.

Ese fue pues el primer pues esteee proceso, ¿no? . De incor, de incorporación pues.

Ce: ujumm.

Da: ... ¿yooo que hagooo?.

Ya está un padróon... ósea pue, el primer esteee.

...Pues el proceso fue así:

Se incorporaron los adultos.

... ¿Qué se pide?, ¿Qué requisitos?, ¿Necesitas esooo?...

Ce: ummm... ¡pues!...

Da: ps, sii.

Ce: básicamente lo que tú haces, más allá de lo, de los requisitos.

Todo eso esta, creo que eeen la pagina.

Da: aja, ajaa.

Ce: si, entons esteee...

Da: esteee, bueno los requisitos pus son:

La, laaa comprobante de domicilio para incorporación pues.

...este, incorporamos adultos mayores, nosootros.

Ce: ujum.

Da: Damos de alta en el padrón.
Ósea mantenemos el padróon vigente...
Ce: ujum.
Da: Personas que fallesen, personas que no fallesen.
... ¿o como te lo platico? .
¿Te lo platico como un día que salga? ¿Así aa de trabajar? .
Ce: ¡ándale!... comoo.
Da: esteee...
¡Bueno! , pus has de aaa.
Como te comentaba pues.
Te dicen, vete a Tanhuato.
... ¿Cuántos días vas a estar en Tanhuato? .
Ya tienes uuun calendario.
Que por cierto se me olvido.
Ce: juum .
Da: tienes un calendario... ¿sí? .
Ya te calnn, calendarizan pues aquí las actividades.
Ya te dicen. El sábado veinte ocho, domingo veintinueveee y el primero te vas a ir Tanhuaaato.
...eeeeel lunes veinte, eeel lunes primerooo, el martes segundooo y el miércoles tres vas a la piedad.
Tons ya tienes programada pues tu, tus actividades pues.
Ce: ujum.
Da: ya te las programas.....

Eeel municiii. Tuu eestas encargado pues, osea este es un, unnn programa federal.
... en el cual pues, te apoyas con los municipios.
Ce: ujum.
Da: ¿Si?...
Con el fin pues de que te convoquen a la gente...
Se les proporciona pues un lugar segurooo, un lugar techaaadoo.
Con ciertas condiciones pues.
¿No?... bañooo.
Ce: jum.
Da: ... espacios librees, aire libreee... este, rampas de acceso.
Ce:ujum.
Da: entonces so tu ya lo promueves con el municipio.
Ya una vez que ya está promovido pues el lugar, tú llegas a cieerto lugar...
Ya llegaaas, instalas una mesa de atención.
Ce: ujuuum.
Da: ... tiene que ser pus un manteeel, dos banners... imagen institucional pues de gobierno federal.
... Y ya estando ahí... esteee, te proporciona por normalmente pues un, un micrófono, audio... para que alcancen a escuchar.
Hay lugares donde te proporcionan eseeee, ese audio.

Hay lugares donde pss a capela.
Ce: tsi
Da: y como vaa.
Entonces tu vas nommbrando...
¡haa¡. Hay una instancia liquidadora.
Ce: ujum.
Da: Que es banSEFI...
.... ¿Sí?
BanSEFI es el que está encargadooo de traer el dinerooo.
Nosotros en sí, en sí.
SEDESOL paga a lo que es banSEFI, que es un banco.
Ce: ujum.
Da: para que lleve ese dinero pues a, aaa las localidades.
Ce: ujum.
.....¿Si vamos bien, este cesar? .
Ce: si.
Da: ¿sí?...
Gobierno federa, SEDESOL, paga a una institución.
Ce: ¿a banSEFI? .
Da: ¡bancaria¡.
¿Para qué?... para que se traslade con el apoyo pues, con el dinero pues.
Nosotros en sí, nosotros no manejamos el dinero.
Nosotros coordinamos... la logística.....
Ce: uuujum.

Da: del pago.
¿Sí? .
Ce: ujum.
Da: (sonido raspando su garganta).
¿Qué hacemos nosotros? . Nosotros vamos pues a Tanhuato.
Nos presentamos a aaa la localidaaad.
Llegamos, instalamos una mesa de atención, con los requisitos que te dije antes.
Ce: ujum.
Da: ¿sí? .
Tiene que estar pues los requisitos, porque si no, tú puedes suspender el pago.
¿Sabes qué?, En estas condiciones no pago. Aquí en el sol no pago, punto.
(Aspiración rápida) ¿Sí? .
Pero yaaa.
Por lo regular ya están, este, gestionadas pues esas esteee.
... pus cadaaa
Ce: ujum.
Da:... cadaaa.
Ce: ¿son las sedes? .
Da: ujum. Cada sede.
Ya están, ya estánnn bien definidas.
... los municipios te apoyan pues, en poner bancaas.
Te digo.
Ce: ujum.

Da: entonces, nosotros instalamos la mesa de atención.

Y pus mantenemos vigente pues el padrón.

Lo que es el padrón...

¿Sí?, ¿si me explico? .

Ce: si.

Da: ¿Qué hacemos con estos?, ¿Qué quiero decir con esto?.

Que traemos documentación.

Le llamamos fichas de atención.

Ce: ujum.

Da: ... tons se acerca el adultooo mayoor, y te dice: oiga ¿ qué cree? .

Que me fui para el norte, o salíiii, o me enfermeeee.

Ce: ujum.

Da: ¿Sí? .

No pude asistir al pago anterior.

...No pude venir dos, tres veces.

Aquí el programa pus tiene sus reglas.

Por ejemplo:

Dossss noc, nooooo apoyos consecutivos, es una baja... temporal.

Ce: ujum.

Da: No es permanente pero siiii looo, lo suspenden.

..... aquí en ehhh, en el programa de setenta y mas pus tenemos mucho fallecimieento.

Ósea muchas bajas puessss,

Ce: ps si.

Da: ¿sí? .

Ósea pues por, por ser personas pues adultas.

Normalmente nos estamos enfrentando diario pues, a aaa dos, tres bajas.

Pues por... por sede pues.

..... entons ahí también pedimos requisitos.

Noo pues ya falleció mi adulto mayor.

Estee, este apoyo. (Chasqueo suave de lengua).

Es para, pus es vitalicia.

Osea es en vida pues, el ehhh apoyo.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

..... ¿Qué quiero decir con esto? .

Que lo pierden automáticamente pues, en cuando fallese el adulto mayor.

Ce: ujuum.

Da: pss, quedan desligado pues el gobierno, pues, de dar pues, cierto apoyo pues.

Ce: ujum.

Da: mas sin embargo da un apoyo pues, que es de mil pesos.

Para gastos y poyo pues de aaa, a su representante.

Ce: uujum.

..... Psnn un apoyo de. Por defunción, este mil pesotes.

Da: ¡aja aja! si si si.

Que sería un pago más.

Pero siempre y cuando hagan la baja, nosotros nos presenten pues lo que es:

... copia de la credencial, laaaaa.

Copia del acta de defunción y copia de que ellos son representantes.

Ce: ujum.

Da: porque al incorporar un adulto mayor... tu le pides la documentación pues, que te había comentado.

¿Sí? .

Ce:ujum.

Da: pides documentación.

Y les pidees que aparten looooo, asesore o que tengan un sucesor, un representante.

Ce: ujum.

Da: ¿sí?

Con el fin de que cuando ellos no puedan acudir por que están enfermos, asista pues su representante.

Tienen esa opción.

Cuando están enfermoos, esteee.

Si, únicamente por enfermedad pueden asistir pues los representantes.

Ce: ujum.

Da: si, tu puedes a ser representante de tu abuelito.

Cesar: ummm.

Da: y a ti te puedo entregar pues el apoyo.

Siempre y cuando tu abuelito este enfermo, y me traigas un comprobante que está

enfermo y que me digas, yo soy su representante.

Me traigas una copia de la credencial de elector.

...digas mira, mi abuelito Juannn, Juan Pérez.

Ce: ujum.

Da: está enfermo.

... yo soy Juanito Pérez, soy su nieto y soy su representante.

Ce: ujum.

Da: aquí esta laaa, aquí esta su dinero, nolo, no lo saludas.

Ce: ujum.

Da: y san.

En si en si eso es lo que hacemos en mesa de atención.

Instalamos la mesa de atención, coordinamos la logística, damos de alta al padrón.

Ósea lol, looo tenemos constantemente, esteee.

..... ¿pus como te digo?.

Actualizado.

Ce: ujum.

Da: el padrón.

Ce: psi.

Da: yo sé si viniste a cobrar, ¿sí? .

Esteee, persona que está enferma, persona que no.

Ce: ujum....

