

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL



ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO
Y ADMINISTRACIÓN
UNIDAD SANTO TOMÁS
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



**POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APLICACIÓN
EN LOS PROGRAMAS SOCIALES
DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

C.P. JUAN ODÓN DOMÍNGUEZ MONTIEL

DIRECTOR DE TESIS

M EN C ROMÁN RÍOS YESCAS

MÉXICO, D.F. MAYO 2014

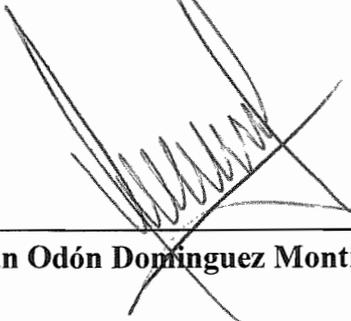


INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

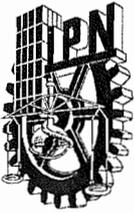
CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 30 del mes de Junio del año 2014, el que suscribe **Juan Odón Domínguez Montiel**, alumno del Programa de Maestrías en Ciencias en Administración Pública, con número de registro **B001930**, adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás, manifiesto que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del **M. en C. Román Ríos Yescas** y cede los derechos del trabajo titulado **Políticas Públicas y su Aplicación en los Programas Sociales del Municipio de Agua Dulce Veracruz 2011 - 2013**, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información NO deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o directores del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones electrónicas ccvifa@hotmail.com, juan.odon.dominguez@pemex.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.



Juan Odón Domínguez Montiel



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:00 horas del día 12 del mes de JUNIO del 2014 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

“POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APLICACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013”

Presentada por el alumno:

DOMÍNGUEZ

Apellido paterno

MONTIEL

Apellido materno

JUAN ODÓN

Nombre(s)

Con registro:

B	0	0	1	9	3	0
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director de tesis

M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

DR. JESÚS CEJA PIZANO

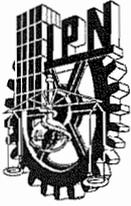
M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

M. EN C. FRANCISCO MARTÍNEZ RIVERA

M. EN C. MARTIMIANO BUSTOS PATRICIO

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

DRA. MARÍA TRINIDAD CÉRECEDO MERCADO



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REGISTRO DE TEMA DE TESIS Y DESIGNACIÓN DE DIRECTOR DE TESIS

México, D.F. a 13 de JUNIO del 2014

El Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. en su sesión No. Celebrada el día 21 del mes de MAYO conoció la solicitud presentada por el(la) alumno(a):

DOMÍNGUEZ

Apellido paterno

MONTIEL

Apellido materno

JUAN ODÓN

Nombre(s)

Con registro:

B	0	0	1	9	3	0
---	---	---	---	---	---	---

Aspirante al grado de: **MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.- Se designa al aspirante el tema de tesis titulado:

“POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APLICACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013”

De manera general el tema abarcará los siguientes aspectos:

2.- Se designa como Director de Tesis al C. Profesor:

M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

3.- El trabajo de investigación base para el desarrollo de la tesis será elaborado por el alumno en:

que cuenta con los recursos e infraestructura necesarios.

4.- El interesado deberá asistir a los seminarios desarrollados en el área de adscripción del trabajo desde la fecha en que se suscribe la presente hasta la aceptación de la tesis por la Comisión Revisora correspondiente:

El Director de Tesis

M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

El Aspirante

C. JUAN ODÓN DOMÍNGUEZ MONTIEL

El Presidente del Colegio

DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ÍNDICE

Resumen

Abstract

Introducción

Capítulo I. Bases metodológicas

1.1 Fundamento metodológico	1
1.2 Estado del conocimiento	1
1.3 Justificación	8
1.3.1 Actualidad	9
1.3.2 Relevancia	9
1.3.3 Pertinencia	9
1.4 Planteamiento del problema	10
1.4.1 Antecedentes	10
1.4.2 Formulación del problema	11
1.5 Pregunta de investigación	11
1.6 Objetivos	12
1.6.1 Objetivo general	12
1.6.2 Objetivos específicos	12
1.7 Metodología	13

Capítulo II. Las Políticas Públicas y el combate a la pobreza

2.1 Antecedentes de las Políticas Públicas y su evolución	14
2.2 El crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad social	17
2.3 Raíces y mecanismo de la pobreza y la desigualdad social	20
2.3.1 Las consecuencias de la pobreza y la desigualdad social	23

2.4 Situación actual de México	26
2.4.1 Estrategias y líneas de acción existente en los niveles nacional e internacional	28
2.5 Estrategias y líneas de acción nacionales	34
2.6 Las acciones propuestas	40
2.7 Proyectos estratégicos	49
Capítulo III. Análisis de los programas sociales en el estado y Municipio de Agua Dulce Veracruz	
3.1 La pobreza en Veracruz	52
3.2 Pobreza municipal 2010	55
3.3 pobreza extrema	60
3.3.1 Evolución de la pobreza en Veracruz 2008-2010	63
3.4 Evolución de las carencias sociales y del bienestar económico en Veracruz 2008-2010	65
3.4.1 Rezago educativo	66
3.4.2 Carencia por acceso a los servicios de salud	66
3.4.3 Carencia por acceso a la seguridad social	66
3.4.4 Carencia por calidad y espacios de la vivienda	67
3.4.5 Carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	67
3.4.6 Carencia por acceso a la alimentación	67
3.5 Análisis de bienestar económico 2008-2010	68
3.5.1 Bienestar	68
3.5.2 Bienestar mínimo	68
3.5.3 Coeficiente de Gini	69
3.6 Razón de ingreso	70

3.6.1 Zonas de atención prioritarias	71
3.7 Índice de la tendencia laboral de la pobreza	73
3.7.1 Rezago social	74
3.7.2 Resultados a nivel nacional y para Veracruz	78
3.7.3 Resultado por tema de análisis	78

Capítulo IV. Normativa del Desarrollo Social y Evaluación de Programas Estatales

4.1 Elementos y variables de análisis	80
4.2 Diseño y operación de los programas estatales	81
4.3 Transparencia de los programas estatales	84
4.4 Indicadores de resultados y de gestión	86
4.5 Área facultada para evaluar	88
4.6 Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales del desarrollo social 2010	90
4.6.1 Acciones de CONEVAL con el gobierno del estado de Veracruz	95
4.6.2 Anexo metodológico de la medición de la pobreza	96
4.6.3 Derechos sociales	97
4.6.4 Bienestar económico	98
4.6.5 Medición de la pobreza	99
4.6.6 Indicador de ingreso	101

Capítulo V. Análisis y propuesta para el mejoramiento de los programas sociales en el Municipio de Agua Dulce Veracruz

5.1 Tipo de investigación	102
5.2 Diseño de la investigación	102

5.3 Evaluación de impacto de los programas sociales en el municipio de Agua Dulce Veracruz	102
5.4 Caso municipio de Agua Dulce Veracruz	102
5.5 Antecedentes de la planeación en el municipio	104
5.6 Enfoque de desarrollo urbano	105
5.7 Política social	108
5.7.1 Política económica	112
5.7.2 Política agropecuaria	114
5.7.3 Política de desarrollo humano	116
5.7.4 Política de gobierno	120
5.7.5 Política de administración pública	123
5.8 Instrumentación, control, seguimiento y evaluación	126
5.8.1 Instrumentación	126
5.8.2 Control, seguimiento y evaluación	128
5.8.3 Sistemas y estructuras programáticas	129
Recomendaciones	130
Glosario	131
Bibliografía	132

Resumen

El tema de la presente investigación de Políticas Públicas y su aplicación en los programas sociales de Agua Dulce Veracruz 2011-2013 aborda los esfuerzos institucionales que hacen los niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal con el fin de combatir la desigualdad social y la lacerante pobreza en el estado. Las fórmulas establecidas durante muchos años han sido el crecimiento económico y programas específicos para dicha situación, sin embargo, para el caso del Municipio de Agua Dulce el fenómeno social se ve impactado por la presencia de Pemex y por su personal que ahí labora en la demanda de servicios urbanos cuando un 80% del municipio tiene una función más agropecuaria y esto hace que los recursos se destinen más en la infraestructura de servicios urbanos.

Es por ello que organismos internacionales como la OCDE emita recomendaciones para que sean tomadas en cuenta con una planeación estratégica donde el presupuesto se vea reflejado en programas que realmente impacten a la comunidad, el Plan de Desarrollo Municipal de Agua Dulce toma en cuenta el Plan de Desarrollo Estatal en sus líneas generales, pero la estrategia debiera ser tener una planeación con prospectiva longitudinal y abordar el fenómeno de pobreza y desigualdad como una prioridad acompañada de la generación de nichos de desarrollo económico a detonar.

Abstract

The theme of this research for Public Policy and its application in social programs Freshwater Veracruz 2011-2013 addresses the institutional efforts that make levels of government , Federal , State and City in order to combat social inequality and lacerating poverty in the state. The formulas established for many years have been economic growth and specific programs for such a situation , however , in the case of the Municipality of Agua Dulce social phenomenon is impacted by the presence of Pemex and its personnel there working in demand urban services when 80% of the agricultural town has a function and this makes more resources are spent on urban infrastructure services.

That is why international organizations like the OECD issued recommendations to be taken into account in strategic planning where the budget is reflected in programs that really impact the community, the Municipal Development Plan of Agua Dulce takes into account the Plan of State Development strategy in broad outline , but should be planning to have a longitudinal prospective and address the phenomenon of poverty and inequality as a priority, accompanied by the generation of economic development niche detonate.

Introducción

La idea de abordar esta línea de investigación está relacionada en un sentido porque laboro en la refinería de Pemex de Agua Dulce Veracruz y tengo mi residencia en el mismo municipio, esto ha permitido observar entre la comunidad una brecha de alto rezago social. Anteriormente se tenía la idea que donde se asentaba la industria petrolera impactaba positivamente en la comunidad y en la demanda de servicios, esto en parte es cierto pero hay una gran población que no depende ni está ligada con la industria petrolera y sufre esta gran disparidad económica.

Por tal motivo se analizan las políticas públicas y su combate a la pobreza y a la desigualdad desde documentos del Gobierno Federal, Estatal e instituciones de investigación social como el INAP, etc.

El primer capítulo desarrolla la parte metodológica que se utiliza para la presente investigación; en el capítulo II y III se desarrolla el marco teórico donde se aprovechan documentos del CONEVAL, así como, instituciones de alto prestigio en la investigación como es el Colegio de México en su tomo de Políticas Públicas y el documento base que es el Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz 2010-2013, donde se puede analizar la falta de estrategias en la aplicación de programas sociales. La carencia de acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, así como la alimentación son puntos que los programas sociales deben de tomar en cuenta para combatir estas graves desigualdades.

El capítulo IV es muy interesante porque se plantean los resultados a nivel nacional y para el estado de Veracruz, para este análisis se utilizan elementos y variables y se revisa la visión y operación de los programas estatales generando indicadores de resultados, para dichos casos se utiliza la metodología de la medición de la pobreza que son los siguientes: derecho social, bienestar económico, medición de la pobreza e indicador de ingreso.

Por último en el capítulo V se toma como estudio de caso la experiencia del plan municipal de desarrollo 2010-2013 y al final del documento se dan recomendaciones de dicha investigación así como glosario y bibliografía.

CAPÍTULO I. BASES METODOLÓGICAS

1.1 Fundamento Metodológico

La presente investigación es de corte cualitativo y tiene como método el inductivo- deductivo y descriptivo documental, se soporta en el estudio de caso .El objetivo de estudio es las Políticas Públicas y su aplicación en los programas sociales en el Municipio de Agua Dulce Veracruz 2011-2013, así como una propuesta de mejoramiento hacia el Municipio.

1.2 Estado del conocimiento

Las referencias para la presente investigación es el cuaderno de serie “Mejores Políticas” México. Mejores Políticas para un desarrollo inteligente, septiembre 12 OCDE. Se utiliza el documento del Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz 2011-2013 y el Cuadernillo de Sistema de Información Municipal 2013 y finalmente el libro para el marco teórico conceptual de Políticas Públicas de José Luis Méndez del Colegio de México, que más adelante se utilizará en los siguientes capítulos.

Datos relevantes en la lucha de la pobreza y la desigualdad

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza. El programa Progresá (iniciado en 1997) y el programa Oportunidades (iniciado en 2002) son dos de las iniciativas más innovadoras y exitosas para reducir la pobreza extrema. Hasta 2011, su cobertura se extendía a más de 5.8 millones de familias mexicanas. Oportunidades no sólo ha contribuido a mitigar la pobreza, sino también aumentar la asistencia escolar, combatir la desnutrición y ampliar la cobertura de los servicios de salud entre las familias pobres. Otra iniciativa es el Seguro Popular, que se introdujo en 2004 con el objetivo de prestar atención médica, Servicios preventivos y protección financiera a las personas que carecen de cobertura de salud. A finales de 2011, ofrecía servicios de salud gratuitos a más de 50 millones de personas, en su mayoría pertenecientes a los dos deciles inferiores de ingresos de la población. Este seguro, además, está contribuyendo a reducir gradualmente las grandes disparidades regionales en el acceso a los servicios de salud. Pese a los avances, la pobreza y la desigualdad aún están muy extendidas. A pesar del éxito de tales iniciativas, el combate contra la pobreza y la desigualdad debe continuar. Si bien la pobreza había disminuido en las últimas décadas, desde mediados de la década del 2000 comenzó a aumentar de nuevo, primero por el alza de los precios de los alimentos y después como consecuencia de la crisis global y la caída del empleo formal. Según datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2006 y 2010 la

proporción de población mexicana que vivía en pobreza (extrema y moderada) pasó del 35% al 46%, lo que equivale a 52 millones de personas. El indicador de *pobreza relativa* con respecto al ingreso medio de la población, utilizado internacionalmente como parámetro de comparación, nos señala que en México el porcentaje de la población que recibe menos de la mitad del ingreso medio en 2010 era 21%. Con base en este indicador, la pobreza entre las personas de edad avanzada también requiere atención urgente, ya que afecta al 30% de los mexicanos mayores de 75 años (una tasa 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto). Considerando el envejecimiento futuro de la población, existe el riesgo de que la proporción de pobres de edad avanzada aumente todavía más.

El alto grado de pobreza también se refleja en otros indicadores del nivel de vida, como la mortalidad infantil (tres veces mayor que el promedio de la OCDE) y el índice de analfabetismo (superior a la media de la OCDE). México tiene el mayor índice de pobreza infantil de la OCDE después de Israel. Como su población es comparativamente joven y los niños representan casi la mitad de los pobres, en México la pobreza tiene consecuencias a más largo plazo que en otros países de la OCDE.

Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE donde la desigualdad ha disminuido en años recientes, los niveles de desigualdad siguen siendo demasiado altos. México ocupa el segundo lugar en desigualdad entre los países de la OCDE después de Chile. Esto no sólo es un problema ético y moral, sino que también representa un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo. El

informe de la OCDE (diciembre de 2011) indica que el 10% más pobre de la población mexicana percibe aproximadamente el 1.3% del total del ingreso, mientras que el 10% más rico obtiene casi el 36%.

Aumentar y orientar mejor el gasto social. A pesar de que el gasto social creció de menos del 2% del PIB en 1985 a 7.5% en 2009 (sin contar el gasto en educación), esta cifra equivale a alrededor de un tercio del promedio de los países de la OCDE. El nivel de gasto también resulta bajo en relación con el PIB per cápita. Las transferencias sociales en efectivo representan sólo el 8%, aproximadamente, del ingreso familiar disponible. Por otra parte, este gasto no está bien enfocado: la mitad de las transferencias en efectivo benefician al segmento superior de la escala de ingresos y apenas 10% de los fondos se entrega al 20% más pobre. Para reducir de manera significativa la pobreza, es necesario aumentar las transferencias sociales a los más pobres, lo que implica reformar el sistema de seguridad social a fin de que brinde un apoyo más eficaz y progresivo a las familias de menores ingresos.

Para responder más rápido a las crisis económicas y evitar el riesgo de que las familias moderadamente pobres caigan en la pobreza extrema (riesgo importante en México porque el nivel salarial de la mayoría de la clase media se acerca más al nivel inferior de la escala de ingresos de los trabajadores que al de la parte superior), el país debe fortalecer las redes de seguridad social. Entre las medidas adoptadas por el gobierno en respuesta a la crisis económica mundial se incluyen los programas para crear empleos temporales y prevenir la

pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como la ampliación de varios meses de la cobertura de servicios de salud para los desempleados. Sin embargo, las sumas que se destinan a estos programas son modestas. Ello indica que aún hay oportunidad para tomar medidas anti-crisis mejor adaptadas a fin de proteger a las familias pobres de México; por ejemplo, prestando más atención a los programas de empleo temporal. También se puede fomentar el empleo formal y hacer más eficaces los programas de beneficios por desempleo. El programa Primer Empleo no tuvo los efectos esperados porque no proporcionó a los patrones incentivos suficientes para contratar a nuevos trabajadores.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad también requerirá mejorar la calidad de los servicios de educación y salud (véanse los capítulos “Los Retos de la Salud” y “Fomentar el Capital Humano y la Equidad con un Sistema Educativo Más Fuerte”), toda vez que ya se ha avanzado en la cobertura.

Recomendaciones clave de la OCDE

*Aumentar el gasto social. Acercarlo paulatinamente a los niveles de otros países de la OCDE, mediante inversiones mayores en materia de educación de calidad, salud y transferencias focalizadas hacia la población más pobre.

*Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres.

Revisar la eficacia de programas como DICONSA (Distribuidora Conasupo Sociedad Anónima, que suministra artículos de primera necesidad a las

comunidades rurales) y LICONSA (Leche Industrializada Conasupo Sociedad Anónima), y racionalizar los numerosos programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar las sinergias.

*Analizar la combinación de medidas encaminadas a reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural. Adoptar medidas para ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal y crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal.

*Aumentar la productividad de los servicios de salud para que la atención sea de mejor calidad y a menor costo.

*Mejorar la calidad de la educación para aumentar el capital humano, fomentar la movilidad social y reducir la desigualdad.

Desafíos Fiscales en el Corto y Mediano Plazo

Luego de los estímulos económicos a base de más gasto público en 2009, el gobierno de México ajustó su política tributaria, aumentó los impuestos y redujo el crecimiento del gasto. Ello trajo como consecuencia que los requerimientos financieros del sector público —que suma los déficit del gobierno federal y de las empresas públicas— disminuyeran de cerca del 5% del PIB en 2009 al 3% del PIB en 2012. El gobierno se propone seguir limitando el aumento del gasto y reducir las necesidades de endeudamiento del sector público a alrededor del 2% del PIB en 2013, lo que eliminaría el déficit nominal, según la definición oficial,

que excluye el financiamiento de PEMEX pero incluye otras operaciones financieras. Si bien, como resultado de la desaceleración económica internacional, se ha postergado la consolidación fiscal que el gobierno había planeado, ello no es motivo de alarma, gracias a que el endeudamiento y el déficit son moderados y a que se está llevando a cabo una consolidación gradual. Si la recuperación avanza como está previsto, el gobierno podrá implementar totalmente sus planes de consolidación para fortalecer la confianza del mercado en la política fiscal de México. Sin embargo, al país le hacen falta reformas estructurales que impulsen un crecimiento sostenible e incluyente en el largo plazo.

Mejora del marco fiscal

En México, son necesarias reformas fiscales y del sector petrolero para que el presupuesto no dependa tanto de los volátiles ingresos del petróleo pero también para mantener la producción petrolera. La baja capacidad de inversión de PEMEX en virtud del esquema fiscal vigente, limita su capacidad para aumentar la producción. Por esa razón, habría que realizar grandes inversiones para identificar nuevos yacimientos si se desea mantener más allá de 10 años los niveles de producción actuales. El gobierno mexicano ha dado los primeros pasos para aumentar la flexibilidad de los mecanismos de contratación de PEMEX y permitirle operar de manera similar a otras empresas de su tipo. Sin embargo, dado que el futuro de los ingresos petroleros aún es incierto, se

requiere fortalecer la recaudación tributaria no petrolera. Además, el país necesita reducir el elevado costo de los subsidios a la energía. Dichos subsidios son costosos para el presupuesto, socialmente regresivos y perjudiciales para el medio ambiente. Eliminarlos y sustituirlos por transferencias en efectivo bien orientadas sería un medio más eficiente para combatir la pobreza y evitaría distorsionar los precios y causar daños al ambiente.

Por otra parte, las desviaciones del PIB con respecto a su tendencia han sido mayores en México que en prácticamente todos los demás países de la OCDE, incluso durante la reciente recesión. La brecha entre el PIB observado y el PIB potencial creció 10 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. La caída registrada en el PIB real en México fue de 6% en 2009, cuando en promedio en la OCDE disminuyó 3.5%.

1.3 Justificación

El motivo de la elección de este tema se debe a que el Municipio de Agua Dulce no denota un desarrollo más en equilibrio con la paraestatal de Pemex, se observa que el Municipio depende de la actividad económica de la Refinería y el presupuesto asignado no se ve reflejado en las diferentes áreas de servicio. La mayoría de los trabajadores tienen su residencia en el Municipio, sin embargo otros se trasladan de lunes a viernes y regresan los fines de semana a Coatzacoalcos o Villahermosa, Tabasco.

La influencia que tiene Pemex económicamente en el Municipio es de suma importancia. Sin embargo, el municipio muestra una cara que no refleja esa relación y si en una falta en la mejora de los servicios.

1.3.1 Actualidad

Se justifica el presente estudio por la necesidad de que el estado de Veracruz es de los primeros en contar con un presupuesto alto a diferencia de otros Estados por el ramo 33 y este se debe de ver reflejado en los diferentes Municipios del Estado. Para el caso de Veracruz se analizarán documentos de la Secretaría de Finanzas y de Planeación del Estado, así como el Plan Municipal de Agua Dulce 2011-2013 y el Manual de Fiscalización de la Cuenta Pública Municipal, donde se señalan los ingresos y egresos de dicho Municipio.

1.3.2 Relevancia

La presente investigación tiene relevancia porque el Plan Municipal de Agua Dulce debe de tener una orientación con prospectiva a largo plazo que permita mejorar la calidad de vida y servicios que ofrece el Municipio en el ámbito de obra pública, salud, educación, seguridad y otros servicios.

1.3.3 Pertinencia

Con la presente investigación se logra identificar la falta de equilibrio por parte de la Refinería de Pemex con el desarrollo de Municipio y en un momento dado esto nos lleva a identificar la falta de un diagnóstico que permita lograr armonizar

el ejercicio del presupuesto municipal en puntos más estratégicos para su aplicación y que la comunidad realmente se vea beneficiada.

1.4 Planteamiento del Problema

Actualmente en el Municipio se observa que los trabajadores y pensionados de la paraestatal cuentan con un mejor nivel de vida y esto hace que otro sector de la población del municipio no cuente con un desarrollo económico y de servicios, a pesar de que con base en los datos geográficos el indicador urbano sea de 2 puntos y el rural sea de 64. Parte de su uso de suelo está destinado a agricultura y pastizal mientras que en las áreas urbanas del Municipio la superficie es de 11 km cuadrados.

1.4.1 Antecedentes

Desde la instalación de la Refinería esta contó con sus propios servicios, pasaron los años y se creó el Municipio de Agua Dulce Veracruz; es hasta la década de los setentas que el Municipio comienza a contar con un Plan Municipal que permite fijar políticas de desarrollo y de bienestar social para la comunidad, sin embargo la falta de un diagnóstico que permitiera reflejar con información y datos estadísticos las necesidades más urgentes fueron descuidadas. No se tomaba en cuenta el establecimiento de políticas públicas y sus datos ya fueran a nivel nacional o por estado. Lo anterior originó un lento y descuidado desarrollo en los programas sociales del Municipio.

Red Conceptual



1.4.2 Formulación del problema

La falta de Políticas Públicas en el plan Municipal no aprovecha su desarrollo en los programas sociales del Municipio, el estado de Veracruz ocupa los primeros lugares en participación del ejercicio Fiscal Federal, por tal motivo se debe de lograr armonizar los recursos con el fin de lograr la disminución de la pobreza en el Municipio.

1.5 Pregunta de investigación

¿Cómo las Políticas Públicas pueden influir en el combate a la pobreza y Programas de Desarrollo Social en el Municipio?

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo General

Identificar y comparar los resultados del Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz con el Sistema de Información Municipal en la aplicación de Políticas Públicas en Programas Sociales del Municipio, así como realizar un estudio comparativo de la asignación de las aportaciones Federales al Municipio 2011-2013 y su aplicación en dichos programas.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Identificar las participaciones Federales para el estado de Veracruz y en especial para el Municipio de Agua Dulce.
2. Analizar en el Plan Municipal la aplicación de Políticas Públicas al combate de pobreza, así como a los Programas Sociales.
3. Realizar un comparativo entre las Políticas Públicas y su aplicación en los Programas del Municipio.
4. Análisis y propuesta para armonizar las Políticas Públicas y los Programas Sociales en el Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz.

1.7 Metodología

La investigación utilizará el Método Inductivo Deductivo que consiste ir de lo general a lo particular, entendiéndose de información general hasta información específica lo cual implica una forma descriptiva y sistemática de datos con el fin de ir explicando una determinada situación.

También se utilizará el estudio de caso que recaerá en el Municipio de Agua Dulce Veracruz.

Es una investigación cualitativa.

CAPÍTULO II. Las Políticas Públicas y el combate a la Pobreza

2.1 Antecedentes de las políticas públicas y su evolución

México es un país que se ha caracterizado por su rápido crecimiento poblacional y cambios estructurales en los últimos 40 años. Lo anterior ha conllevado cambios importantes en los niveles de vida, en la regionalización de las actividades económicas y culturales, y también en las oportunidades de progreso y desarrollo de los individuos.

Precisamente, los niveles de vida en las naciones siempre se ven reflejados en la oferta equitativa de oportunidades para el desarrollo económico y social de los individuos. La pobreza y la desigualdad social son consecuencia de procesos de adaptación y desarrollo no concluidos.

Los indicadores básicos que todo país utiliza para la medición de la pobreza se relacionan con el acceso a servicios de salud, educación, seguridad social y con un ingreso suficiente para cubrir una buena alimentación y artículos de primera necesidad. Esta provisión de bienes y servicios y su calidad impacta en gran medida en el desarrollo económico del país, que por lo general se mide en relación con el producto interno bruto per cápita (PIBC). La desigualdad en el acceso a estos bienes y servicios crea desigualdades sociales que pueden perpetuarse.

La desigualdad se puede manifestar cuando existe la libertad de decidir sobre una opción (estudiar o trabajar por ejemplo), se tiene la información completa (se saben los costos y requisitos para ambas decisiones), pero no se tiene la

oportunidad de acceder a un bien, servicio o derecho básicos (no hay escuela, la colegiatura es cara, o la calidad de los estudios no proveen la capacitación básica para conseguir empleo).

Tanto la pobreza como la desigualdad son un mal multidimensional, ya que no sólo se trata de que un individuo tenga un ingreso suficiente, sino también el acceso a los servicios que por derecho le corresponden; por ejemplo, La Ley General de Desarrollo Social establece que la pobreza deberá medirse tomando en cuenta ocho dimensiones: ingreso, educación, salud, alimentación, seguridad social, servicios de la vivienda, características de la vivienda y cohesión social.

Por lo que toca a la desigualdad, el crecimiento económico sostenido, medido a través del PIBC, ha demostrado disminuir la pobreza, mientras que no hay una evidencia clara de que este crecimiento repercuta de manera significativa en la desigualdad del ingreso; si bien no la empeora, son otros los mecanismos para combatirla.

Al analizar los fenómenos de pobreza y desigualdad, es muy importante distinguir entre causas y consecuencias, ya que el éxito de una buena política pública radica parcialmente en ello. Por ejemplo, un país con una sólida infraestructura (humana, legal, económica, de empleo, educación y salud) no permitirá que sus ciudadanos caigan en la pobreza. Por lo que si hay personas en pobreza, se tienen que realizar correcciones necesarias para evitar que los individuos entren a una situación de pobreza. En muchos de los países en vías de desarrollo como México, o subdesarrollados como Eritrea, ha sido

históricamente difícil atacar las raíces de la pobreza; sus esfuerzos se han concentrado más en crear “almohadas” o “safety net” donde, al caer en pobreza, la gente sobreviva y se eviten más consecuencias relacionadas con la caída, como enfermedad, duración del desempleo, rebelión, violencia o muerte. El tamaño de la “almohada” está dado por el número de programas sociales con los que se cuenta. Un buen programa social no sería sólo una “almohada” para caer y quedar ahí por varios años, sino que debería ser más bien un trampolín, un lugar a dónde caer sin mayores consecuencias, pero de tal manera que también impulse a la persona en pobreza a salir adelante, a recuperar sus capacidades e incorporarse a la vida productiva. Hasta ahora, muchos de los programas sociales en México sólo son almohadas en las que la población en pobreza permanece por años y que, sin ellos, se tendrían consecuencias desfavorables; pero, por otro lado, no están sirviendo de trampolín a una vida plena de capacidades.

Las políticas públicas troncales deben ir enfocadas al desarrollo de capacidades de alta calidad en los individuos para evitar, en primera instancia, la caída en la pobreza.