Entons, por ejemplo esteem.
Así como ustedes lo trabajan.
.... Steeee. Bueno.
Cada una de las zonas tiene unnn. ¿Cómo les llamabas?. Representantes de zona, o dir, directores de zona.
Da: jefe de zona.
Ce: jefe, un jefe de zona.
Da: responsable operativo.
Ce: ¿Qué hace el res? . ¿El jefe de zona es el responsable operativo?
Da: aja.
Mira, no.
Lo que pasa es de queaa ay, aquí aa.
Mira somos promotores... hay eesteee....
Promotor.
Ce: ujum.
Da: ...responsable de (in audible).
Ce:mmm
Da: ... ahí soy yo..... (Chasquido con los dientes).
Ce: responsable de brigada.
Da: estee, responsable operativo..... Y jefe de zona.
Ce:y jefe de zona.
Da: ujum.
Ce:... tonses serian como las figuras que hay en cada una de ellas.
Da: asi es.
Ce: sa osea zona nueve tiene...

Da: a veces omites estee... responsable operativo.
Ce: ujum.
Da: ¿sí? .
Ce: si.
Da: ¿por qué? .
Porque nomas hay un jefe de zona... unnn responsable de brigada y promotores.
Ce: ujum.
Da: casi esta figura no está ejerciendo horita pues.....
Ce: estte...
Da:Casi...
Ce: ¿Se la viven con el
Da: ¿ps qué hacemos?
Ce: responsable de brigada, promotor y jefe de zona? .
Da: ujum.
Ce: normalmente.
Da: el jefe de zona me pasa instrucciones, y yo le paso instrucciones pues a los promotores pues.
Ce: ujum.
Da: ¿sí? .
Me dice, ¿oye sabes qué onda David?, necesito esto, esto, esto para tal día.
Ok muchachos, necesito esto, esto, esto, esto y esto, y lo necesitamos para tal día.
Ce: y ustedes ya se coordinan para elll...este...para el...
Da: entrega de documentación, en fin.

¡Te comentaba!

Nosotros levantamos lo que es fichas de atención,

Ce: ujum.

Da: ¿sí?

Es un formato que te da SEDESOL...

Y ahí pues, en el cual te dice pues... no seee, baja del programaaaa, alta de representante.

Tiene doce opciones pues.

.... Fallecimientooo.... De activación al programaaa.

Si gustas después te proporciono una copia.

Ce: ajaaa si si perfecto.

Da: esteee. Es la que constantemente estamos actual.

Con esa... con esa ficha de atención estamos actualizando constantemente el padroon.

... ¿sí?

Ce: ujum.

Da: porque ahí, pus te dicen.

Falleció fulanito.

Ok, levantas una ficha de atención.

Para cualquier cosa que de, queeee requiera de, un adulto mayor, tú necesitas una ficha de atención.

Ce: ujum.

Da: ¿sí?, esa es nuestra arm... nuestra herramienta de trabajo..... ¿sí?

Ce: si.

Da: excepto para inscripciones pues, Para inscribir pues necesitas otra documentación.

Pero bueno, para levaaantar..... que quede así más o menos pues.

Paraaa esste, estar constantemente pues este, actualizando el padrón... necesitamos fichas de atención.

Ce: ujum.

Da: no hay más.

Ce: que son las queee...

Da: ¿sí?

Ce: con las queee.

Da: que normalmente psd estamos trabajando.

Ce: ujum.

Da: entons esas normaalmente las estamos entregando en campo.

Ce: ujuum.

Da: ¿sí?

Eso es lo que nos coordinamos pues con el jefe de zonaaa.

Me dice: oye, ¿sabes que David? .

¿Cuántas fichas de atención se abrieron? .

... nos dan foliosss,

Ce: ujum.

Da ¿no? .

De tal a tal folio.

.... ¿Sabes qué?, ya no tengo fichas de atención, se me acabaron.

..... pus aye, ya nos quedamos de veer, ya me las hace llegaar, bajo por ellaas, En fin pues.

Ce: ¿y son las qu?, es, bueno. ¿estas se tienen que corresponder con las que llevan en elll, esteee... del padrón incorpo, de los que tienen incorporados? .

Da: ¡aja! , aja.

Normalmentee. Mira así es el proceso:

Nosotros traemos un padrón.

Ce: ujum.

Da: ¿ya no? . Ósea del bimestre anterior.

..... bimestre con bimestre, nosotros salimos, esteee.

Ce: ujum.

Da: Cesar.

Nosotros por ejemplo: pagamos un mees, un mes si un mes no.

Por ejemplo: enero salio, salimos en febrerooo.

Ce: ujum.

Da: ... ahoritaaa marzo, estamos aquí en oficina entregando documentacióon, poniéndonos pues al corrientee.

Ce: ujum.

Da: esteee..... Marzo nos vamos pues a operativo.

Ce: ujum.

Da: finales de marzo, abril.

Ce: u juuum.

Da: mayo, supuestamente descansaríamos.

Pero nooo, en esta ocasión no. Porque como hay elecciones electorales.

Ce: ujum.

Da: esteee, nos adelantamos.

Entonces vamosss abril y mayo juntos pues.

Se acaba abril y empezamos sinmsn, inmediatamente pues mayo.

Ce: (inaudible).

Da: Con la protección del blindaje electoral, y todo eso pues.

Ce: ujum.

Da: no podemos pues este, hacer entrega de recursos, cuando se esta esteee, pus participando pues, en una campaña electoral pues.

Ce: ujum.

Da: mas que es a nivel federal, tamos estrictamente prohibidos pues.

Ce: ¿y cómo les va con eso de laaas?, ele jaa, deeel trato con los municipios. Algo que estuve haciendo asiii, de manera somera, fue buscando noticias en elll, stee, en el periódico.

Da: aja.

Ce: así en periódicos, y ahí obviamente hay periódicos que los tratan mejor y otros que los tratan peor.

Da: sii si si .

Ce: pero en términos generales, los.

Yo lo al, algo queee note de las noticias, era que se quejaban bastante de ustedes algunos presidentes municipales.

Da: ... mira, yo creo que el problema está en que, radica pues que esto es gobierno, pues. ¿No? .

Nosotros venimos pues de nivel federaaal.

Tonces pues tiene un color en nivel federal.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

Tienen colores los municipios y localidades, por ejemplo.

ahisa es la batalla o la lucha, o la guerra sucia pues, por decirlo así, políticamente hablando pues.

Ce: ujummm.

Da: ¿ por qué? .

Porque pus al Panista, pus le caes bien y ahí te da las fa facilidades por ejemplo ¿no? .

Y al Priista no sé le caes mal, ooo se quieren cobijar lo que hace el gobierno federal.

Ce: ujum.

Da: entonces tú bien vas a defender pues lo queee, obviamente pues lo que... tuuu estas trabajando.

Mucha gente no se aquí, inclusivamente aquí, aquí en Morelia, yo oía spots en el radio de Fausto Vallejo, diciendo queee asistieran al programa de “70 y más”, como

si él estuviera dando, lo estuviera dando el municipio.

Ce: ujum.

Da: y no son partidas municipales. ¡Cuando!... no alcanza, es mas.

Ce: ujum.

Da: entonces yo creo que ese es el problema.

De deepende pues de que tanto se quieran cobijar tu programa, pues.

Ce: ujumm.

Da: ¿sí? .

Que tanto lo pueden manipular, para que la gente crea que tú lo estás dando pues.

Ce: ujum

Da: cuando no se vale, ósea, reaalmente no se vale.

Tons yo creo que ahí es dondeee entra el despotismo, eeel la mala convivencia pues con el municipio, pues.

¿Por qué?, porque... vengo contigo cesar yyy me estás trabajando la gente que tu se lo estás dando.

Pus entonces ya entramos en conflicto tú y yo.

¿Sabes que cesar?, no te presentes aquí en la mesa de atención caon.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

¿Por qué? . Porque me estas manipulando toda la información.

¿O por qué? . Por que se presta pues para operar estos programas.

Ce: psi.

Da: vota por miii, yo te doy setenta aaas, setenta y más.

Ce: ujum.

Da: entons si hay mucha queja o mucho de eso es pues, por queee.

Así, asiii ósea.

... marco de inclinaciones políticas pues.

Ce: ujum.

Da: y nosotros pretendemos que no se lleve a cabo eso.

Ce: ujum.

Da: una por conveniencia y otra por qué pus noo, no está bien pues.

Ce: pues, así no se planteo el programa.

Da: si... si si si.

Ce: juum

Sea se plantea como un recurso federal, que es un recurso federal.

Ce: ujum.

Da: eso es lo que defendemoss de a capa y espada, pues.

Ce: ujum.

Da: nos dicen aquí en la delegación, ¿saben qué? .Defiendan lo que es de uno pues.

Ce: ujum.

Da: ¿no? .

Y con justa razoon, esteee, Cesar.

Ce: ujum.

Da:ujum

Eses el detalle pues, esos son los conflictos pues, que tenemos en los periodicazos pues.

Ce: que eventualmente.

Da: ujum, eventuaalmente... muuuy eventual.

De hecho ya estamos acostumbrados ahí en la, en la delegación.