Esas políticas públicas troncales están mayormente asociadas con reformas profundas, tanto laborales como hacendarias, que no permitan caer en la pobreza. Lo más importante y lo que este capítulo intenta aportar y destacar, es que las políticas públicas correctas para atacar la desigualdad económica y la pobreza deben ser tales que, independientemente de las características del

individuo al nacer en México (ingreso y escolaridad de los padres, raza, zona geográfica, sexo, etc.), su éxito y oportunidades deben estar determinados por su esfuerzo y por sus habilidades, no por sus ventajas o desventajas al nacer. Es aquí donde el Estado Mexicano tiene un papel que consiste en asegurar que las leyes y políticas públicas provean a todo ciudadano de un acceso a condiciones iguales de desarrollo a lo largo de su vida. Queda a la libre elección del individuo poner el esfuerzo necesario para lograr los objetivos que se plantee, una vez asegurada esta igualdad de oportunidades.

2.2 El crecimiento económico, la pobreza y desigualdad social.

Entre los individuos puede existir desigualdad de ingreso, es decir, económica, o de género, racial, o de acceso a alimentación, a educación, a servicios básicos, entre otras desigualdades. La desigualdad social puede también agravarse según la región geográfica de residencia del individuo, debido a los servicios e infraestructura a los que tiene acceso, lo cual precisamente impacta en sus oportunidades de desarrollo de capacidades. Mundialmente, los índices de desigualdad más altos se presentan en la económica. A su vez, se ha comprobado que la desigualdad económica impacta en los demás tipos de desigualdad social. En el mundo, de 67 países que cuentan con mediciones de desigualdad en los últimos 5 años, México se ubica en la posición número doce en términos de desigualdad económica.

La literatura económica coincide en que la desigualdad del ingreso provoca un rezago socioeconómico en el desarrollo de los países. Estas teorías económicas sugieren que en presencia de imperfecciones de mercados de préstamos y acceso a crédito, sólo unas pocas personas podrán acceder a créditos para invertir en educación o en proyectos productivos; y esto hará que en el largo plazo los países tiendan a no desarrollarse y a que la desigualdad crezca. La desigualdad también genera conflictos internos entre las distintas clases que emergen de la desigualdad. Algunas teorías explican que las raíces de la desigualdad económica se ubican en el hecho de que el crecimiento económico no cuenta con mecanismos para repartir sus beneficios por igual entre las distintas clases económicas. Al hecho anterior, se suma el que a través del tiempo esta imperfección inherente al crecimiento económico genera más desigualdad.

Si las instituciones del país, tanto públicas como privadas, encargadas de la mejora de la distribución de ingresos no funcionan adecuadamente, esto se debe a que no tienen mecanismos eficientes para mejorar la distribución del ingreso. Ambas partes de la desigualdad, causas y consecuencias, han sido largamente estudiadas; y en el caso de México, se tiene que la relación entre crecimiento económico y desigualdad ha variado con el tiempo, de tal manera que la relación ha cambiado según las etapas de desarrollo y crisis sufridas en México.

Una teoría económica sugiere que en las primeras etapas del desarrollo de un país, la desigualdad aumenta debido a que los individuos con mayores

habilidades reciben mayores beneficios del desarrollo, por lo que hay una correlación positiva entre desarrollo y desigualdad; pero a medida que el desarrollo permea en los individuos más vulnerables, su ingreso aumenta y la desigualdad disminuye, de tal manera que en las etapas de mayor desarrollo la correlación es negativa. Algo criticable de esta teoría elaborada por el economista Kuznets es que no se contempla qué sucede en los casos de una crisis, donde hay retroceso en el desarrollo económico del país; ni contempla imperfecciones de los mercados de capitales donde el desarrollo no permea tan fácilmente a la población vulnerable.

Varios estudios relacionan la desigualdad de oportunidades que tienen los niños en servicios básicos (como agua, drenaje, electricidad y educación) con la de resultados en su vida futura. En el caso de México, la desigualdad de cada uno de estos servicios básicos pesa alrededor de una cuarta parte de la desigualdad del ingreso; es decir, la desigualdad del ingreso tiene un peso del 75% de toda la desigualdad.

Por otra parte, es necesario clarificar conceptualmente que desigualdad no implica pobreza, ni viceversa, ya que una sociedad igualitaria podría estar conformada por una población donde todos son pobres. De hecho, se ha mostrado que las crisis económicas pueden hacer a la población más igualitaria al hacerla más pobre. Estudios previos han reportado que en México el crecimiento económico podría disminuir la pobreza, pero de manera paralela podría aumentar la desigualdad.

2.3 Raíces y mecanismos de la pobreza y de la desigualdad social

Existen mecanismos mediante los cuales la desigualdad y la pobreza pueden exacerbarse a falta de un sistema sólido de bienestar. De acuerdo con Rodrik, para saber por qué una crisis macroeconómica produce tanta inseguridad en el bienestar social es necesario poder contestar la siguiente pregunta: ¿cómo pueden las políticas públicas ayudar a abatir este problema? Para esto se requiere analizar cuidadosamente tres espacios:

1. Entender las causas de la inseguridad económica.
2. Analizar las repercusiones de la volatilidad macroeconómica en los hogares.
3. Analizar la respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica.

Espacio 1. Para entender las causas de la inseguridad económica, es necesario ver la red de seguridad social del país. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América se respondió a la Gran Depresión de los años 30 con una serie de innovaciones institucionales que expandieron el rol del gobierno en la economía y representaron una ruptura con su pasado. Muchas de estas innovaciones tomaron la forma de aseguramiento social, por ejemplo:

- Seguridad social
- Seguro de desempleo
- Servicios públicos

- Propiedad pública
- Aseguramiento de los depósitos bancarios
- Legislación favorable para los sindicatos

En el caso de México, el sistema de bienestar ha sido abordado en la reciente crisis mediante la asignación de recursos a programas denominados prioritarios, de los cuales sólo 7 de los 12 programas listados corresponden a seguridad social. Para ello es importante analizar la progresividad del gasto social y monitorear el gasto ejercido contra el presupuestado, lo cual es uno de los grandes problemas de nuestro país. Por ejemplo, el presupuesto en infraestructura siempre es sub-ejercido debido a la falta de leyes claras y transparentes. El programa nacional de infraestructura basado en la participación de la industria privada contiene una multitud de problemas legales relacionados con la construcción de obras públicas.

Según cifras del CONEVAL, el 64.6% de la población en México se encuentra sin acceso a seguridad social. Por lo que, si en ausencia de crisis económica, más de la mitad de la población no cuenta con esta prestación, en presencia de una crisis no tendrán ni pensión, ni fondo de ahorro, ni otra prestación que la ayude a hacer frente al gasto diario.

Espacio 2. Se deben analizar las repercusiones de la actual volatilidad macroeconómica en los hogares. Además, habría que profundizar en estudios para saber si esta crisis seguirá afectando a los hogares a través de una recesión en los salarios reales, disminución en remesas, menores rendimientos

de capital, falta de acceso a crédito, altos precios de los alimentos y, por lo tanto, menos ahorro. Según el informe de cumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la tasa de ahorro de los hogares se encuentra muy por debajo de la media histórica y se argumenta que esto es relevante, dados los riesgos que existen en cuanto a la magnitud del déficit fiscal y de cuenta corriente.

En cuanto a la pobreza multidimensional por género, veremos que las mujeres están mayormente rezagadas en el ámbito educativo, lo cual les impide acceso a mejores empleos y mejores fuentes de remuneración, y por lo mismo son ellas quienes son más vulnerables por ingresos. Mientras que los hombres, al ser considerados aún como el sostén del hogar (más del 70% de los hombres declaran ser jefes de hogar), buscan cualquier tipo de empleo y son ellos más carentes de seguridad social y acceso a salud.

Las fuentes de inseguridad social y carencias conllevan a problemas de acción colectiva al no tener respuestas por parte de las autoridades; y esto nos lleva al tercer espacio de análisis microeconómico.

Espacio 3. La respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica es la falta de confianza en el gobierno. La evidencia de varios países sugiere que las sociedades con mayor apertura política y participación son más aptas para ajustarse a choques externos, experimentan menor volatilidad macroeconómica, y generan baja inflación. La

institucionalización de la democracia debe producir resultados económicos estables y aliviar la inseguridad social. La participación social ayuda de diferentes maneras:

- Permite una transferencia suave de poder político y políticas fallidas a grupos líderes del gobierno.
- Activa mecanismos de consulta y negociación, permitiendo a los hacedores de política económica acordar el consenso necesario para llevar ajustes decisivos de política pública.
- Al institucionalizar mecanismos de “voz”, se ahorran las necesidades de marchas, protestas y otras acciones disruptivas por los grupos afectados; y se disminuye el apoyo por parte de la sociedad a esos grupos disidentes.

Se pueden medir los movimientos sociales generados por circunstancias de desigualdad y pobreza. A través de un modelo se ha podido analizar si a mayor desigualdad del ingreso se presenta mayor inestabilidad política, y ésta a su vez causa un menor crecimiento económico, lo cual ha sido confirmado.

2.3.1 Las consecuencias de la pobreza y la desigualdad social

Las consecuencias de la desigualdad económica y de oportunidades desembocan en tres principales problemas: baja productividad, perpetuación de la pobreza y conflictos sociales.

La baja productividad y perpetuación de la pobreza

Los países en desarrollo, como es el caso de México, se caracterizan por no contar con mercados financieros que proveen de oportunidades de financiamiento y acceso al crédito de manera igualitaria para la población. En consecuencia, la población más pobre no tiene acceso a financiamiento. A esto se le considera como una imperfección del mercado de capitales. Aun si la población de bajos ingresos tuviera acceso a financiamiento, si éste no es suficiente para lograr invertir en educación o en maquinaria (o en general en cualquier proyecto productivo), no se podrá adquirir el bien completo. A este fenómeno se le llama indivisibilidad de la inversión, es decir, cuando no se puede pagar en abonos el bien deseado.

Si aunado a las imperfecciones de mercado y a las indivisibilidades de la inversión, la distribución del ingreso es muy desigual, donde coexisten clases de muy altos ingresos y clases de muy bajos ingresos con una clase media muy pequeña, aquellas clases bajas que logren acceder a inversión en educación o invertir en proyectos productivos que sean exitosos, lograrán saltar la barrera del ingreso que las hace ser pobres. Es importante saber que si una economía cuenta con reglas que permitan realizar este brinco, se contará con una sociedad más productiva, que trabaja, estudia, produce y consume. Y si este proceso se repite generacionalmente, se contará con una sociedad más educada, productiva y más igualitaria. Sin embargo, si no se cuenta con

oportunidades de acceso a crédito e inversión, en el largo plazo la sociedad será pobre, sin educación, sin habilidades para poder producir, y sin capacidad para invertir en proyectos productivos.

Aquellas sociedades donde la dispersión de los ingresos de su población es muy alta (desigualdad grave) y no cuentan con mecanismos para transitar de una clase social a otra, la desigualdad se perpetuará por siempre. Mientras que en un país donde se parta de altos niveles de desigualdad, pero se cuenta con oportunidades para transitar de una clase social a otra (movilidad social), la desigualdad no importará en el largo plazo porque la población logrará saltar la barrera de la pobreza. En este sentido, ¿cuánto costaría entonces la disminución de un punto porcentual de la pobreza o la desigualdad en México? Un estudio del Programa Oportunidades encontró que el costo promedio de las transferencias en efectivo, por punto porcentual reducido de pobreza en 2002, es 926 millones de pesos. Esta cantidad equivale a 1.1% del gasto total del gobierno federal, y a 2.1 del gasto social. Es también importante notar que reducir la pobreza rural en un punto porcentual cuesta 339 millones, mientras que en el área urbana cuesta 710 millones.

Conflictos sociales

Aun cuando haya alta movilidad del ingreso y si la desigualdad del ingreso no importara en el largo plazo, es importante darse cuenta de que las imperfecciones de mercados discutidas en el apartado anterior tienen importantes consecuencias en la asignación de recursos. Lo anterior es

consistente con el hecho de que una mayor desigualdad será la causa de mayores demandas de la población más vulnerable para alcanzar una distribución más igualitaria. Pero la redistribución del ingreso vía impuestos, decrece el producto por sus desincentivos a la inversión por parte de las clases más altas. Así pues, las decisiones de qué tanta redistribución a través de impuestos es necesaria para llegar a una distribución del ingreso más igualitaria, puede ser causa de conflictos en las sociedades más polarizadas.

2.4 Situación actual de México

Un punto importante a tratar es cómo la situación de desigualdad y pobreza en México varía de manera muy pronunciada entre las entidades federativas. En la En un estudio de pobreza multidimensional con perspectiva de género para México, se encuentra que 86.26% de las mujeres tiene un trabajo vulnerable (sin pago, seguridad social ni prestaciones), mientras que 83.88% de los hombres también cuenta con trabajos vulnerables.

De éstos, es preocupante que el 45% de los hombres (37.52/83.88) que tienen un trabajo vulnerable son pobres multidimensionales. Por otra parte, es de especial cuidado la atención que debe darse al crecimiento poblacional, ya que éste ha sido mayor en ocasiones que el del propio PIB. La pregunta es si el crecimiento poblacional ocurre en las familias más pobres o en las menos pobres.

En este aspecto tenemos que las familias en pobreza alimentaria en 1992 tenían

en promedio 6.1 miembros de hogar, mientras que las no pobres tenían 4; para 2010 estas cifras son 4.9 y 3.1, respectivamente. Es decir, el tamaño promedio del hogar pobre alimentario se redujo en los últimos 18 años un 19.2%, mientras que el pobre se redujo 15.5% en el mismo periodo (1992-2010); y se aprecia una tendencia a la baja en el tamaño promedio de hogar en todas las condiciones de pobreza y no pobreza. ¿Por dónde comenzar entonces a acotar o intervenir?, ¿qué tipo de desigualdad se debe comenzar a combatir? Como se explicó anteriormente, la desigualdad es multidimensional, por lo que cualquier intervención para disminuirla deberá considerar los factores que inciden en ella. Por ejemplo, aquellas políticas públicas encaminadas a disminuir las desigualdades en los niños, deberán intervenir también en las familias que transmiten la cultura a esos niños, y a su vez implican intervenciones en las viviendas que habitan esas familias; más aún, intervenciones en las zonas geográficas donde se ubican tales viviendas.

Si bien los individuos nacen en el seno de familias desiguales, el rol de Estado es proveer las reglas necesarias para potenciar las capacidades de los individuos y promover la igualdad. Usando el concepto de insumo-procesos-resultados aplicado a desigualdades, tenemos lo siguiente:

Los individuos nacen con características diferentes, por ejemplo, género, etnia, salud, habilidades innatas. Estas características al nacer están asociadas a ventajas o desventajas de acuerdo con las comunidades donde se encuentran insertos. Por ejemplo, según cifras del CONEVAL, si eres un menor de 5 años y

naciste en Chiapas, la probabilidad de que seas pobre multidimensional es del 83.7%; si eres un individuo indígena (75.5%), ya que en las regiones indígenas existe una carencia de escuelas de educación media y superior, así como niveles mayores de marginación, por lo que las probabilidades de transitar a la no pobreza son muy bajas. La desventaja no es haber nacido en Chiapas o ser indígena, si no la asociación que se da entre el lugar donde se encuentran localizadas éstas y más el hecho de que las reglas del gobierno municipal, estatal y federal no han podido lograr que el nacer en una comunidad indígena no se asocie con características de desventaja.