Ce: psi.

Da: Normalmente acá en la zona nueve.

Yo te hablo pues con lo, con mi zona.

Normalmente llevamos una buena relación... nooormalmente.

Ce: ujum.

Da: con excepciones de ciertos municipios que son muy..... pues.....

No sé, no sé.

Ce: especiales.

Da: (Chasqueo con los diente) en cierto modo.

.... Pero son contados he, son contados los municipios que tenemos así mn.

Yo creo que yaaai, ya quedo claro pues.

Al principio si teníamos muchos problemas pues con ese... con esee, este... tema.

De que no podíamos ni hacer, ni hacer mención del presidente Felipe Calderón.

Ce: ujum.

Da: nosotros tenemos un discurso, en el cual pus bieneee...

El recurso pues lo tenemos que hacer claro, quee que que tienen que venir de gobierno federal, pues.

Ce: ujum.

Da: ¿para qué? .

Pus para evitar pues, manipulaciones pues del programa.

Los presidentes, llegaon a enoja, a molestarte así de que:

Oye no menciones a psn... ¿y por qué nooo? .

Ce: ujum.

Da: ósea, tengo que mencionar de donde viene el recursooo, quien en, quien hiso laa, la legislativa de ley.

Ce: ujum.

Da: y por qué se les está dando a los adultos mayoorees.

Ce: ujum.

Da: esas, esa es la bronca Cesar.

..... con respecto pues a eso.

Ce: uum.

¿Quemas? . Deeee.

Bueno, también ha sido laaa, de lo que es el re, estee, de lo que es el recurso.

Ps. ¿Cuántas personas tendrán? .

Bueno quedaron de pasarme el dato exacto, pero por ejemplo.

¿Tu cuantas personas atiendes?, ¿o cuantas personas ess?.

Da: ¿en, en toda la zona? .

Ce: ujum.

Da: nooo, no la verdad no tengo el dato.

Ce: ¿no? .

Da: no, nooo.

Lo tengo por sede o por padrón, pues te digo... es un decir en, ennn Tanhuato, hay... sé que hay setecientos veinte beneficiarios pues.

Pero ennn asi, ósea Tanhuato, la Piedaaad. Sumando uun unn nunca nunca hemos sacado el dato.

Ce: ujum.

Da: nunca hemos sacado el dato.

Ce: si por qué digo, si es una, este, una cantidad enorme de personas.

Da: sii, enormeeee , enorme, enorme.

Ce: teee.

Da: si hay veces que te digo, volvemos a lo mismo hay municipios que tienen de setecientos a ochocientos beneficiarios.

Ce: ujum.

Da: ósea ochocientos adultitos pues.

... y estamos hablando de localidades de menos de treinta mil habitantes.

Ce:

.....
.....ujum.

Sí, que equivale a que ustedesss, estee.

Lo que pasa es que ya en términos porcentuales, es una pobla, es un número enorme.

Da: siiii, si, si, si.

De hecho horita se pretende, no sé ¿si te habían comentado? .

Ce: umm.

Da: este año dos mil doce, pues esteee Felipe Calderón pretende, pues, incorporar todos los adultos mayores, a toodos.

Antes nada más atacábamos a las localidades vulnerables y menos de treinta mil habitantes.

(Chasquido con los dientes) que eran pus municipios chicos, localidades... localidades y rancherías.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

Hora se pretende pues, esteee ir atacando lo que es ciudades grandes.

Ce: ujum.

Da: esteee, namas por el simple hecho de tener los setenta años.

Aquí no es deee, no es elitista el programa pues, no es si tiene dinero, no tiene dinero.

Es nada más que tenga los setenta años cumplidoos, que sea una mayor, de esteee, un adulto mayor y con eso tiene el beneficio pues de los... del apoyo pues, de loos. Tiene la calificación del programa de setenta años.

Ce: ujuum.

Da: de setenta y más... ujum.

Ce: que lo estarían ya trasladando al área urbana.

Da: así es... así es.

Ce: esteee.

Da: este año se pretende hacer, de hecho este año, estee. No hay ventanillas.

Se instalan ventanillas... son nuevos procedimientos pues.

Ce: ujum.

Da: Se va hacer haa, se estaba llevando a cabo, o se está llevando a cabo.

Por medio de hologramas y de estampitas deee... de tiques deee, de timbres pues.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

En el cual pues le entregabas tú, al adulto mayor una planilla.

Ce: ujum.

Da: ¿sí? .

Donde comprendía puesss casi un año de pago, más de un año... casi dos años.

Dosmiiil, ¡sij. Casi dos años comprendería.

Trai dos, cuatro, seeeis... ocho, diez, doce.... Catorce a poyos.

..... esa planilla.

(Interferencia por golpes en el micrófono).

Ce: no pus es una esteee.

Da: catorce dee, ósea cuando tú incorporabas un adulto... entregabas una planilla.

Ce: ujum.

Da: esa planilla le servía para catorce pagos.

Ce: ujum.

Da: queee multiplícalo por dos bimestres.

Ce: ujum.

Da: psea casi dos años y medio.

Ce: psi.

Da: más o menos.

Ce: si, si es un este, un periodo amplio.

Da: ujum. Esteee, pues si.

Ahorita se pretende, eliminar esa plantilla, esos ologramas pues.

Esste vamos a modernizar, vamos a poner la huella digital.

Ce: ujum.

Da: por medio pues así dee, de legisladores de huella.

Se pretende hace runa base de datos.

Ce: ujuuum.

Da: ¿sí? .

Nuevísimo pues.

Donde en cual pues, el adulto mayor, pretendemos que, que llegue con la huella digital.

Ce: ujum.

Da: lo identifique, al momen.

Ahorita de hecho las ventanillas están instaladas para eso, para incorporar ya, pero ya por medio de huella.

Ce: ahorita ya las inc, las nuevas incorporaciones son por...

Da: las nuevas incorporaciones son por medio de huella.

Ce: con huella digital.

Da: y el padrón esteee viejito, por decirlo así, estee se hba, se va hacer el proceso pues deee, de enrolamiento ahí ya.

Ce: ujum.

Da: lo que se llama pues esteee, poner la huella, poner sus datos al por medio de, de computadora, eso es por medio de red.

Ca: ujum.

Da: se sube, baja inmediatamente pues.

Ce: ujum.

Da: de hecho nos están platicando, nos comentan pues que en menos de quince minutos ya está el adulto mayor pues este incorporado.

Ce: incorporado.

Da: si, si, si.

A lo que es una plantilla, unaaa, una base de datos pues.

Ce: uuujum.

Da: ujum.

... entonces ya los pagos ya namas estarían pendientes.

Se les va a proporcionar una tarjeta.

Ce: ujum.

Da: deee debito... ¿sí? .

Se pretende, no, no, no aún he.

Yo creo que eso va pues, por lo menos otros seis años, yo creo si, sii, si es que se llega a ver continuidad...

Seis años más para, ¿para qué? .

Para que se les deposite pues en esas tarjetas, como los pensionados.

Ce: Es decir, lo quieren bancarizar.

Da: ujum, ujum..... si, si ,si.

Ce: ¿y cómo les va con esto de la, deeel, de mover dinero? .

Porque me imagino que no es sencillo.

Da: este te digo, te vuelvo a repetir.

Nosotros en sí, en sí, nosotros no movemos el dinero.

Ce: se encarga... esteee, la instancia.

Da: la instancia.

Aja aja... la instancia liquidadora.

Perooo pus corremos los riesgoos.

Porque, porque pus la gente no sabeee.

Oseao horita horita, tu, tú piensas que SEDESOL pues da el dinero o trai el dinero pues.

Ce:ujum

Da: Perooo esteee, en realidad nosotross, ósea el viene resguardado por, por patrullas.

Ce: uuujuum.

Da: tiene que traer resguardo, también se me olvido comentarte pues.

Ce: ujumm.

Da: sin ese resguaaardo no sale el pagador y no pagamos ese día pues, si no hay un apoyo del municipio.

Ce: ujum.

Da: en el cual pues nos de seguridad, del traslado del dinero.

Tiene que asistir el pagador.

Estamos en la em, en la sede. Por ejemplo:

Tiene sedes BanSEFI.

Ce: ujum.

Da: lo que es por ejemplo acá en la zona nueve.

Es la piedad... Puruándiro.

Ce: ujum.

Da: yyyy sede Jiquilpan, si, donde tienen que trasladarse pues lo esté.

¿Cómo se ama? ... municipios.

Por ejemplo estamos en la piedad.

Ce: ujuuum.

Da: es un decir he.

Ce: ujum.

Da: ¡No! en Tanhuato.

Ce: ujum.

Da: ahí se da mucho.

...Tanhuato.

...Seu, tiene que ir a Jiquilpan, a recoger el pagador, ¿sí? .

Ce: ujum.

Da: subir el dinero, resguar... resguardar el dinero en el trayeeecto, y en el tiempo que se está pagando.

Ce: uuum.
Da: una vez que se hace termina pues el paaago, llevan otra vez al pagador.
A lo mejor ya con cinco mil pesos.
Ce: ujum.
Da: con menos, menos dinero.
Pero la obligación del municipio es esteee.....mmm.
.... Prestárselo aul, saalvaaaguaaardando el dinero pues.
Ce: ujum.
Da: ¿sí?
Ce: torses, ¿se coordinan en este, con lo que es municipio?
Da: ¡aja! .
Ce: esteee, que les tiene que proporcionar, esteee... la seguridad.
Da: la seguridad yyy elll espaciooo...
Ce: y el espacio.
... y esteee, bueno.
BanSEFI que se encarga de hacer los pagos, y ustedes quen, se encargan de convocar a las personas.
Y de bueno, más de convocarlos, deee actualizarlos.
Da: aaaa ¡aja! ¡aja!, así es.
Ce: de mantener lo que es, el, el padrón.
Da: asi es... el padrón.
Ce: ujum.
Da: si, si, si.

Ya sean baaajas, ya sean altaaas, ya sean esteee... pues el trámite que se tenga que hacer.
Ce: ujum.
Da: Si, si, si.
Ese es el procedimiento pues.
Ce: ujum.
Asi a gran, grandes rasgos.
Da: a grandes rasgos.
Ce:...(respiro rápido). ¿Ustedes cuando van a estar saliendo a campo? .
Da: enee, enee, a partir del veintitantos.
Ce: sii aa.
Da: no te digo, no, no, no, traje el calendario, se me olvido (inaudible).
Ce: creo que era para uss, algo me habían dicho, creo que era el veintiocho.
Da: veintiocho.
Tons si, torses si.
Ce: que iban a empezar, que iban a arrancar.
Da: aja...si, si, si.
En esta ocasión trabajamos sábados y domingos.
Ce: si meee.
Da: dependiendo... siiii.
Ce: También, también me dijeron que les habían regalado el domingo.
Da: así es.
Ce: para que se pongan a chambear.
Da: si, si, si.

Ce: no se aburran.
Da: y entonces te decía.
Ce: ejeee.
Da: te comentaba pues, si gustabas pues, estee.
Yo te ech, te echaba la mano pues un día de salir, si gustabas pues, irte conmigo
Ce: ujum.
Da: esteee, mas que dices que te queda un poquito lejooos, hablar con Chava.
Ce: (respiro rápido).
Da: para que te vayas aquí aaa Tarímbaro, algo más cómodo, más cerca.
Ce: (respiro rápido).
...de hecho yo siempre me meee.
Yo estoy en lam, disposición de irme aaa recorrer las zonas, por mi no hay bronca.
Da: si, si, siiii.
Ce: namas que para hacer el levantamiento estadístico si tendriaaa, estee.
Como me voy a auxiliar con este, con mis alumnos.
Y como son vacaciones, mmm si, no me los puedo llevar.
Da: siiii, si, si.
Ce: de por si sacarlos de la universidad me implica, esteee.
(Respiro rápido.) Tengo que hacer algún, un par de trámites de ellos.

Porque necesito ellui... si yo los saco de la universidad, tengo que aseguraarlos, esteee y eee.
Te, tengo varias cosas que hacer.
Da: si, si, si, si.
Ce: ya sabes como es.
Da: si, la, laaa.
Ce: la burocracia.
Da: burocracia.
Ce: ejeeeee.
Entonces, eee, por lo mismo dije, no yo solo si me voy.
Da: si, si, si, si.
Ce: nomas les aviso y ya.
Perooo, para llevarme los chavos, si los, si eee,
Lo, yo por ejemplo preferiría que fueran, esteee, valla.
Da: si, localidades mas cercas pues.
Ce: algooo que me.
Da: en el cual te puedas trasladar.
Te sientes maaal, y pss regrésate a tu casa caon y no hay, no bronca.
Ce: psi, yo estaba espe, imaginando algo.
Igual no seee, cincuenta kilómetros de radio de Morelia, me queda perfecto cualquier cosa.
...y las oseaa.
Da: si yo creo queee.
Ce: estamos hablando de cuarenta minutos, una hora.

Me muevo con ellos y no pasa nada.
Da: mira te digo, la zona uno maneja lo que es Morelia.
Ce: ujum.
Da: ósea, pero no es Morelia en sí hee, ósea buaa, ahí estamos pues...
O, óosea, siempre distinguido madre.
Morelia en sí, pus no recibe te digo.
Aúuun no recibe el recurso.
Ce: no, por el tamaño de municipio.
Da: ajaaa, por el tamaño del municipio pues, porque es más de treinta mil habitantes.
...perooo si es Tarímbaro, si es aquíii estee la Mintzitaaa.
Ce: ujum.
Da: ósea localidades pues, aldeañas pues a, Charooo, Queréndarooo, estee... Indaparapeooo, todos esos sectorcitos.
Ahí si lleva pau, digo, no, no yo pienses, no te queda mal pues, esos, esos sitioos.
Ce: no yyyy están, digo están perfectos.
Da: siiii, si, si.
Ya nada más seria pues de con, coordinarnos pues con Chava.
Que es el jefe de zona pues, de, deee estos este, de la zona uno.
Ce: ujum.
Da: pa decirle que si nos apoya.
Yo pienso que sí, que si no, no hay ningún problema.

Ce: y pus siihh, ese es más o menos laaa, la idea.
Da: porque iría pues en vie, vehículo propio pues, personaaal y todo ¿no? .
Ce: si.
Da: haa, no creo que haiga ningún problema.
... esteeee ¿nos acompañarían en todo el operativo? O ciertos, ¿namas dos, tres días pues? .
Namas para que te des una idea.
Ce: Yo creooo, bueno la idea seriaaa, sobre todo creo que la teoría es avanzada.
Ósea iría yo primero, este, para ver cómo está el show.
Yyy, ya con eso, estee, ya organizarme con los chavos.
La idea es que hagan un levantamiento, un pequeño cuestionario.
Que estoy tratando de reducir aún más, estee a, para los beneficiarios.
Da: ujum.
Ce: ... básicamente para preguntarles, bueno estee, sobre el programa.
Como ay, co, ee, queee ha significado o que ha representado para ellos.
..... Por ahí me, ustedes me, bueno me comentaban, estee.
El estee medico Galeana me comentaba queee lo utilizan principalmente paraaa la, para medicamentos y paraaa.

Da: si, si, si, siiii.

(Inaudible).

Ce: que es en lo que lo emplean.

Y bueno, pero sería ahondar un poquito en eso.

Da: si claro.

..... esteee, siiii, pus yo pienso que sí. Lo mismo.

Ce: ujuuuum.

Da: lo mismo, la mayoría de personas lo utilizan pues, para medicamentos.

Hay personas que tobía están muy sanas, muy....

.... Muy erguidos, muy bien.

Hay esteee... pues ya.

La verdad, la verdad ps, la mayoría de persona lo, lo, lo usan para surtirse.

Ce: ujum, ujum.

...y no sé.

Bueno. ¿Algún otro problema que tú? O ¿algún?, ¿algo que teeee? .

..... psss es que no problema como tal, pero alguna cuestión que sea simpati, eeeste, interesante, destaca. (Respiro corto), algo queee.

..... Fuera del hecho de que es un programa enorme.

Da: si muy enorme.

Esteeee..... pus yo creo que, queee mira, todo esto pues, ya va a estar en las sedes de pago.

Ce: ujum.

Da: hay gente que te escucha, hay gente que ya no escucha.

Yo creo que es de mucha paciencia, pues el programa.

Esteee, los promotores tenemos que tener muchísima paciencia.

Esteee... Porque es tratar pues como, cooon bebes, hay veces digamos.

Fórmeseme aquí doñita... no te escuchan, no te entienden, no saben dónde.

Ce: ujum.

Da: entons mira, independientemente ya cuando se van con su dineritooo o hay gente que necesite mucho el apoyo pues.

Como a otra tanta gente que no.

Pero yo creo que es más gente la que lo necesita, que otra gente que no.

Esteee, pus yo creo que te vas con la satisfacción pues, ósea namas yo creo que tú como empleado te vas con la satisfacción de que puedes o no puedes ayudar a ciertas personas.

Ce: ujum.

Da: a veces está en uno, a veces están en las reglas, a veces no puedes, está fuera de tus manos.

Ce: ujum.

Da: pus tantooo cuando no puedes, puesss sientes mal, dices haa, no cobro... se fue sin nada, se fue con las manos vacias, ya

estuvo dos, tres horas aquí y por algún requisito no, no cobro.

Pero hay otras ra, la mayoría de gente cobra y la mayoría de gente se va pues... pues muy a gusto pues.

Ce: ujum.

Da: tenses eso se queda como satisfacción, y tú dices aay cobro.