2.4.1 Estrategias y líneas de acción existentes en los niveles nacional e internacional

Una vez presentado el reto y el diagnóstico de la desigualdad social y la pobreza en México, se presentan estrategias y líneas de acción para su reducción. Esto se realiza mostrando las formas en que se relacionan la política con las desigualdades sociales y la pobreza; las estrategias y recomendaciones que realizan organismos internacionales; un repaso de la experiencia mexicana en la materia; y finalmente las acciones propuestas.

Política pública, desigualdades sociales y pobreza

En sentido más estricto, por política social se entiende normalmente el conjunto de políticas y prácticas dirigidas a promover el bienestar social e individual.

Estas políticas y prácticas se relacionan intelectualmente con el bienestar social

y sus servicios principales: salud, vivienda, educación, seguridad social y otros servicios sociales personales.

La política social es una labor conjunta; por tanto, una política exitosa en esta materia requiere la correcta participación de individuos y organizaciones. Estos actores deben operar coordinadamente para lograr tal promoción del bienestar.

El éxito de una política o programa social se mide por la reducción de ambos fenómenos: desigualdad social y pobreza.

En esta sección del capítulo, se resumen las estrategias y líneas de acción relevantes con base en las experiencias internacionales y nacionales. Esto se hace en relación con las estrategias y líneas de acción vigentes en el país; también se presentan algunas propuestas para reducir las desigualdades sociales y la pobreza durante los próximos años.

Estrategias y líneas de acción internacionales

Hay un conjunto de organismos internacionales en los que México participa y que se concentran, entre otras cosas, en diseñar e implementar programas para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza. En el ámbito internacional, este siglo inició con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas suscrita en el año 2000 por la mayor parte de los gobiernos del mundo y que contempla el logro de 8 metas con 18 objetivos antes del año 2015.⁸ Es importante mencionar que este organismo compila, pero no produce, estadísticas mundiales en la materia. Desde mediados del año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con

la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) ha adoptado una nueva forma de medir la pobreza, la cual establece una visión multidimensional y produce el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IMP). Este índice, a diferencia del de México con 8 dimensiones (ingreso, educación, salud, alimentación servicios y calidad de la vivienda, seguridad social y cohesión social), consiste en tres dimensiones sociales (niveles de vida, educación y salud) presentadas a través de 10 indicadores

Fuente: PNUD (2010)

El PNUD en México se enfoca actualmente en reducir las desigualdades sociales nacionales en seis áreas de trabajo o grupos de acciones:

- Gobernabilidad democrática,
- Desarrollo sustentable,
- Reducción de pobreza,
- Desarrollo humano,
- Equidad de género y
- Reducción de riesgos de desastres.

En cuanto a la equidad de género, por ejemplo, entre 2007 y 2010 se instituyó un proyecto para el fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra mujeres. Algunos de los objetivos logrados fueron la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Se observa

que estas áreas de trabajo y sus proyectos respectivos se fundamentan en la premisa de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente.

Al interior de las Naciones Unidas también existe desde 1963 el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD). Su propósito es contribuir científicamente al diálogo y al debate internacional de políticas de desarrollo.

La estrategia que el UNRISD propone para la reducción de las desigualdades sociales y que constituye una síntesis de investigación empírica de 40 años, se resume en los siguientes elementos:

- Crecimiento sostenido y cambio estructural que generen empleos y mejoren los ingresos de la gran mayoría de las personas.
- Políticas sociales integrales que estén fundamentadas en los derechos universales.
- Activismo cívico y acuerdos políticos que velen porque los estados respondan a las necesidades de todos los ciudadanos.

Otro programa al interior de las Naciones Unidas que es sumamente importante por sus alcances y plenamente coherente con el reto presente en el país y con las propuestas que se realizan en este documento, es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este fondo procura promover el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional. En México, UNICEF ha trabajado en una variedad de acciones de apoyo en materia de educación, desarrollo y participación adolescente, infancia y leyes,

niñez migrante, trabajo infantil, violencia, pobreza y desigualdad, salud y nutrición, y emergencias. Trabaja en coordinación con agencias de gobierno, como el programa federal Oportunidades y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y también con otras organizaciones académicas y de carácter social en el país. Por ejemplo, desde 2003 la UNICEF colabora en la iniciativa “Todos los niños en la escuela” junto con organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con gobiernos estatales (Secretarías de Educación y Salud de los estados), sistemas estatales DIF y Oficinas de Registro Civil. De forma coordinada se busca eliminar las barreras que dejan a los niños sin escuela y así incidir en lograr una reducción de las desigualdades impulsando el desarrollo del capital humano desde la infancia.

Pasando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existente desde 1961, se observa que en materia de desigualdades sociales ésta no realiza recomendaciones ni acciones contrarias a las propuestas por las Naciones Unidas en sus diferentes órganos. Si bien la naturaleza de esta Organización está en el lado del desarrollo económico, también tiene entre sus objetivos la elevación de la calidad de vida; a este respecto la OCDE ha definido en numerosos seminarios de expertos regionales las acciones indispensables para la reducción de las desigualdades sociales. La estrategia reciente de la OCDE para la región latinoamericana consiste en la suma de las siguientes acciones (2003):

- Más democracia y participación ciudadana en la toma real de decisiones
- Organizaciones sociales que participen en la política social
- Instituciones fuertes de desarrollo social y justicia
- Enfoque en un crecimiento económico
- Derechos laborales y sociales garantizados
- Programas sociales para productores en áreas rurales (ej. créditos y subsidios)
- Apoyo variado a las micro, pequeñas y medianas empresas
- Acciones de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente
- Mejora de la situación de las mujeres trabajadoras y en el hogar
- Mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, en especial, para los estudiantes de bajos ingresos
- Mecanismos efectivos de monitoreo de los efectos de la política social

Otra organización internacional, el Banco Mundial, también propone estrategias y líneas de acción para reducir las desigualdades sociales en tres ejes principales: inclusión social, cohesión social y rendición social de cuentas. La inclusión social se refiere a la necesidad de promover una “propiedad” en la implementación de acciones sociales entre aquellos grupos de la sociedad a quienes están dirigidas. En esta perspectiva, se busca la inclusión plena de la sociedad en acciones de igualdad de género, población indígena, juventud, grupos étnicos etc.

La cohesión social consiste en el fortalecimiento de las comunidades para la resolución efectiva y pacífica de las diferencias entre grupos e individuos. La

cohesión social se logra a través de la prevención de conflictos, la reconstrucción del tejido social en situaciones y zonas post-conflicto y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia.

La rendición social de cuentas es, al igual que la cohesión y la inclusión, un elemento de la mayor importancia para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza, sobre la que el Banco Mundial también ha puesto atención y financiamiento. Ésta se logra desarrollando instituciones locales participativas. El objetivo final es lograr un gobierno que tome decisiones tipo abajo-arriba. Las acciones se dirigen a fomentar la planeación participativa, el seguimiento del gasto público y el monitoreo ciudadano en la prestación de los servicios públicos. Las estrategias y líneas de acción de estos organismos internacionales tienen varios puntos comunes: instituciones eficaces, reformas políticas y económicas adecuadas, fuerte participación ciudadana, prioridad en la atención a los grupos más vulnerables y perspectiva de género.

2.5 Estrategias y líneas de acción nacionales

Esta sección se divide en dos partes: la experiencia pasada y las acciones propuestas.

La experiencia pasada: de los años cuarenta a la fecha.

Comparativamente y dentro del contexto latinoamericano, México es un país abundante en cuanto a experiencias de política social. La intervención

gubernamental en esta materia ha sido intensa desde mediados del siglo pasado. Se han realizado acciones en materia de ingreso, salud, educación, desarrollo de infraestructura, mejoras laborales etc. Sin embargo, pese a lo anterior, las desigualdades sociales siguen siendo graves y persistentes.

En México, Jusidman ha clasificado cronológicamente los programas de política social en cuatro generaciones, las cuales representan concepciones diferentes de la responsabilidad del estado Mexicano en este respecto. Podríamos agregar al argumento básico anterior que estos programas no solamente representan diferentes concepciones históricas de la responsabilidad estatal, sino también una amplia variedad de manifestaciones materiales de sus acciones. Esta amplitud y variedad de programas también reflejan, de manera clara, las discusiones académicas tradicionales y no terminadas sobre la complejidad inherente de definir qué es la política social, cuál debe ser el rol del gobierno y la sociedad organizada, y otros debates más técnicos sobre cómo se debe conceptualizar y medir la desigualdad social.

Estas cuatro generaciones de programas, según Jusidman son las siguientes:

- La primera generación: fueron aquellos programas que se dirigieron a la creación de un estado de bienestar y que acompañaron el fuerte desarrollo industrial del país.

El foco era lograr un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos alrededor de los siguientes temas elementales de política

social: educación, salud, seguridad social, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios urbanos.

- La segunda generación: entre mediados de los 70 y fines de los 80 surge un conjunto de programas caracterizados por su focalización en combatir el rezago en el campo mexicano. Ejemplos característicos fueron Coplamar y Pronasol.
- La tercera generación: durante los noventa surgieron programas dirigidos a grupos en desventaja por una situación de pobreza o de vulnerabilidad, y que operaban por medio de transferencias monetarias, con el fin de elevar el ingreso de las familias (por ejemplo el programa Progresá en la administración zedillista).
- La cuarta generación: inclusión del sector privado y social en la provisión de bienes y servicios, por medio de microempresas (en algunos casos) y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Esta cuarta generación de programas es también una compilación de experiencias anteriores y coincide con las recomendaciones de organismos internacionales. Es tema de importante debate si el actual estado de desigualdad social y la pobreza son consecuencia de una política social limitada y/o mal dirigida o articulada, o de una traba en las reformas estructurales también necesarias en el país. En todo caso, entre los programas federales vigentes e instituciones más publicitadas por el gobierno federal tenemos los siguientes:

- **Oportunidades:** este programa de gran amplitud busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de becas y apoyos económicos. Se busca que estas becas y apoyos económicos impulsen la educación, salud y

nutrición de las familias beneficiarias. Es el programa de desarrollo social más amplio en términos de subsidios, acciones de política pública y el más extendido entre la sociedad al beneficiar a alrededor de 43 millones de personas (5.8 millones de familias) en 2010.

- **Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam):** esta institución tiene a su cargo un programa dirigido específicamente a personas de 70 años de edad o más, que viven en las localidades de hasta 30 mil habitantes. Consiste en apoyos económicos mensuales en efectivo (500 pesos) y en acciones dirigidas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios por medio de grupos de crecimiento, clubes y jornadas informativas. En 2010, este programa benefició a poco más de 2 millones de adultos mayores.

- **Liconsa:** busca mejorar los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial. Esta empresa de participación estatal mayoritaria industrializa y distribuye leche fortificada a un precio subsidiado. Sus beneficiarios son niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación y lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos, personas con discapacidad y personas con 60 y más años que viven en condiciones de pobreza patrimonial. Se otorgan entre 4 y 24 litros de leche fortificada a un precio de 4 pesos. En 2010, este programa tuvo una cobertura de alrededor de 6.1 millones de personas (3 millones de hogares).

• **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo):** busca mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza patrimonial. Esto lo busca hacer por cuatro posibles vías: adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Según la necesidad, la definición del municipio según su nivel de rezago social (alto o muy alto) y la localización de la vivienda según sea una vivienda urbana, semiurbana o rural, los apoyos económicos varían hasta un máximo de 61,200 pesos. A mediados del año 2010, el número de familias beneficiadas por este programa fue de poco más de 73 mil.

• **Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett):** Esta comisión tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal. A través de la regularización, también promueve la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el adecuado desarrollo urbano y de la vivienda de la población. La forma en que opera es a través de expropiaciones y convenios a efectos de regularizar y escriturar lotes según su uso y en favor de las familias poseedoras. A mediados de 2010, se habían regularizado alrededor de 43 mil lotes y se habían entregado 61 mil escrituras en todo el país. También se regularizaron predios para usos comunitarios.

• **Diconsa:** Esta empresa de participación estatal mayoritaria busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en localidades rurales por medio del

abasto de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica en tiendas comunitarias. Se focaliza en la población residente en las localidades de alta y muy alta marginación y entre 200 y 2 mil 500 habitantes. A mediados de 2010, se contaba con poco más de 23 mil tiendas comunitarias y se estima que el margen de ahorro en estas tiendas es del 31% en favor de los usuarios.

• **Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol):** Esta institución promueve una gran variedad de proyectos y acciones diferentes dirigidos a promover la organización de la sociedad civil. Promueve programas de coinversión social dirigidos al desarrollo del capital social, prevención y reducción de la violencia, observatorios de violencia social y de género, apropiación de espacios públicos, teleaulas, y asistencia y equidad de género, entre otros. Al atender fines tan variados, la población objetivo es diferente en cada proyecto y los apoyos son también diversos y operan bajo convocatorias *ex profeso*. El apoyo a proyectos de coinversión social no pueden exceder de un millón de pesos y los actores sociales solicitantes deben aportar recursos por un monto equivalente cuando menos al 20 por ciento del costo total del proyecto. A mediados de 2010, este programa otorgó apoyos económicos a más de mil proyectos en 19 convocatorias diferentes y por un monto total de 240 millones de pesos.

• **Fonart:** este programa busca mejorar las fuentes de ingreso de artesanos que habitan en zonas de Atención Prioritaria, o que habitan fuera de éstas y se encuentran en situación de pobreza patrimonial, a través de la mejora de sus condiciones productivas.

Busca realizar lo anterior por cuatro conductos: acciones de capacitación integral y asistencia técnica, apoyos a la producción, adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y finalmente por medio de premios en concursos de arte popular.

Dependiendo de la acción requerida, los montos económicos de apoyos pueden variar entre 6 mil y 15 mil pesos. Los montos de los premios en concursos pueden variar entre 10 mil y 125 mil pesos, sea éste un premio otorgado a nivel municipal, estatal, o nacional. Entre septiembre de 2009 y junio de 2010, este programa benefició a 27 mil 884 artesanos, principalmente por medio de la adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y apoyos a la producción. En conjunto, estos programas atienden básicamente todo lo que se puede hacer en política social: redistribuir riqueza, mejorar las condiciones de vida y promover una igualdad de oportunidades.

2.6 Las acciones propuestas

Lo propuesto en esta sección se sostiene en dos premisas. La primera premisa es que la política social no puede por sí misma eliminar las desigualdades sociales y la pobreza. No se tiene registro de una experiencia previa de algún país o gobierno local que haya logrado este objetivo sin que hayan sucedido otros eventos políticos y sociales asociados, como son las reformas políticas, legales y económicas de los países.