Ce: ¿Qué tanto duran las personas en laaa, en una sede?, así normalmente.

Da: normalmenteee se trabaja hasta las doce, una del dia.

Ce: ujum.

Da: duran, ¿Qué será? .

Deee diez a once.

A las dieeez... cuatro horas más o menos.

Ce: ujuuum.

Da: un aproximado de cuatro a cinco horas.

Dependiendo de la cantidad de beneficiarios.

Pero normalmente yo sé, pienso que sea menos.

Ce: ujum.

Da: ¿por qué?, porque por ejemplo, no sé cuando hay municipios grandes se les cita por ejemplo: de la “a” a la “m”, a las diez de la mañana.

¿Sí? .

Ce: si.

Da: y de la “m” a la “z” a las doce del dia.

Ce: ujum...y ya acá así se horganizan.

Da: si, si, si, aja.

Entons tú, tú te apeidas este Zabala, tons ya te vas a las once y meeediaaaa, doceee.

Ce: ujum.

Da: estarás una hora y media, dos, a lo muuucho.

Sea, no creo que sean las cuatro horas, he.

Ce: no digooo.

Da: si porque el tiempo de espera de un adulto mayor, aaa lo mucho son dos horas.

Ce: ujum

Da: a lo mucho.

Ce: que si siempre es pesado paraaa.

Da: para los.

Ce: para un adulto mayor estar así.

Da: si, si, si.

Ce: haaaciendo fila.

Da: mira, lo que, noon, esteee.

Ce: ¿o como están? .

Da: normalmente están, están sentados, normalmente.

Ce: aaa ok.

Da: seu, se van parando o se van formando.

En el procesooo deee, yo creo en veinte minutos los tienes parados.

Ce: ujum.

Da: un alrededor, máximo de veinte minutos.

Si, si, si.

.... No sé, volvemos a lo mismo.

Te vas esteee..... Pus sensibilizando, tanto cuestiones de ellos, tanto cuestiones tuyas.

...Yo pienso que no está mal.

Yo, yooo en mi opinión personal pues, son veinte minutos.

Te digo máaaximo que tienes para un adulto.

Recibe un beneficio y ayuda también a convivir pues con los adultos, porque ya muchos adultos ya quedan olvidaaados, ya no saleen, ya están en su casita, ya están, en su rincón.

Tons por ejemplo hay veces que, que de verdad no les paras laaa boca, este Cesar.

Ce: ujum.

Da: llegas y, buenas tardes y ps están con el vecine, gua, gua, gua y ¿te acuerdas cuando hicimos esto de chavos?, y cundo hicimos esto, lotro.

(Respiro).

Ce: uuujum.

Da: tons hay veces que no se, también la convivencia pues, el, elll unirse como pues, sociedad.

Ce: ujum.

Da: también en parte impo, fundamentaaal he, fundamentaal créemelo.

Ce: ujum.

Da: ósea yo lo veo así.

..... yo hecho muchos adultos, no pus que tráigame la constancia medica, sss tráigalo.

Son dos horas que le sirven al adulto mayor.

Sale de casa, sale, le pega el aire..... este, se traslada de unnnn, un traslado pues.

Haaay personas como en todo cesar, como en todo ¿no? .

Que necesitan oxigeno, pus no puedes trasladarlo.

Ce: mno.

Da: ya están encamados, noo, no se puede.

Pero hay personas que si pueden.

Ce: ujum.

Da: o están este esperando este, créeme el día en el que va, van a recibir su apoyo.

Ce: ujum.

Da: ¿con que fin?, una pues de alll, el apoyo económico ¿no? .

Ce: psi.

Da: y otra... pus que están saliendooo.

Haaaa viene el programa de setenta y mas, deja me alistooo.

Eeaa un día antes ya están.

A las cinco de la mañana ya se paraaaron, se ponen sus sombreritos, su mejor camisita.

... amos a respirar aire frescooo, se salen de casaaa, se echan su caguamitaaa, se echan su cervezaaa, no sé.

Ce: ps si... los...

Da: ¿si, si me explico? .

Se sienten libres por un rato pues.

Ce: uuum.

Da: y otra vez a llegar pues, al mismooo.

Yo así lo veo he.

Ce: ujum.

Da: créeme que así lo veo.

... hora que bayas te vas a dar cuenta.

... o te va dar, vas a sentir, chiin esa persona.

Hay gente que si te da este remordimiento, que dices chin, esa persona ahí está el apoyo, está muy enferma y está aquí.

Como hay otras tantas muchas, yo creo que la mayoría son personas que no están enfermas...o ¡siii! , pero no deeee.

Ce: no como para no ir.

Da: ¡ajaa!, ajaa.

No, noo así deee, de grado.

De que haaaa, no, no pueda ir, pues.

Sea, si seria eso Cesaaar.

Como dices tú, no hay como ir, no hay como que te des cuenta, no hay como que veas, que bene, que beneficiados traemos.

Ce: no pss... ta bien.

.....bueno, pss ya lo que meee, lo que sigue, o lo que voy a estar trabajando, es eee organizándome con, pss con este, con el médico ajiii.

Da: si, si. Siii.

Ce: con Fabio Galeana yyy este con ustedes.

Te digo pus si tengo la intención de da, deee yo personalmente darme una vuelta a las sedes y ya de hacer el levantamiento estadístico.

Da: siii, te digo, yo pienso que no hay ningún problema.

¡Yo!

Apéndice 3. Prueba de bondad y ajuste (J_i^2) para medias de edad

1. Hipótesis nula y alternativa

H_0 . No existe ninguna diferencia entre la serie de frecuencias observadas y la serie de frecuencias esperadas.

H_1 . Existe una diferencia entre la serie de frecuencias observadas y la serie de frecuencias esperadas.

2. Nivel de significancia

Seleccionamos el nivel 0.05, que es igual al error Tipo I, por lo tanto la probabilidad de que se rechace la hipótesis nula es de 0.05.

3. Estadístico de prueba

El estadístico de prueba sigue la distribución de ji cuadrada, la cual se designa como X^2 .

4. Formular regla de decisión

En nuestro caso, si el valor de ji cuadrada es mayor a 11.070, la regla de decisión será rechazar H_0 . Si es menor o igual a 11.070, se acepta.

Apéndice 4. Sedes incluidas en el muestreo

No.	Municipio	Sede	Localidades	Beneficiarios	Gestores
1	Acuitzio	Acuitzio del Canje 1	32	375	1
1	Acuitzio	Acuitzio del Canje 2	1	415	1
3	Álvaro Obregón	Álvaro Obregón 1	6	631	1
3	Álvaro Obregón	Álvaro Obregón 2	20	622	1
22	Charo	Charo	21	775	2
22	Charo	Irapeo	25	467	1
27	Chucándiro	Chucandiro	15	393	2
27	Chucándiro	El Salitre	3	129	1
27	Chucándiro	Las Cruces	2	66	1
18	Copándaro	San Agustín del Maíz	2	125	0
18	Copándaro	Santa Rita	6	105	0
18	Copándaro	Copándaro de Galeana	5	395	1
20	Cuitzeo	Cuamio	3	305	1
20	Cuitzeo	Cuaracurio	4	205	1
20	Cuitzeo	Mariano Escobedo (San Lorenzo)	1	180	1
20	Cuitzeo	San Agustín del Pulque	2	217	0
20	Cuitzeo	Cuitzeo del Porvenir	8	1006	2
36	Huandacareo	Huandacareo	7	1008	1
40	Indaparapeo	Indaparapeo	17	576	1
40	Indaparapeo	Colonia del Triunfo (La Tepacua)	6	150	1
40	Indaparapeo	San Lucas Pío	2	171	1
53	Morelia	Tacícuaró	4	391	2
53	Morelia	Capula	7	468	2
53	Morelia	Atapaneo (Las Fosas de Atapaneo)	4	266	1
53	Morelia	Cuto de la Esperanza	9	276	1
53	Morelia	Chiquimitio	5	229	1
53	Morelia	Teremendo de los Reyes	12	436	2
53	Morelia	Morelia	37	574	2
53	Morelia	San Isidro Itzicuaró	9	212	0
53	Morelia	Tiripetio	18	591	1
53	Morelia	Jesús del Monte	8	205	1
53	Morelia	Santiago Undameo	19	478	1
53	Morelia	Morelos	3	679	1
72	Queréndaro	Queréndaro	15	755	1
72	Queréndaro	Pueblo Viejo	5	126	1
78	Santa Ana Maya	Santa Ana Maya 1	14	529	1
78	Santa Ana Maya	Santa Ana Maya 2	14	488	1

No.	Municipio	Sede	Localidades	Beneficiarios	Gestores
88	Tarímbaro	Cuto del Porvenir	8	343	1
88	Tarímbaro	Tarimbaro 1	6	432	1
88	Tarímbaro	Tarimbaro 2	31	487	1
88	Tarímbaro	Uruetaro	14	523	2
88	Tarímbaro	Tejaro de los Izquierdo	5	415	1
110	Zinapécuaro	Bocaneo (San Pedro)	7	382	1
110	Zinapécuaro	Francisco Villa	7	542	2
110	Zinapécuaro	Ucareo	10	382	0
110	Zinapécuaro	Valle de Juárez (Jerahuaro)	15	540	1
111	Zinapécuaro	Zinapécuaro de Figueroa 1	1	663	0
111	Zinapécuaro	Zinapécuaro de Figueroa 2	9	291	0
110	Zinapécuaro	Zinapécuaro de Figueroa 3	16	226	0
Total			500	20245	50

Anexos

En este apartado se presentan las Reglas de Operación del Programa (ROP) de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales para el ejercicio fiscal 2007 publicadas en el diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de febrero de 2007 y la adición al artículo segundo transitorio publicado en el DOF el 20 de abril de 2007. Las ROP de los ejercicios fiscales 2008 a 2013 están disponibles en <http://www.dof.gob.mx/> y en el documento anexo a esta tesis.

DOF: 28/02/2007

ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Desarrollo Social.

BEATRIZ ZAVALA PENICHE, Secretaria de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 43 y 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 25, 27 y Décimo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007; 1, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y

CONSIDERANDO

Que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, entre ellos el programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, 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; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica 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. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.

Que en este marco, las dependencias serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Las nuevas reglas de operación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de febrero.

Que esta Secretaría recibió el oficio 312.A.-000186 de fecha 16 de febrero de 2007, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el que emitió la autorización correspondiente a las Reglas de Operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales; asimismo, recibió con fecha 22 de febrero de 2007, el oficio COFEME/07/0697 de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria por el que se emitió el dictamen respectivo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN Y PUBLICAN LAS REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA DE ATENCION A LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MAS EN ZONAS RURALES, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007

Unico: Se emiten y publican las Reglas de Operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007.

TRANSITORIOS

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de febrero de dos mil siete.- La Secretaria de Desarrollo Social, **Beatriz Zavala Peniche.**- Rúbrica.

PROGRAMA DE ATENCION A LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MAS EN ZONAS RURALES, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007

1. Antecedentes

De conformidad con los datos demográficos derivados del II Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), existen alrededor de un millón de Adultos Mayores de 70 años y más en las localidades de hasta 2500 habitantes que hay en el país. Las condiciones de pobreza y marginación que imperan en estas localidades se manifiestan de manera más aguda en los Adultos Mayores de 70 años, quienes además de padecer de manera particular por los rezagos sociales de sus comunidades, se encuentran en una etapa de su vida en la que las posibilidades de que cuenten con una fuente de ingresos son muy bajas.

En vista de la particular vulnerabilidad de este grupo poblacional, el Gobierno Federal inicia este programa de apoyo a los adultos mayores, con el propósito de mejorar su ingreso y, con ello, sus condiciones de vida.

2. Glosario

Para efectos de las presentes Reglas de Operación, se entenderá por:

- Beneficiarios: Son los adultos mayores de 70 años o más que reciben los apoyos por haber cumplido con los criterios de elegibilidad y los requisitos de las Reglas de Operación;
- Delegaciones: Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas;
- Reglas: las Reglas de Operación del Programa;
- SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social, y
- Unidad Responsable del Programa (URP): de acuerdo con el artículo décimo segundo transitorio del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.

3.2. Objetivo Específico

Otorgar un apoyo económico a los adultos mayores de 70 años y más que habitan en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.

4. Lineamientos

4.1. Cobertura

El Programa operará a nivel nacional en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes, en todas las entidades federativas del país, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4.3.2 de estas reglas.

4.2. Población Objetivo

La población objetivo del Programa son los adultos mayores de 70 años y más que habiten en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.

4.3. Beneficiarios

4.3.1. Criterios de Elegibilidad y Requisitos

Para poder recibir apoyo bajo el Programa, el adulto mayor deberá cubrir los siguientes criterios de elegibilidad:

1. Tener 70 años de edad o más;
2. Habitar en zonas rurales en una localidad de hasta 2,500 habitantes;
3. No ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Atención a Adultos Mayores, del Programa de Atención a Adultos Mayores, ni de otros programas federales con beneficios similares a los de este programa;

Las personas elegibles que deseen obtener el apoyo que brinda este Programa deberán cubrir los siguientes requisitos:

1. Llenar una solicitud de apoyo (Anexo A: Formato de Solicitud de Apoyo para Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales) en las oficinas de las Delegaciones, ante los promotores del Programa u otras instancias adicionales que señale la SEDESOL;
2. Presentar una identificación oficial con fotografía, en original (Credencial de Elector expedida por el IFE, pasaporte o cartilla del Servicio Militar Nacional) o, en su defecto, una Credencial del Instituto Nacional Para la Atención a los Adultos Mayores (INAPAM) o un documento expedido por la autoridad municipal que haga constar su identidad, siempre que cuente con fotografía.
3. Presentar documento oficial que certifique que la persona que desea ser beneficiario tiene 70 años o más; en caso de carecer de él, se aceptará como tal la Credencial de Elector, el pasaporte, la cartilla del Servicio Militar Nacional o, en su defecto, el documento que para tal efecto acepten las legislaciones locales.
4. Acreditar su residencia en una de las localidades participantes en el Programa, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4.3.2 de estas Reglas, mediante la presentación de un comprobante de domicilio o constancia de la autoridad municipal correspondiente.
5. Afirmar bajo protesta de decir verdad no recibir apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Apoyo a Adultos Mayores, o del Programa de Atención a Adultos Mayores, lo que se asentará en la solicitud de apoyo estampando el solicitante su firma o, en caso de no saber leer ni escribir, su huella. En caso de ser

solicitud de apoyo estampando el solicitante su firma o, en caso de no saber leer ni escribir, su huella. En caso de ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Apoyo a Adultos Mayores o del Programa de Atención a Adultos Mayores, renunciar al apoyo que recibe por parte de estos programas, con lo cual serán incorporados al nuevo programa.

Los beneficiarios podrán renunciar a los apoyos que reciben a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Apoyo a Adultos Mayores, o del Programa de Atención a Adultos Mayores en dos formas: **1)** al no manifestar su deseo de seguir siendo beneficiarios de estos dos programas antes del término del segundo bimestre del ejercicio, omitiéndose en este caso el requisito de presentar la solicitud de apoyo; o, **2)** de manera expresa si así lo prefiere el beneficiario- a través de la solicitud de apoyo. En caso de renuncia, los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades sólo pierden el componente de Apoyo a Adultos Mayores, conservando los demás beneficios a que tengan derecho como miembros de un hogar beneficiario del programa.

Los documentos que presente deben coincidir con los datos asentados en la solicitud, lo que será verificado por el personal que reciba la misma. Si los datos no coincidieran con los documentos o no los presentara completos, será informado en ese momento de la imposibilidad de recibir la solicitud en tales condiciones, haciéndole saber que la puede presentar en cualquier momento del ejercicio fiscal cuando recabe la documentación faltante.

Los Adultos Mayores elegibles y que hayan cubierto los requisitos, pero que por agotamiento de los recursos del programa no resulten apoyados, así como aquellos que soliciten posteriormente su ingreso y cubran los criterios de elegibilidad y requisitos señalados, se mantendrán registrados en la base de datos para ser incorporados al Padrón de Beneficiarios en cuanto haya disponibilidad presupuestal por bajas en el mismo.

4.3.2. Localidades Participantes

La SEDESOL identificará las localidades de hasta 2,500 habitantes que participarán en este Programa con base en los datos demográficos del II Censo de Población y Vivienda 2005, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La relación de las localidades participantes se publicará en la página electrónica de la SEDESOL www.sedesol.gob.mx.

4.4. Tipos y Montos de Apoyo

4.4.1. Monto del Apoyo

Los beneficiarios del Programa recibirán un apoyo mensual por \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.), el cual se les entregará de manera bimestral, sujeto a la disponibilidad presupuestal del Programa. En los casos en que las condiciones de aislamiento o accesibilidad de las localidades dificulten o hagan muy costosa la entrega bimestral de los apoyos, se podrá espaciar la entrega de los apoyos a un período cuatrimestral.

La asignación de los apoyos en cada entidad federativa se hará conforme a la fecha en que los solicitantes hayan presentado toda la documentación necesaria para validar el pleno cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 4.3 de estas Reglas.

Todos los beneficiarios recibirán los apoyos correspondientes al bimestre en que se incorporen al padrón de beneficiarios. Aquellos beneficiarios de los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Adultos Mayores y de Atención a los Adultos Mayores que ya viene operando la SEDESOL, que pasen a ser beneficiarios de este programa conforme a lo dispuesto en el numeral 5.1 de estas reglas, podrán recibir los apoyos correspondientes al bimestre anterior al de su incorporación al programa, siempre y cuando esta acción no represente una duplicación con los apoyos de los programas ya referidos.