Es necesario asegurar:

- La funcionalidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales
- El estado de derecho
- Una economía de mercado dentro de parámetros de justicia social
- Procesos de redistribución de la riqueza y movilidad social
- Programas que garanticen oportunidades individuales.

La segunda premisa es que vemos como derechos humanos con acceso pleno los siguientes:

- La seguridad social
- La salud
- La educación

Estos derechos son fundamentales para que los individuos “funcionen” saludablemente y para que se generen capacidades básicas para entender el resto de sus derechos y demandarlos.

Aclaradas las premisas y previo a la revisión de las propuestas, se tiene que cuestionar ¿por qué teniendo tanta historia y experiencias de política social en el país, las desigualdades sociales y la pobreza son tan graves? O presentado de otra manera, ¿qué falló en el pasado?

En materia de política social estrictamente, se puede pensar por analogía que se puso la carreta delante de los caballos. Hubo un problema de enfoque en cuanto a atacar las raíces del problema en oposición a los síntomas, y también se presentaron y no se resolvieron los problemas prácticos de implementación. El

fallo es que no se atendió el problema central y permanente en la política social: que las expectativas individuales reales de dejar la pobreza y lograr la inclusión social plena de los individuos son en buena medida definidas desde el nacimiento. El error fue aceptar la premisa ciega, y no sostenida empíricamente, de que la inyección de dinero público en una multitud y variedad de programas y acciones reducirían de forma automática las desigualdades sociales y la pobreza. El mecanismo causal que fue desatendido es que la movilidad social y la pobreza intergeneracional no se resuelven sin invertir ni medir oportunamente los retornos en capital humano y social. Una condición necesaria entonces para reducir la desigualdad social y la pobreza es asegurar la igualdad de oportunidades individuales. El reto a futuro está en atender la raíz del fallo cometido, es decir, en el enfoque individual y en la implementación eficaz. La combinación de una provisión de apoyos monetarios, becas y seguro médico a menores de edad en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad puede reducir la desigualdad y la pobreza en el largo plazo y entre generaciones. Hasta donde se tiene evidencia, la escuela de calidad es el mejor espacio para lograr una movilidad social.

La educación de calidad produce capital humano de calidad. Los programas clientelistas y de simples transferencias monetarias no producen capital humano ni capital social. México será un país igualitario en la medida en que impulse la movilidad social. En este sentido, la inversión en la salud y educación, ambas con calidad, del individuo no requieren para su implementación de una nueva y

quinta generación de programas sociales en México. Lo que se requiere es enfocarse en el desarrollo de capital humano, y prioritariamente en el individuo socialmente excluido o en situación de alta vulnerabilidad. Ligado a lo anterior, se requiere promover el desarrollo del capital social (o comunitario), y enfatizar la medición sobre “logros y desempeño” en oposición a “cantidad destinada” o el “número total de beneficiarios”. La propuesta planteada no es una redefinición de política social ni una nueva generación de programas sociales, sino un mejor enfoque de lo ya existente. Por mejor enfoque nos referimos a priorizar la producción de capital humano, social y privado:

Capital humano

- Servicio de salud pública garantizado
- Sistema educativo de alta calidad y centrado en resultados
- Programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo

Capital social

- Incrementar la participación directa del ciudadano
- Fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario
- Fomentar la corresponsabilidad con el gobierno

Capital privado

- Fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática

- Crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su Comunidad.

El capital humano es el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que permiten a las personas contribuir a su bienestar personal y social, así como al de sus países. La educación es la piedra angular del capital humano. Por otro lado, el capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan forma a la calidad y a la cantidad de las interacciones en una sociedad. Las relaciones sociales y la inclinación a cooperar (cohesión social) son capital social. La premisa de su amplia utilidad para reducir las desigualdades sociales es que la inversión en relaciones sociales genera ganancias esperadas de mercado.¹⁶ La importancia de los conceptos de capital social y capital humano es considerable. El impacto del desarrollo de capital humano trasciende los beneficios económicos individuales y llega a sus comunidades por diferentes conductos. El capital humano y social se refuerzan mutuamente. Finalmente, el capital privado es aquel que pertenece de manera exclusiva a un individuo o un grupo de individuos.

Es el utilizado en la actividad empresarial y se traduce normalmente de forma monetaria tanto en salarios, como en ganancias empresariales y activos.

En materia de programas sociales, un análisis conjunto de las acciones tanto de la UNICEF como del PNUD muestra que políticas macro (ej. fiscal, monetaria) son compatibles con acciones micro (ej. proyectos, subsidios) para efectos de proveer bienes y servicios y de reducir la desigualdad social. En este sentido,

priorizar una administración social y descentralizada junto con esquemas de cooperación público-privado en la provisión de bienes y servicios a grupos vulnerables traerá mejores resultados en la creación de capital humano y social, en oposición a la estrategia vigente de un aparato de gobierno centralizado y enfocado prioritariamente a la realización de transferencias monetarias. En este respecto, nosotros recomendamos impulsar con mayor fuerza y recursos los programas de coinversión social (ej. Indesol) sin detrimento de los demás programas vigentes, los cuales son y seguirán siendo también necesarios y complementarios, como el programa Oportunidades.

También se ha encontrado que las prácticas democráticas y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones públicas en los llamados países en desarrollo dependen en mayor medida del nivel educativo de sus ciudadanos. La inversión en la educación de los individuos incentivará su participación política. Nuevamente, hay evidencia científica comparativa de que el capital humano y el capital social se desarrollan simultáneamente y se refuerzan mutuamente. La política social debe enfocarse en facilitar esta relación; la inversión pública, en la producción de capital social. Nótese que son previsibles algunas presiones y retos hacia el futuro próximo, por los que éstos se deben anticipar en la política social. Entre estos retos se encuentran: el envejecimiento de la población; el crecimiento de familias no tradicionales (ej. Madres solteras); la pérdida progresiva del ingreso público petrolero, junto con la presión que esto ocasionará

en la inversión pública y en política social; una fuerza de trabajo cada vez más especializada y con necesidad de un mercado de trabajo ágil y competitivo; y finalmente la creciente presión por impulsar un desarrollo ecológicamente sostenible.

Necesariamente se requerirá destinar más recursos para estos retos; para lo cual, invariablemente se tendrá que desarrollar más capital humano, social y privado en el país.

Es momento de hacerlo, es momento de que México piense en prevención más que en remedios. Hasta ahora, las políticas públicas se han basado en el remedio constituido por programas sociales asistencialistas; es necesario pensar en programas económicos y laborales que provean de los recursos necesarios y actividades que hagan crear valor económico a los individuos para prevenirlos de la vulnerabilidad, generando una sociedad cuyas capacidades los lleven a destacar sus habilidades; y hacer que la desigualdad social sólo dependa del esfuerzo que pone el individuo en alcanzar sus objetivos, y no en la situación socioeconómica en que nació. Las reglas del Estado deben ser claras, transparentes y proveer la infraestructura básica de calidad (escuelas, hospitales, carreteras, transporte), servicios básicos (agua potable, luz, drenaje, gas), donde el estado de derecho permita la inversión nacional e internacional que fomente el desarrollo de una economía fortalecida (en la agricultura, minería, servicios, industria, construcción) y genere empleos sostenibles, que

impidan caer en situaciones de vulnerabilidad, que conlleven a la pobreza y desigualdad.

En resumen, se recomiendan tres tipos de políticas: 1) preventivas, 2) correctivas y 3) de monitoreo y evaluación. Se recomiendan como **políticas públicas preventivas** la creación urgente de empleos, con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. Si bien es de inmediata importancia incrementar la calidad educativa en la educación básica, dentro de ésta es prioritario que la capacitación a nivel secundaria venga acompañada con un componente técnico, el cual permita a la población dos objetivos: un acceso inmediato al mercado laboral cuando el estudiante decide no optar voluntariamente por estudios de educación media o superior; y que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras. Es decir, las políticas públicas preventivas aportan sostenibilidad de no caer en la pobreza cuando se tiene educación y empleo.

En cuanto a las **políticas públicas correctivas**, México ha puesto en operación múltiples programas sociales correctivos, por ejemplo, de combate a la desnutrición, baja escolaridad, mala salud, empleo temporal, y un sinnúmero de programas sociales que con sus apoyos tratan de “corregir” la situación de vulnerabilidad en que se encuentran sus beneficiarios. Muchos de estos programas apenas hace dos años han comenzado a ser evaluados por el CONEVAL, dictándose recomendaciones para su apoyo o para su desaparición. Urge entonces como medidas correctivas de pobreza, que los programas

aporten apoyos que fomenten las capacidades en la población que ya es pobre, teniendo en cuenta que este apoyo sea recibido sólo por un periodo corto de tiempo, y que no sea un aliciente para permanecer en la pobreza ni para fomentar los factores que la promueven y perpetúan como son el alto índice de natalidad, la baja escolaridad, mujeres que no participan en la fuerza laboral, un sector informal creciente. Los programas sociales deben estar vinculados con programas laborales y económicos de alta calidad y contenido tecnológico, como son créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en educación, salud, desarrollo de actividades productivas para no pobres, es decir, menor creación de bienes perecederos de baja calidad y más bienes y servicios durables de alta calidad.

Las políticas públicas de monitoreo y evaluación deben ser aplicadas no sólo a los programas sociales, sino a todos los programas del sector público. Hasta ahora el CONEVAL sólo se ha dado a la tarea de evaluar programas sociales, pero debe existir su equivalente para evaluar todos los programas sectoriales en los tres órdenes del gobierno. **El monitoreo** del incremento en calidad educativa, mayor número tanto de técnicos como de ingenieros, población productiva, y monitoreo de índices de pobreza y desigualdad y su respuesta al impacto de las políticas públicas preventivas y correctivas es determinante para valorar a tiempo lo que hay que corregir, qué tenemos que mejorar, cuántos recursos hemos de gastar, y el costo-beneficio de lo que tendremos que hacer, qué regulaciones llevar a cabo, haciendo el proceso más transparente para

saber así a quién pedir rendición de cuentas: ¿al sector privado? ¿al sector público? ¿a los ciudadanos? La **evaluación** del desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas, así como la evaluación del desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados los programas, dará las pautas para pedir rendición de cuentas con alto impacto, es decir, una rendición en la que sea posible la remoción del programa que no funciona o del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa.

2.7 Proyectos estratégicos

Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado

- Para el desarrollo del capital humano se requiere: garantizar el servicio de salud pública y propiciar un sistema educativo de alta calidad, centrado en resultados y desarrollar un programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo.
- Para el desarrollo del capital social se requiere: incrementar la participación directa del ciudadano, fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario, fomentar la corresponsabilidad con el gobierno.

- Para el desarrollo de capital privado se requiere: fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática, además de crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad.

Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza:

Se necesita promover la creación de empleos con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. A nivel secundaria se debe incorporar al plan de estudios un componente de habilidades técnicas obligatorias altamente valoradas en el mercado laboral, que permitan a las personas un acceso inmediato a un trabajo bien remunerado cuando decide no optar voluntariamente por estudios de educación media superior; y además, que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras.

Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza:

Asegurar que los programas sociales estén vinculados con programas laborales, además de otorgar créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en salud, educación y desarrollo de actividades productivas.

Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno:

Se debe evaluar el desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas; así como evaluar el desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades

que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados. De esta forma, será posible remover o reestructurar programas que no funcionan o solicitar la renuncia del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa a su cargo. Por el contrario, se requiere apoyar los programas que están cumpliendo con sus objetivos y premiar a funcionarios exitosos en su labor.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL ESTADO Y MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ

Pasos para el análisis de los programas.

3.1 La pobreza en Veracruz, 2010

En 2010, de acuerdo con cifras del CONEVAL, a nivel nacional la población en pobreza fue de 52.1 millones de personas y 12.8 millones en pobreza extrema, lo que representó respectivamente el 46.3 y el 11.4 por ciento del total de la población.

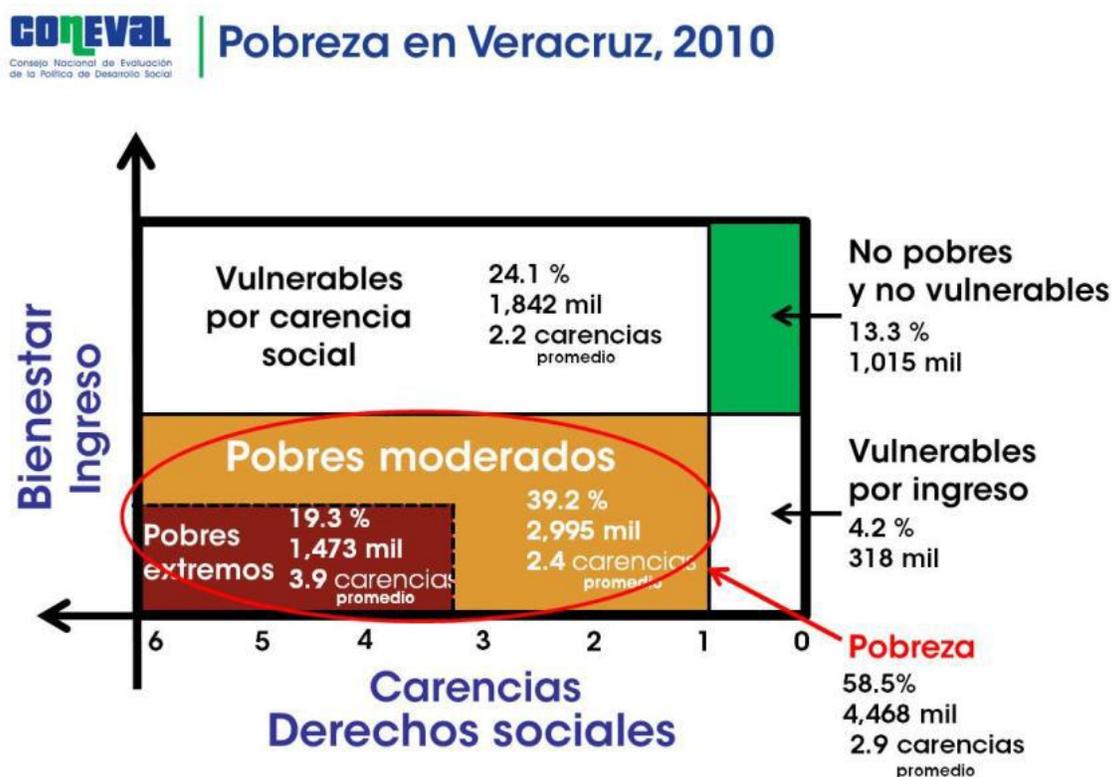
Cabe resaltar que el total de población en pobreza equivale a la suma de la población en pobreza extrema y pobreza moderada. De igual forma, el total de la población en situación de pobreza a nivel nacional equivale a la suma de la población en situación de pobreza en las 32 entidades federativas, y el total de la población en pobreza en cada entidad equivale a la suma de la población en pobreza de cada uno de sus municipios.