La SEDESOL asegurará que la entrega de los recursos se haga de manera eficiente, para lo cual podrá recurrir a cualquier empresa liquidadora.

4.4.2 Gastos de Operación

Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas a la operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, la SEDESOL a través de la URP contará con recursos de hasta el 7% del monto total asignado al Programa.

4.5. Derechos y Obligaciones

Todas las personas tienen derecho a recibir información de manera clara y oportuna sobre la realización de trámites, requisitos y otras disposiciones para participar en el Programa.

Los beneficiarios del Programa tienen, además, los siguientes derechos y obligaciones.

Derechos:

- 1.** Recibir por parte de la SEDESOL un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de sexo, grupo étnico, filiación política, gremial o religiosa, así como tener la debida privacidad y reserva de su información confidencial;
- 2.** Participar, sin costo alguno, en el proceso de incorporación al Programa;
- 3.** Recibir por parte de la SEDESOL una tarjeta u otro documento que lo acredite como beneficiario del Programa

3. Recibir por parte de la SEDESOL, una tarjeta o otro documento que lo acredite como beneficiario del Programa, mismo que deberá presentarse para recibir el apoyo correspondiente, el cual será entregado con el primer pago, al término del bimestre (o cuatrimestre) en que se haya incorporado al padrón de beneficiarios;

4. Recibir en su totalidad y oportunamente el apoyo que le corresponda de conformidad con las Reglas;

Obligaciones:

1. Acudir personalmente, con su identificación oficial y la tarjeta o documento que lo acredita como beneficiario, a recoger los apoyos del Programa, en el lugar, fecha, forma y plazos establecidos por la instancia ejecutora.

En el caso de imposibilidad física para acudir al cobro personalmente por discapacidad física o enfermedad, podrá hacerlo a través de otra persona, quien presentará al momento del pago, constancia o certificado médico que acredite dicha circunstancia expedido por autoridad de salud competente, así como la identificación oficial suya y del beneficiario, dejando para constancia, copia fotostática de estos documentos que serán agregados a la prueba o comprobante de pago.

Las constancias serán válidas para tres bimestres como máximo, debiendo renovarlas en caso de subsistir la discapacidad o enfermedad.

2. Proveer, sin faltar a la verdad, información personal necesaria para su incorporación al Padrón de Beneficiarios.

3. No hacer uso indebido de las tarjetas o documentos que lo acreditan como beneficiario del Programa; se considera uso indebido de la tarjeta o documento, entre otros, su venta o préstamo, su entrega a persona distinta del programa o su uso en actos partidistas o electorales.

4. No presentar una solicitud en más de una ocasión, a menos que se solicite reincorporación por baja temporal

4.6. Causales de Baja del Programa

Los beneficiarios serán dados de baja temporalmente del Programa en caso de no acudir en tres ocasiones consecutivas a recoger el apoyo o al detectarse una duplicidad con los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Apoyo a Adultos Mayores, o de Atención a Adultos Mayores. En este último caso, la suspensión se levantará al corregirse el problema de duplicación, haciendo el ajuste correspondiente al monto de los apoyos a recibir subsecuentemente, siempre y cuando no se detecte dolo o mala intención por parte del beneficiario en el origen de la duplicidad.

Procederá la baja definitiva en el caso de que hagan uso indebido de las tarjetas o documentos que los acreditan como beneficiarios del Programa, por presentar en dos o más ocasiones su solicitud de ingreso al programa (excluyendo el caso de reincorporación) o por fallecimiento.

Los adultos mayores que hayan dejado de recibir sus apoyos como consecuencia de una baja temporal, podrán reingresar al programa mediante el llenado de la solicitud de apoyo. La entrega de los apoyos en este caso estará sujeta a la disponibilidad presupuestal

4.7. Instancias Participantes

4.7.1. Instancias Ejecutoras

La instancia ejecutora y responsable de este Programa será la SEDESOL, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, sus Delegaciones o de terceros, con los cuales suscriba los convenios correspondientes.

En la ejecución de los recursos deberá cumplirse con el principio de anualidad del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

4.7.2. Instancia Normativa

La SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para interpretar las presentes Reglas.

4.8. Coordinación Institucional

La SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas y acciones del Gobierno Federal. La coordinación institucional y vinculación de acciones buscará potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir los gastos administrativos.

Con este mismo propósito, la SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, municipales y locales, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas y de la normatividad aplicable.

5. Operación

5.1. Proceso

La SEDESOL hará del conocimiento de la población, las características del Programa a través de los medios de comunicación y de su página electrónica www.sedesol.gob.mx.

Los adultos mayores de 70 años y más que deseen obtener un apoyo de este Programa deberán llenar una solicitud de apoyo (Anexo A: Formato de Solicitud de Apoyo para Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales) en las oficinas de las Delegaciones, ante los promotores del Programa u otras instancias adicionales que señale la SEDESOL, y entregarla personalmente junto con toda la documentación que se describe en la sección de requisitos de estas Reglas. La entrega de solicitudes de apoyo se podrá realizar a lo largo del año fiscal.

Los adultos mayores de 70 años y más que sean beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en su componente de Apoyo a Adultos Mayores, o del Programa de Atención a Adultos Mayores que ya venía operando la SEDESOL, podrán elegir libremente entre permanecer en éstos o convertirse en beneficiarios del presente Programa. Para que puedan elegir razonadamente, los responsables o promotores de los tres programas mencionados les informarán con toda claridad de los beneficios que le corresponderían como beneficiarios de cada uno de ellos.

La SEDESOL sólo recibirá las solicitudes que sean presentadas personalmente y que cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 4.3.1 de las presentes Reglas. Los adultos mayores que presenten así su solicitud y cumplan con los criterios de elegibilidad, serán registrados en el Padrón de Beneficiarios.

En caso de que los adultos mayores de 70 años y más que sean beneficiarios de los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente Adultos Mayores y de Atención a los Adultos Mayores que ya viene operando la SEDESOL, renuncien a los apoyos que reciben a través de estos programas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.3.1, la aceptación de la tarjeta o documento que la SEDESOL les entregue como beneficiarios del presente programa, será la confirmación de esta renuncia.

En este caso, la SEDESOL, a través de la URP, hará el trámite correspondiente para que una copia de los documentos de los actuales beneficiarios, adultos mayores en lista de espera y adultos mayores encuestados que obran en los expedientes de los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades, en su componente Adultos Mayores, y de Atención a los Adultos Mayores, sean integradas en el expediente que corresponda a cada Adulto Mayor como nuevo beneficiario de este Programa.

El apoyo es personal y se entregará de manera directa al beneficiario, no siendo necesario para su obtención, la intervención de terceros, representantes o gestores.

Bajo ninguna circunstancia, el beneficiario debe entregar cantidad alguna por concepto de gastos, gestiones o trámites, comisiones o gratificaciones para obtenerlo a persona física o moral, o autoridad federal, estatal o municipal.

A los adultos mayores que sean incorporados al Padrón del Programa se les entregará una tarjeta o documento que los acredite como beneficiarios de este Programa, mismo que deberán presentar en cada ocasión en que acudan a recibir el apoyo correspondiente. Esta tarjeta o documento es el medio por el que la SEDESOL les hace saber que han sido incorporados al programa; en caso de que el beneficiario extravíe la tarjeta o documento, podrá solicitar una adicional en las oficinas de la Delegación de la Sedesol correspondiente mediante un escrito libre, especificando la fecha de la solicitud, nombre completo y domicilio, y que se trata de una reposición; la SEDESOL le hará entrega de una nueva tarjeta o documento en un plazo no mayor a 20 días hábiles, la cual tendrá un costo de recuperación no mayor a \$30 pesos, los cuales se tendrán que pagar en las oficinas de las Delegaciones de la Sedesol en los Estados al momento de solicitarla.

6. Ejecución

6.1. Avances Físico-Financieros

La URP deberá formular trimestralmente reportes sobre el avance financiero de las acciones bajo su responsabilidad durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato posterior al periodo que se reporta.

6.2. Cierre de Ejercicio

La URP integrará el Cierre de Ejercicio, debidamente requisitado y en medios magnéticos, Cuenta Pública y hará las conciliaciones bancarias procedentes y las remitirá a la Dirección General de Seguimiento .

La comprobación de recursos deberá efectuarse conforme a la normatividad Federal vigente.

6.3. Recursos No Devengados

Los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado, deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación en los términos de la normatividad establecida.

7. Auditoría, Control, Medición y Seguimiento

La Dirección General de Seguimiento, en coordinación con la URP y la participación que corresponda a las Delegaciones, realizará el seguimiento físico de la aplicación de los recursos del Programa, llevará el monitoreo permanente de las metas alcanzadas y de la población beneficiada y efectuará el seguimiento al cumplimiento de las presentes Reglas.