Veracruz, con respecto de las 32 entidades, ocupó el lugar siete en porcentaje de población en pobreza y el cuatro en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto, se ubica dentro de las diez entidades con mayor pobreza en el país.

En 2010, del total de la población que habitaba en el estado, 58.5 por ciento se encontraba en situación de pobreza con un promedio de carencias de 2.9, lo cual representó 4,467,738 personas de un total de 7,643,369.

Las estimaciones de pobreza que se reportan en este apartado toman en cuenta la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina

para la construcción del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Esto de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, y con base en los resultados publicados para ese mismo año.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Asimismo, 19.3 por ciento se encontraba en situación de pobreza extrema con un promedio de carencias de 3.9, o sea que 1,472,850 personas. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fuera de 39.2 por ciento con un promedio de 2.4 carencias, es decir, 2,994,888 personas.

Para 2010 el porcentaje de población vulnerable por carencia social fue de 24.1, lo que equivale a 1,841,756 personas, las cuales aun cuando tuvieron un ingreso superior al necesario para cubrir sus necesidades presentaron una o más carencias sociales; 4.2 por ciento fue la población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 318,463 personas que no tuvieron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso necesario para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 13.2 por ciento, es decir, 1,015,412 personas.

Con respecto de otras entidades federativas cuyo Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) promedio para agosto de 2010 fue similar al del estado de Veracruz, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro 1

Pobreza en Veracruz, 2010

Entidad federativa	Lugar que ocupa	ICTPC promedio agosto de 2010			Pobreza		Pobreza extrema	
		Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	
Guanajuato	14	2,378.6	48.6	2,675.6	2.4	8.4	464.9	3.5
San Luis Potosí	11	2,368.8	52.6	1,360.3	2.6	15.5	400.1	3.8
Veracruz	7	2,297.2	58.5	4,467.7	2.9	19.3	1,472.9	3.9
Durango	12	2,285.3	51.3	840.6	2.3	10.3	169.0	3.6
Tabasco	8	2,198.7	57.3	1,286.2	2.7	13.6	305.4	3.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2010 toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Nota: El lugar que ocupa se refiere al porcentaje de población en pobreza.

3.2 Pobreza municipal, 2010

El cálculo de la pobreza para este nivel de desagregación se realiza con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, ambas publicadas por el INEGI.

El siguiente mapa muestra la distribución de los 212 municipios de Veracruz según el porcentaje de población en pobreza en el estado para 2010:

En Orizaba, el porcentaje fluctuó entre 0 y 25. En éste se concentró 0.4 por ciento del total de la población en esta situación.

En 25 el porcentaje estuvo entre 25 y 50.

En estos se concentró 25.1 por ciento del total de la población en esta situación.

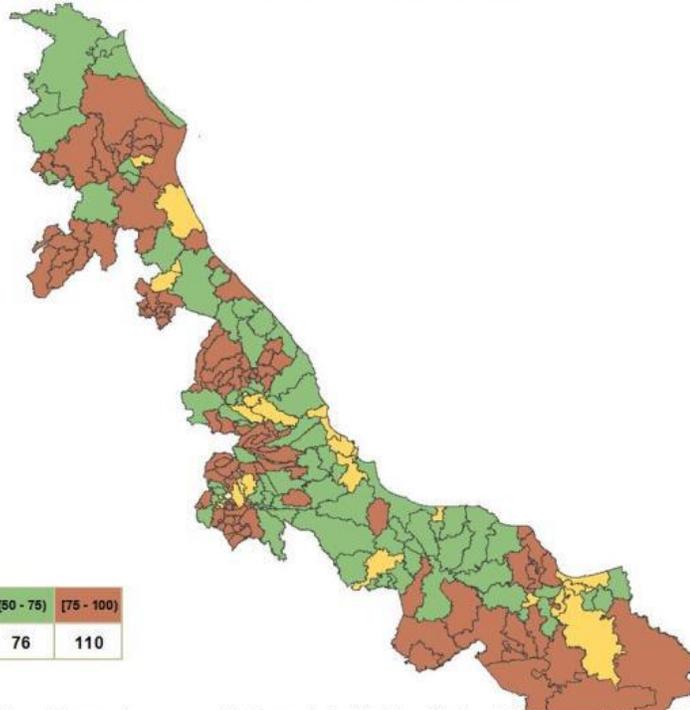
En 76 el porcentaje estuvo 50 y 75. En estos se concentró 36.4 por ciento del total de la población en esta situación.

En 110 el porcentaje estuvo entre 75 y 100. En estos habitaba 38 por ciento del total de la población en esta situación.

Esto significa que en 2010, había 186 municipios de un total de 212 (87.7 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza.



Porcentaje de población en situación de pobreza en Veracruz, 2010



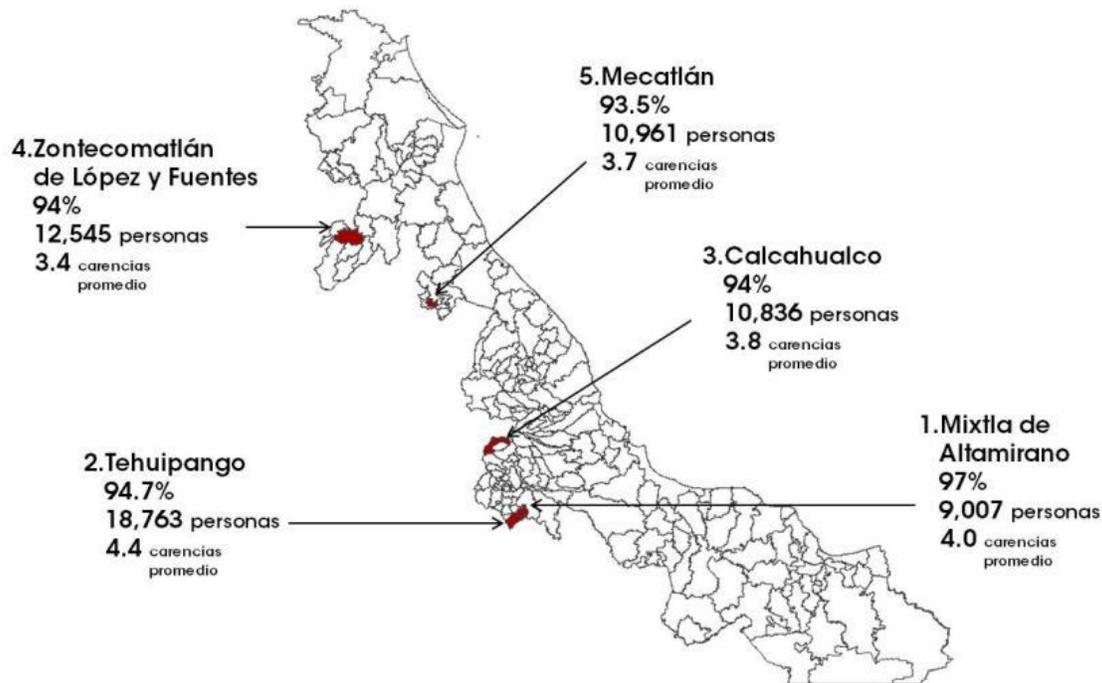
Rango	[0 - 25)	[25 - 50)	[50 - 75)	[75 - 100)
Total de municipios	1	25	76	110

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

Los que presentaron un mayor porcentaje de población en pobreza fueron: Mixtla de Altamirano (97.0), Tehuipango (94.7), Calchualco (94.0), Zontecomatlán de López y Fuentes (94.0) y Mecatlán (93.5). En resumen, en estos municipios más del 90 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representó el 1.4 por ciento del total de la población en pobreza de la entidad.



Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Veracruz, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

Por otra parte, los que concentraron mayor número de personas en pobreza son:

1. Xalapa, 177,918 personas (37.4 por ciento)
2. Veracruz, 168,586 personas, (30.9 por ciento)
3. Papantla, 111,408 personas, (68.5 por ciento)
4. San Andrés Tuxtla, 108,605 personas, (70.9 por ciento)
5. Coatzacoalcos, 108,100 personas, (34.6 por ciento)

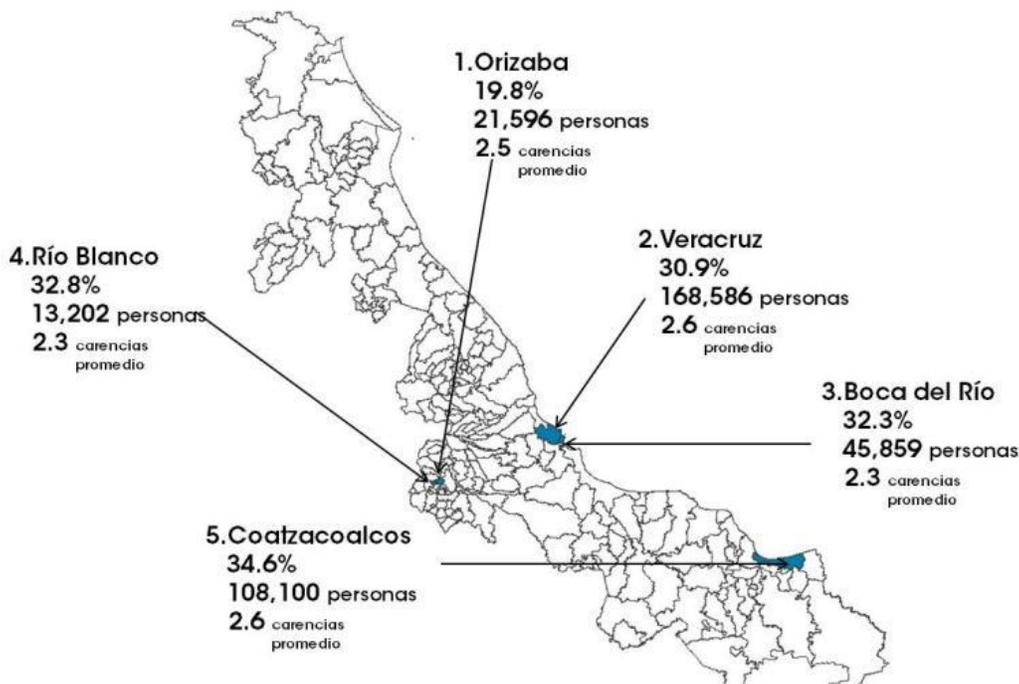
Aquellos con menor porcentaje fueron Orizaba (19.8), Veracruz (30.9), Boca del Río (32.3), Río Blanco (32.8) y Coatzacoalcos (34.6).

Los que concentraron menor número de personas en pobreza son:

1. Landero y Coss, 1,272 personas (82.9 por ciento)
2. Aquila, 1,396 personas (90.8 por ciento)
3. Tuxtilla, 1,525 personas (52.6 por ciento)
4. Coetzala, 1,614 personas (78.4 por ciento)
5. San Andrés Tenejapan, 2,251 personas (84.9 por ciento).



Municipios con menor porcentaje de población en situación de pobreza en Veracruz, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

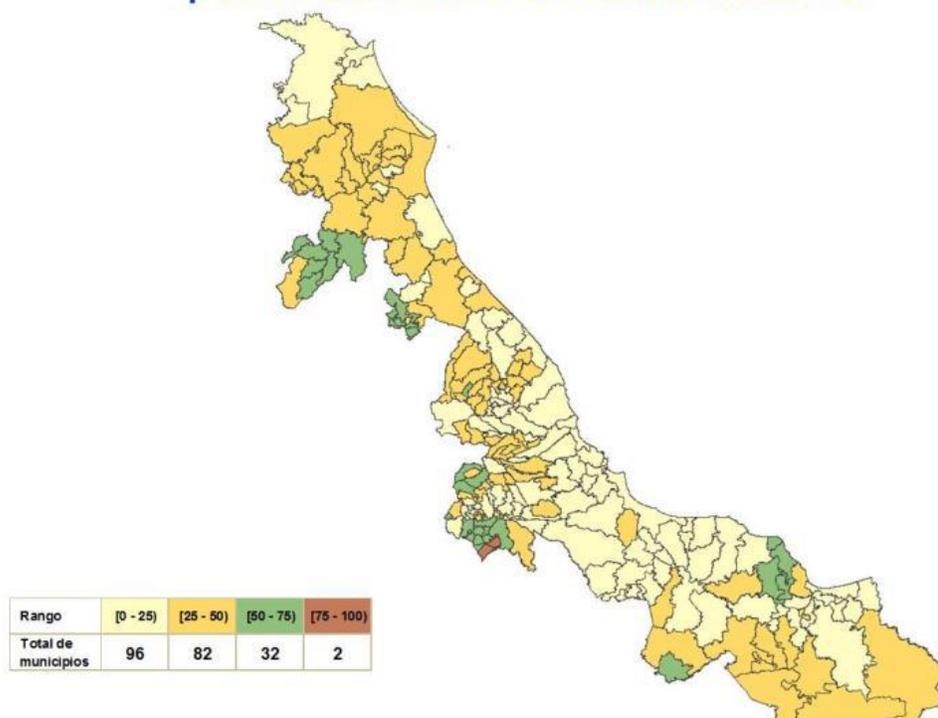
3.3 Pobreza extrema

De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales.

En agosto de 2010, momento en el que el CONEVAL realizó la medición de la pobreza, el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas.



Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Veracruz, 2010



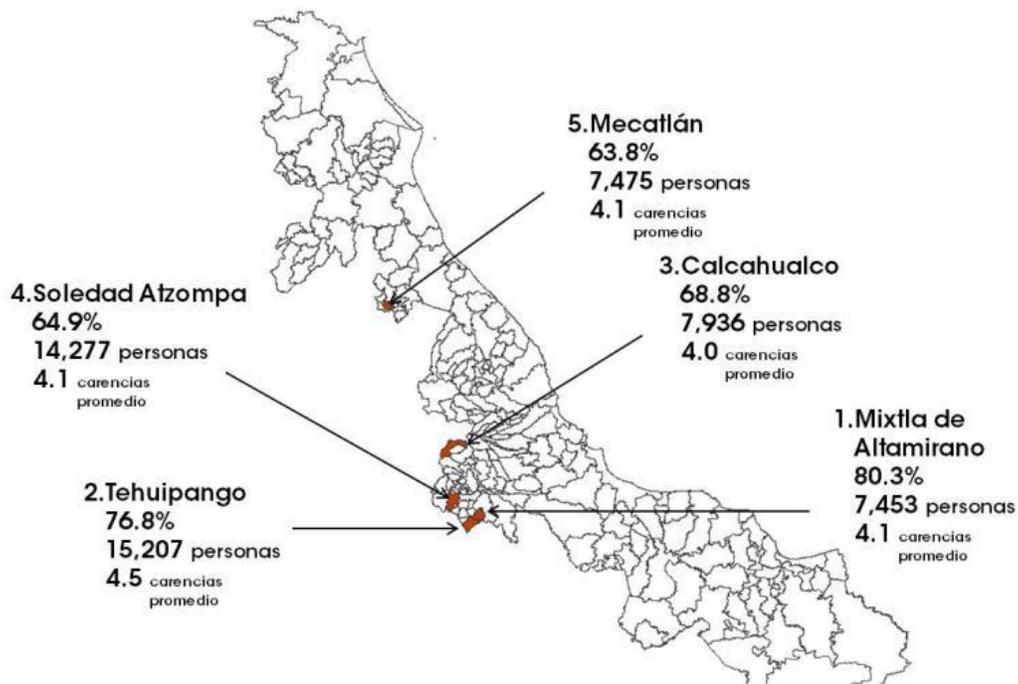
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

Con base en esta información la población que se encontraba en esta situación se concentró en los siguientes municipios: En 96 se tuvo un rango entre 0 y 25,

de los cuales 32 tienen un porcentaje menor a 10. En 82 el porcentaje se ubicó entre 25 y 50 por ciento. En 32 el porcentaje estuvo entre 50 y 75 por ciento. En Tehuipango y Mixtla de Altamirano, el porcentaje estuvo entre 50 y 75 por ciento. Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron: Mixtla de Altamirano (80.3), Tehuipango (76.8), Calcahualco (68.8), Soledad Atzompa(64.9) y Mecatlán (63.8). Esto representó 3.5 por ciento total de la población en pobreza extrema en pobreza.



Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Veracruz, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

Es de resaltar que Mixtla de Altamirano, Tehuipango, Calcahualco y Mecatlán estuvieron entre aquellos que mostraron un mayor porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema.

Los que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema son:

1. Papantla, 41,427 personas (25.5 por ciento)
2. Tantoyuca, 39,969 personas (39.0 por ciento)
3. Álamo Temapache, 37,806 personas (33.4 por ciento)
4. San Andrés Tuxtla, 34,687 personas
5. Tihuatlán, 30,257 personas (32.1 por ciento)

En estos municipios se concentró 12.5 por ciento del total de la población en pobreza extrema en el estado.

Por otra parte, el menor porcentaje de población en pobreza extrema fueron Orizaba (2.6), Ursulo Galván (4.0), Río Blanco (4.1), Boca del Río (4.5) y Veracruz (4.7).

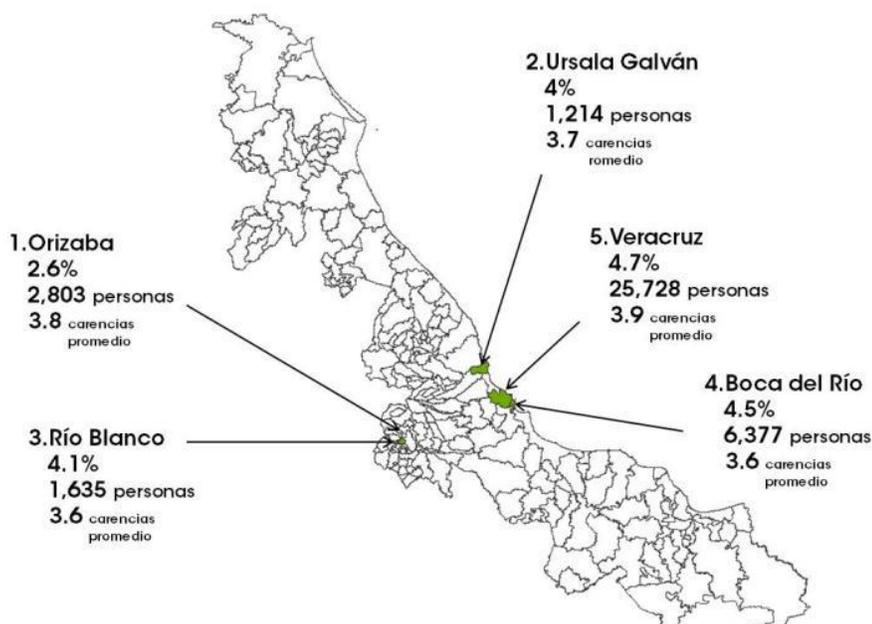
Asimismo, los municipios en donde se concentró menor número de personas en pobreza extrema son:

1. Tuxtilla, 250 personas (8.6 por ciento)
2. Saltabarranca, 410 personas (7.6 por ciento)
3. Landero y Coss 453 personas (29.5 por ciento)
4. Acatlán, 489 personas (16.4 por ciento)
5. Apazapan, 501 personas (10.0 por ciento)

Es importante observar la diferencia que existe entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos. Por ejemplo, el municipio de Veracruz tuvo un porcentaje de población en pobreza menor que otros municipios del estado, no obstante, fue de los que presentaron un mayor número de personas en esta situación.



Municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema en Veracruz, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

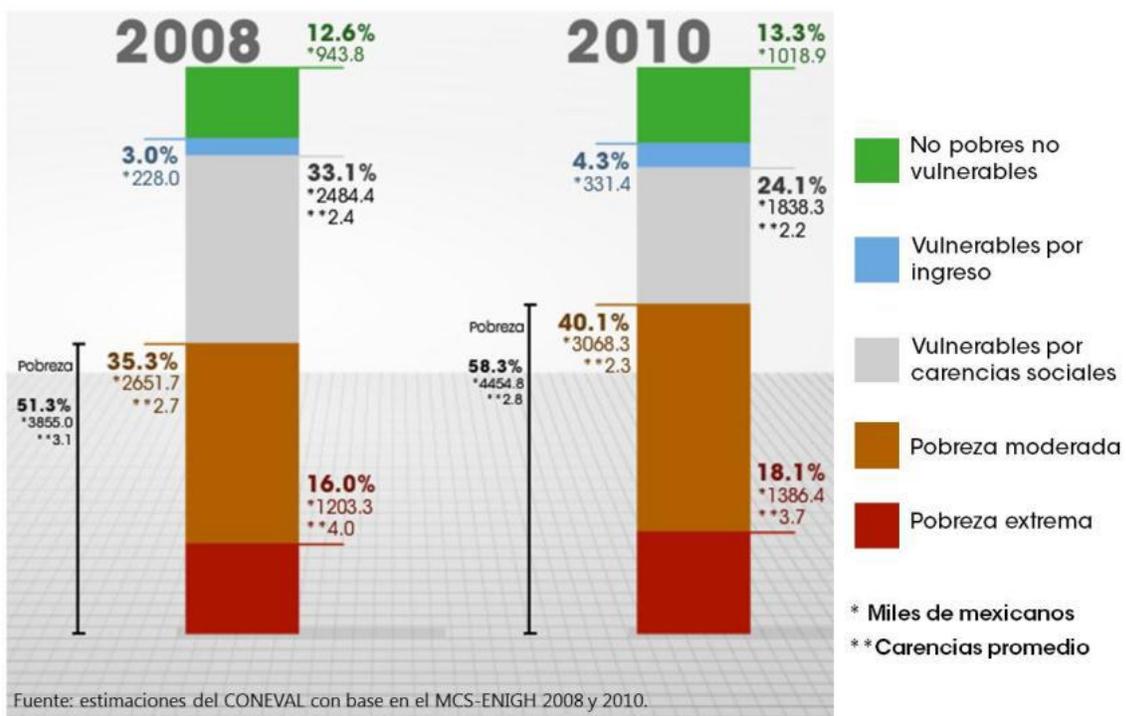
3.3.1 Evolución de la pobreza en Veracruz, 2008-2010

Los resultados de la evolución de la pobreza de 2008 a 2010 muestran que ésta pasó de 51.3 a 58.3 por ciento, lo que representó un aumento de la población en pobreza de 3,854,981 a 4,454,769 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza aumentó en 599,788.

Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema aumentó de 16.0 a 18.1, lo que significó un aumento de 1,203,289 a 1,386,426 personas, es decir que, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza extrema aumentó en 183,137.



Pobreza en Veracruz, 2008 - 2010



Asimismo, el porcentaje de población en pobreza moderada aumentó de 35.3 a 40.1, en términos absolutos ésta aumentó de 2,651,692 a 3,068,343 personas. En lo que se refiere al porcentaje de la población vulnerable por carencia social, hubo una disminución de 33.1 a 24.1, lo que significó una reducción de 2,484,435 a 1,838,250 personas. El porcentaje de población vulnerable por ingreso pasó de 3.0 a 4.3, es decir, un aumento de 227,989 a 331,432 personas.

La población no pobre y no vulnerable aumentó de 12.6 a 13.3 por ciento, lo que se tradujo en un aumento de 943,808 a 1,018,918 personas.

Por último, la población con al menos una carencia social disminuyó de 84.4 a 82.3, lo que implicó una disminución de 6,339,416 a 6,293,019 personas; la población con al menos tres carencias sociales.

3.4 Evolución de las carencias sociales y del bienestar económico en Veracruz, 2008 – 2010

La metodología de la medición de la pobreza del CONEVAL considera dos enfoques: el de los derechos sociales, y del bienestar económico. El primero se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y es medido mediante seis indicadores de carencia social:

1. Rezago educativo
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
6. Acceso a la alimentación

El segundo enfoque es medido a través de satisfactores adquiridos mediante los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar y bienestar mínimo.

3.4.1 Rezago educativo

El porcentaje de población con rezago educativo en el estado disminuyó de 28.5 a 26.1, lo que significó una reducción de 2,137,867 a 1,997,694, es decir, 140,173 personas menos.

3.4.2 Carencia por acceso a los servicios de salud

El porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 44.5 a 36.9. En términos absolutos el número de personas con esta carencia decreció de 3,344,631 a 2,818,486 , es decir, 526,145 personas menos.

3.4.3 Carencia por acceso a la seguridad social

El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 72.1 a 69.8. En términos absolutos el número de personas con esta carencia se redujo de 5,416,414 a 5,338,615, es decir, 77,799 personas menos.

3.4.4 Carencia por calidad y espacios de la vivienda

El porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 30.4 a 24.5. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 2,286,346 a 1,869,916 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda decreció en 416,430 personas.

3.4.5 Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda

El porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 35.9 a 29.5. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 2,697,518 a 2,252,426, es decir, 445,092 personas menos.

3.4.6. Carencia por acceso a la alimentación

El porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 25.6 a 26.5. En términos absolutos el número de personas con esta carencia aumentó de 1,920,956 a 2,024,564, es decir, 103,608 personas más.

3.5 Análisis del bienestar económico, 2008-2010

3.5.1 Bienestar

De 2008 a 2010 el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, aumentó de 54.4 a 62.6, lo que significó un incremento de 4,082,970 a 4,786,201 personas en esta situación.

A su vez, el valor mensual per cápita de la línea de bienestar para el ámbito urbano pasó de 2,094 a 2,114 pesos y para el ámbito rural de 1,310 a 1,329 pesos. Esto representó un incremento real del costo de las necesidades básicas de 0.95 y 1.45 por ciento respectivamente.

3.5.2 Bienestar mínimo

Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, aumentó de 20.8 a 28.3, lo que significó un incremento de 1,561,587 a 2,162.858 personas. De 2008 a 2010 el valor de la línea de bienestar mínimo para el ámbito urbano pasó de 953 a 978 pesos y para el ámbito rural de 669 a 684 pesos. Esto representó un incremento real del costo de la canasta básica alimentaria de 2.6 y 2.2 por ciento respectivamente.⁷

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los indicadores de carencias y de bienestar a nivel nacional 2008 a 2010 y para el estado de Veracruz.

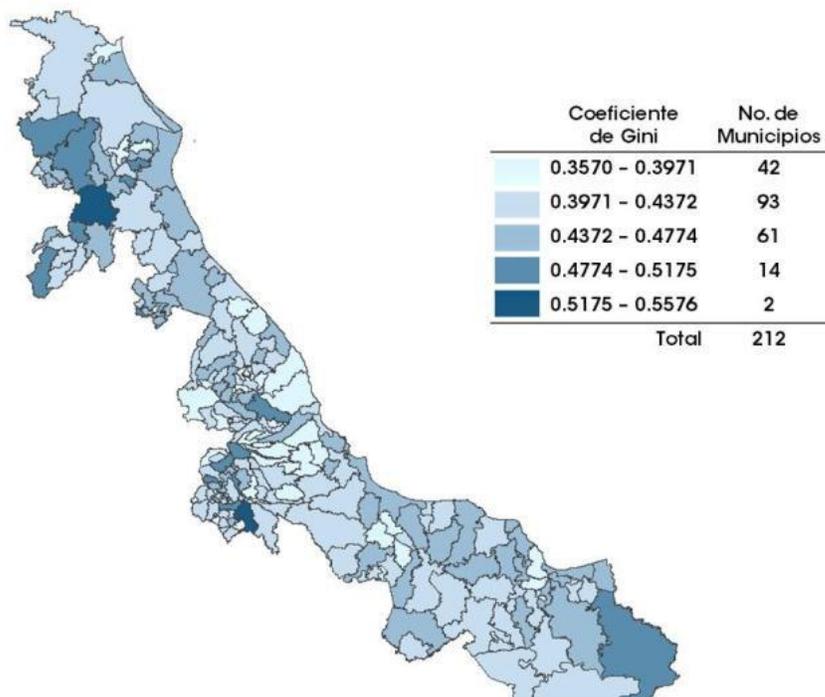
3.5.3 Coeficiente de Gini

El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, nos dice qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía. Asimismo toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe. Por ejemplo, cuando el 20 por ciento de la población acumula el 20 por ciento del total de los ingresos, la distribución es perfectamente equitativa ($Gini = 0$) y, en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso de una economía, la distribución es perfectamente inequitativa ($Gini = 1$). En la estimación del Coeficiente de Gini se utiliza el Ingreso Corriente Total per Cápita, que es el mismo que se emplea para la medición de la pobreza.⁹

De 2008 a 2010 el Coeficiente de Gini para este estado se incrementó de 0.494 en 2008 a 0.534, dos años después. Esto significa que en 2010, a nivel nacional, Veracruz era la segunda entidad con más desigualdad.

A nivel municipal para 2010 las estimaciones del Coeficiente de Gini arrojan los siguientes resultados:

Coeficiente de Gini para Veracruz, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

Los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso son:

Zongolica, Chicontepec, Naranjos Amatlán, Tempoal y Las Choapas.

Por otro lado, Tenampa, Tantima, Apazapan, Sochiapa y Landero y Coss son los municipios con menor desigualdad.

3.6 Razón de ingreso

La razón de ingreso muestra la proporción del ingreso que concentra la población no pobre y no vulnerable con respecto del de la población en pobreza extrema. Para 2008, este valor para Veracruz fue de 9.5 y para 2010 fue de 10.9. Esto significa que en 2010 el ingreso promedio de la población no pobre y

no vulnerable era 10.9 veces mayor que el ingreso promedio de la población en pobreza extrema y esta diferencia aumentó con respecto de 2008.