Para asegurar la correcta ejecución de las acciones que se realicen con recursos del Programa, se llevarán a cabo acciones de seguimiento en campo, en coordinación con la URP y las Delegaciones y se promoverá la participación de la población beneficiaria y de la sociedad civil.

7.1 Informe de Resultados

La URP dará seguimiento a las acciones desarrolladas con los recursos de este Programa, e informará sobre los resultados en los términos establecidos en las presentes Reglas y convenios o acuerdos respectivos.

Se deberán elaborar informes trimestrales que muestren los resultados obtenidos de los procesos de control y supervisión, que faciliten el conocimiento oportuno de la situación que prevalece en torno al uso de recursos que contribuyan a la toma de decisiones, en apego a las disposiciones normativas correspondientes.

8 Evaluación

8.1 Interna

Con el objeto de proponer mejoras continuas en la operación del Programa y lograr un mayor impacto de corto, mediano y largo plazos, así como contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas con transparencia, se evaluarán la operación y los resultados del Programa, y se llevarán a cabo la medición y el seguimiento de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas.

8.2 Externa

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, conforme a lo que señala la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007; así como los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Conforme a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, su reglamento, la dependencia deberá cubrir el costo de la evaluación con cargo al presupuesto del programa y conforme al mecanismo de pago que se determine. La evaluación deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional, con base en los Términos de Referencia del Programa elaborados conjuntamente entre la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y la URP con la participación que corresponda a la Dirección General de Seguimiento.

9. Indicadores de Gestión

La URP definirá los indicadores de resultados de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y será la responsable de publicarlos en el sitio www.sedesol.gob.mx.

Indicadores de Resultados		
Nombre	Objetivo Tipo/Periodicidad	
1. Índice de Cobertura	Determinar el porcentaje de población beneficiaria con respecto a la población objetivo	Eficacia /Trimestral
Fórmula	Población atendida/ Población objetivo	x 100
2. Índice de Atención a mujeres adultas mayores de 70 años y más	Conocer el porcentaje de la población atendida por género, con relación al total de población beneficiaria	Género / Trimestral
Fórmula	Número de mujeres adultas mayores de 70 años y más/ Total de la población beneficiaria	x 100
3 Eficiencia Presupuestal	Medir el esfuerzo operativo en términos del ejercicio de los recursos	Efectividad/ Trimestral
Fórmula	Recursos federales ejercidos/ Recursos federales programados	x 100

10. Transparencia

10.1. Difusión

Estas Reglas, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, estarán disponibles para la población

en las Delegaciones, así como en la página electrónica de la SEDESOL: www.sedesol.gob.mx.

Las Delegaciones, en coordinación con la URP, serán las encargadas de realizar la promoción del Programa; se darán a conocer las acciones a realizar y las comunidades beneficiadas. En materia de transparencia se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y a lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007,

La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción de este Programa deberán incluir la siguiente leyenda: Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Toda la publicidad que se adquiera para este Programa, tal como anuncios en medios electrónicos, impresos, complementarios o de cualquier otra índole, vinculados con los programas de comunicación social, deberá incluir la siguiente leyenda: Este Programa es público y queda prohibido su uso con fines partidistas o de promoción personal.

De conformidad con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, la publicidad y la información relativa a este Programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.

10.2. Contraloría Social

Conforme lo establece la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, se impulsará la creación de instancias de contraloría social, por parte de los beneficiarios, con el fin de que participen en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las presentes Reglas.

Los mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, se ajustarán a los lineamientos vigentes emitidos por la Secretaría de la Función Pública y demás normatividad aplicable, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

Las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política.

11. Quejas y Denuncias

Los beneficiarios pueden presentar quejas y denuncias ante las instancias correspondientes por incumplimiento de las presentes Reglas y demás normatividad aplicable, lo que puede dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Las quejas y denuncias se captarán por el Organismo Interno de Control en la SEDESOL y por la Secretaría de la Función Pública, vía electrónica a través de los sitios de Internet www.sedesol.gob.mx y www.funcionpublica.gob.mx, así como del correo electrónico quejasoic@sedesol.gob.mx o vía telefónica a los números 01800 714 83 40 del interior de la República; llamadas desde la Ciudad de México en el teléfono 53 28 5000, ext. 51465, respectivamente.

Asimismo, se podrán presentar quejas y denuncias en las Delegaciones.

Las presentes Reglas de Operación entrarán en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y continuarán vigentes hasta la emisión, en su caso, de nuevas reglas o modificaciones, en los términos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Anexo A

Formato de Solicitud de Apoyo para adultos mayores de 70 años y más en Zonas Rurales

FORMATO DE SOLICITUD DE APOYO PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MAS EN ZONAS RURALES	
Fecha: _____	Folio de Solicitud _____ (Para uso de quien recibe)
I.- DATOS GENERALES DEL SOLICITANTE	
Nombre Completo (Apellido paterno, materno, nombre)	Fecha de nacimiento: __/__/____
Domicilio (Calle, Número)	Localidad
Municipio	Estado
II.- Participación en otros programas federales de apoyo	
¿Es beneficiario de alguno de los siguientes programas?	
SI	
NO	

a. Oportunidades (Componente de Adultos Mayores)

b. Programa de Atención a los Adultos Mayores

c. Otro programa con beneficios similares a los de este programa

En caso de que la respuesta sea afirmativa para cualquiera de estos programas, ¿desea que se le considere como beneficiario de este programa, bajo conocimiento de que será dado de baja como beneficiario de aquél?

(El promotor de este programa deberá hacer del conocimiento del solicitante los beneficios, derechos y obligaciones de cada uno de los programas, y que en caso de optar por ser beneficiario de este programa se le dará de baja en el que actualmente es beneficiario).

SI

Quiero ser beneficiario de este programa, renunciando a los beneficios que actualmente recibo a través de otros programas federales similares a éste.

NO

Prefiero seguir recibiendo el apoyo del programa federal del que actualmente soy beneficiario

III.- DOCUMENTACION QUE PRESENTA

DOCUMENTO

SI

NO

Tipo de documento/Observaciones

1) Identificación oficial con fotografía

Original

Copia

2) Documento que certifique que la persona es un adulto mayor de 70 años o más

3) Documento que acredite su residencia en una de las localidades participantes en el programa

Comentarios y observaciones:

Nombre y Firma del solicitante

Firma de quien recibe y sello de recibido (en su caso)

Instrucciones:

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.sedesol.gob.mx

Presentar en original y tres copias / El formato se presentará bajo protesta de decir verdad.

Contacto para consultas sobre este formato (01-55) 5141-7900, ext. 54350

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el D.F. y área metropolitana

“Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

“Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.

Este formato es de libre reproducción.

Este formato debe entregarse con tres copias para que se acuse por parte de quien lo recibe, y una copia sea comprobante del solicitante.

INSTRUCTIVO DE LLENADO

Formato de Solicitud de Apoyo para Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales

Folio de Solicitud	No anotar nada, esta sección será llenada por la instancia receptora
Fecha	Indicar fecha en que se elabora la solicitud
Datos Generales del solicitante	Anotar los datos completos de nombre, edad y dirección del Adulto Mayor de 70 años o más
Documentación que presenta	El personal que recibe deberá marcar con una cruz los documentos que se presentan y en el apartado de observaciones las precisiones que le haga el solicitante.

Instrucciones:

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.sedesol.gob.mx

Presentar en original y tres copias / El formato se presentará bajo protesta de decir verdad.

DOF: 20/04/2007

ACUERDO por el que se adiciona un artículo Segundo Transitorio al Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Desarrollo Social.

BEATRIZ ZAVALA PENICHE, Secretaria de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 25 y 27 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007; 1, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y

CONSIDERANDO

Que el 28 de febrero de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007; que dicho Programa tiene como objetivo general, mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes, y

Que es necesario establecer expresamente, que para el ejercicio fiscal 2007, en el cual inicia operaciones el referido Programa, por única ocasión sus beneficiarios podrán recibir los apoyos correspondientes a todos los bimestres anteriores a su incorporación al mismo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO AL ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN Y PUBLICAN LAS REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA DE ATENCION A LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MAS EN ZONAS RURALES, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007

Unico: Se adiciona un artículo Segundo Transitorio al Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007, para quedar como sigue:

SEGUNDO.- Para el ejercicio fiscal 2007, en el cual inicia operaciones el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, por única ocasión los beneficiarios podrán recibir los apoyos correspondientes a todos los bimestres anteriores a su incorporación al programa, siempre y cuando hayan cumplido 70 años o más antes del 1 de enero de 2007 y esta acción no represente una duplicación con los apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Apoyo a Adultos Mayores correspondiente a los mismos bimestres del ejercicio fiscal 2007, del Programa de Atención a Adultos Mayores, ni de otros programas federales con beneficios similares.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de abril de dos mil siete.- La Secretaria de Desarrollo Social, **Beatriz Zavala Peniche.**- Rúbrica.