3.6.1 Zonas de Atención Prioritaria

De acuerdo con LGDS, se consideran Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en dicha Ley. También establece que la determinación de las ZAP se orientará por los criterios de resultados definidos por el CONEVAL.

Cada año, el Poder Ejecutivo Federal hace la declaratoria de las ZAP. En el siguiente mapa se presentan los municipios que han sido declarados ZAP en Veracruz para 2010. Al respecto, cabe mencionar que entre estos se encuentran los cinco municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema.



Zonas de Atención Prioritaria en Veracruz, 2010



Fuente: Declaratoria de las ZAP, 2010.

El total de personas en situación de pobreza en los 131 municipios considerados como ZAP es de 2,228,422 lo que representó 49.9 por ciento del total de personas en pobreza en el estado.

Mixtla de Altamirano tuvo el mayor porcentaje de población en pobreza con el 97.0 y Amatitlán el menor porcentaje con 51.0.

El número total de personas en situación de pobreza extrema es de 1,016,297, lo que representó 69.0 por ciento del total de esta población.

En lo que se refiere a esta última, el municipio con mayor porcentaje es Mixtla de Altamirano con 80.3, y con el menor Saltabarranca con 7.6.

3.7 Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza

El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) muestra trimestralmente los cambios en la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Si el valor del ITLP aumenta, significa que el porcentaje de estas personas se incrementa.

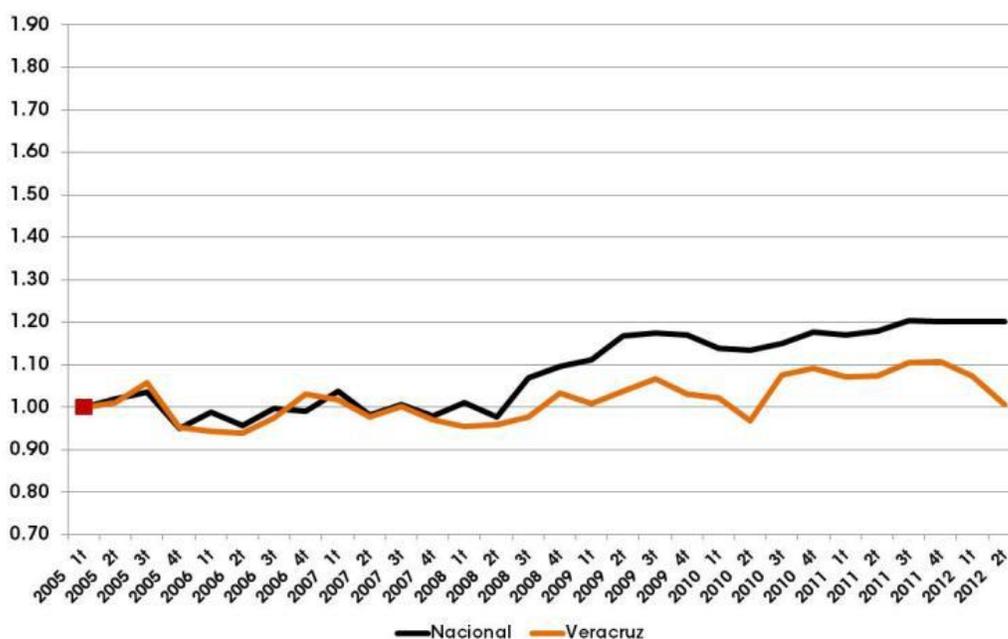
El ITLP no constituye una medición de pobreza puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones establecidas en la LGDS ni en la metodología para la medición de la pobreza del CONEVAL. La fuente de información para la estimación del ITLP es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Sin embargo, se analiza porque el trabajo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de los hogares mexicanos y por su disponibilidad trimestral.

Todo número índice toma el valor de 1 (o 100) en un periodo base, a partir del cual se observa su evolución anterior y posterior con respecto de ese periodo. El ITLP toma el valor de 1 en el primer trimestre de 2005, por ser este el primer periodo en que se levantó la ENOE, y a partir de este periodo se registra la tendencia del índice en los trimestres posteriores.

En la gráfica puede observarse que en el periodo que comprende del cuarto trimestre de 2011 al segundo trimestre de 2012 la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo disminuyó. Esta tendencia contrasta con la nacional, que permaneció prácticamente constante en este periodo.

Cabe mencionar que el estado se encuentra dentro de las ocho entidades federativas que del primer trimestre de 2005 y hasta el segundo trimestre de 2012 tuvieron un incremento en el valor del ITLP entre 5 y 15 por ciento. Además de Veracruz, en este grupo se encuentran Colima, Oaxaca, Sinaloa, Puebla, Hidalgo, Yucatán y Guerrero.

CONeVAL | Evolución del índice de la tendencia laboral de la pobreza¹, en Veracruz
(primer trimestre 2005 - segundo trimestre 2012)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 – 2012
1. Base primer trimestre de 2005

3.7.1 Rezago social

El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar en un índice que permite ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

Los resultados de la estimación del índice se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Las fuentes de información para generar el Índice de Rezago Social son los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal y por localidad.

De acuerdo con las estimaciones de 2010, el grado de rezago social del estado es alto. Veracruz se encontraba en el lugar 4 a nivel nacional¹⁰ respecto de las 32 entidades federativas, por arriba de Puebla y por debajo de Chiapas.

En el año 2000 el estado ocupaba el lugar cuatro respecto de las 32 entidades federativas lo que significaba que tenía un grado de rezago social muy alto. Para 2005 ocupaba el lugar cinco, y tenía un grado de rezago social alto.

Asimismo, todos los indicadores muestran un comportamiento positivo de 2000 a 2005 y de 2005 a 2010, es decir, el porcentaje de la población para cada uno de los indicadores disminuyó. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la evolución de los indicadores para este periodo.

En resumen, para 2010 los 212 municipios de Veracruz se distribuyeron en los estratos de rezago social de la siguiente manera:

33 un grado muy bajo

59 un grado bajo

60 un grado medio

55 un grado alto

Cinco un grado muy alto

Indicadores y grado de rezago social para Veracruz, 2000, 2005 y 2010 (porcentaje)

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
-Población de 15 años o más analfabeta	14.85	13.41	11.44
-Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	9.89	5.93	5.71
-Población de 15 años y más con educación básica incompleta	62.16	55.42	50.72
-Población sin derechohabiencia a servicios de salud	68.12	59.16	39.87
-Viviendas con piso de tierra	26.56	20.17	11.68
-Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	15.68	7.35	3.90
-Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	33.87	25.74	23.61
-Viviendas que no disponen de drenaje	32.18	19.13	15.62
-Viviendas que no disponen de energía eléctrica	10.61	6.37	3.15
-Viviendas que no disponen de lavadora	67.69	54.42	45.62
-Viviendas que no disponen de refrigerador	47.73	32.57	25.25
-Grado de rezago social	Muy alto	Alto	Alto
-Lugar que ocupa en el contexto nacional	4	5	4

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

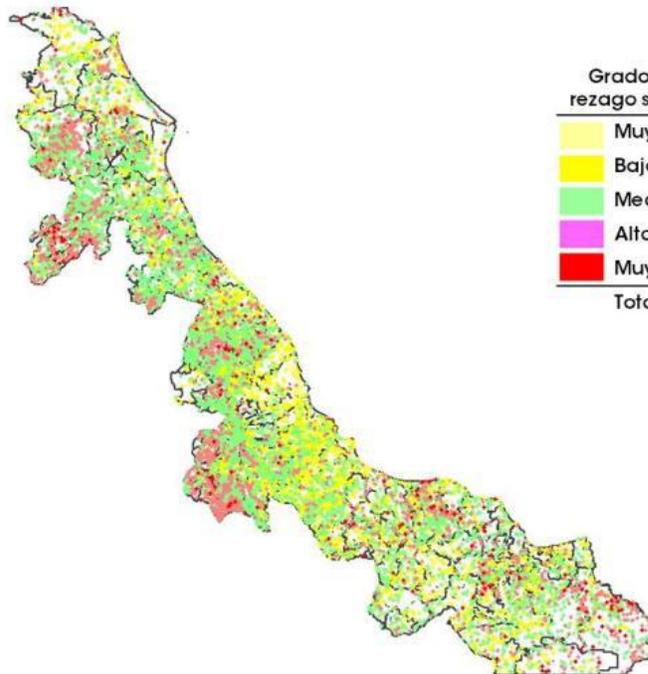
Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

Nota: el cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010.



Grado de rezago social por localidad Veracruz, 2010



Grado de rezago social	No. de Localidades
Muy bajo	1,337
Bajo	3,183
Medio	5,626
Alto	1,843
Muy alto	173
Total	12,162

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

Las localidades que presentaron grados de rezago social más altos se ubican, en su mayoría, en los municipios de Las Choapas, Tantoyuca y Uxpanapa.

En resumen, el total las localidades con un grado de rezago social muy bajo fue de 1,337, las de bajo fueron 3,183 y las de medio fueron 5,626, mientras que aquellas con un grado de rezago social muy alto o alto fueron de 1,843 y 173 respectivamente.

En las que residen 1,000 habitantes o más con mayor grado de rezago social, los indicadores en los que se concentró el mayor porcentaje de población son los que se refieren a viviendas que no disponen de drenaje y lavadora.

En 2011 el CONEVAL realizó un diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas con base en la información disponible de cada una de ellas, tanto en materia normativa como en la práctica, sobre los siguientes temas:

Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación

Diseño y operación de los programas estatales

Transparencia de los programas estatales

Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales

Indicadores de resultados y de gestión

Área facultada para evaluar/monitorear

En este apartado se presentan los resultados tanto del estado como a nivel nacional y por cada uno de los temas de análisis.

3.7.2 Resultados a nivel nacional y para Veracruz

Respecto de las 32 entidades federativas; de un 100 por ciento posible, el estado obtuvo un 35.2 por ciento de avance, lo que significa que Veracruz tiene un avance por debajo del promedio nacional (44.4 por ciento).

3.7.3 Resultados por tema de análisis

Cada tema de análisis se compone de distintos elementos de análisis, los cuales a su vez están conformados por variables. Cada variable puede tomar un valor entre 0 y 4, según la cantidad de información disponible para la entidad federativa: a mayor

información detectada para la variable, mayor valor se obtiene. En total, se tienen 27 variables divididas en los seis temas del diagnóstico.

Las gráficas de esta sección muestran el valor obtenido en las variables que integran cada elemento, por tanto el valor máximo posible es de 4.

Cabe mencionar que en algunos temas únicamente se analiza la normativa de los elementos que lo constituyen, en otros la práctica y en un tercer grupo se analiza tanto la normativa como la práctica.

CAPÍTULO IV. NORMATIVA DE DESARROLLO SOCIAL Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES

4.1 Elementos y variables de análisis

En este tema se consideran los siguientes elementos y variables de análisis, los cuales son normativos.

Elementos de análisis y variables del tema: Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación

Elemento de análisis	Variable
Ley de Desarrollo Social o equivalente	a) La entidad federativa cuenta con una Ley de Desarrollo Social o equivalente
Normativa en monitoreo y evaluación	b) La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas estatales de desarrollo social
Criterios/lineamientos para la evaluación	c) La normativa estatal especifica criterios/lineamientos para realizar la evaluación de la política y/o los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

Tampoco se encontró que se destinen recursos al desarrollo social ni que se determine la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, se señala únicamente la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.

La normativa dispone la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda, con base en el Plan Veracruzano de Desarrollo, así como la evaluación de la operación del Sistema para el

Desarrollo Humano y Familiar de los veracruzanos; en ningún caso se localizó información de su objetivo.

- a) La normativa estatal establece criterios para la creación de programas de desarrollo social estatales (programas nuevos).
- b) La normativa estatal establece la creación de un padrón único de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social.
- c) La entidad federativa tiene un padrón de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social.
- d) La normativa estatal establece la elaboración de ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social.
- e) La entidad federativa tiene ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social.

4.2 Diseño y operación de los programas estatales

En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Elementos de análisis y variables del tema: Diseño y operación de los programas estatales

Elemento de análisis	Variable
Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)	a) La normativa estatal establece criterios para la creación de programas de desarrollo social estatales (programas nuevos)
Creación de un padrón de beneficiarios	b) La normativa estatal establece la creación de un padrón único de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social. c) La entidad federativa tiene un padrón de beneficiarios para los programas estatales de

desarrollo social

Elaboración de Reglas de Operación o equivalente

d) La normativa estatal establece la elaboración de Reglas de Operación, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social

e) La entidad federativa tiene Reglas de Operación, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población, objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y elementos para su seguimiento y evaluación.

En materia normativa se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (instancias gubernamentales) deben tener actualizado el padrón de beneficiarios para los programas y acciones señaladas anteriormente, lo que puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe señalar que no se detectó información sobre cómo deben integrarse los padrones.

En la práctica el estado tiene publicados padrones de beneficiarios sólo para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, la ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, aunque no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones del programa corresponden al periodo de 2008 a 2010.

En materia normativa se estipula que las instancias gubernamentales deberán actualizar y publicar las Reglas de Operación (ROP) para los programas de subsidios, apoyos, rescates financieros y otros que impliquen el traspaso u otorgamiento de recursos públicos a particulares, que se deduce, incluye lo social. Éstas son importantes porque buscan regular la operación y brindar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.

En la práctica, el estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, tipo de apoyo entregado y forma de hacerlo así como criterios para elegir a los beneficiarios. Cabe mencionar que no se detectó información sobre el año al cual corresponden las ROP.

4.3 Transparencia de los programas estatales

En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Elementos de análisis y variables del tema: Transparencia de los programas estatales

Elemento de análisis	Variable
Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social	a) La normativa estatal establece difundir los programas estatales de desarrollo social b) La entidad federativa difunde información de los programas estatales de desarrollo social
Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social	c) La entidad federativa cuenta con información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social estatales (desagregado por programa) para 2010 y/o 2011

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011,

CONEVAL, 2012.

- a) La entidad federativa cuenta con una planeación de las evaluaciones a realizar.
- b) La normativa estatal establece la publicación de las evaluaciones realizadas.
- c) La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales.
- d) La normativa estatal establece que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
- e) La entidad federativa ha llevado a cabo un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas.
- f) La entidad federativa ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis.

Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Elementos de análisis y variables del tema: Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales

Elemento de análisis

Variable

Planeación de evaluaciones

a) La entidad federativa cuenta con una planeación de las evaluaciones a realizar

Publicación de evaluaciones realizadas

b) La normativa estatal establece la publicación de las evaluaciones realizadas

c) La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales

Seguimiento a los resultados de las evaluaciones

d) La normativa estatal establece que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones

e) La entidad federativa ha llevado a cabo un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas

Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social

f) La entidad federativa ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

Otro aspecto que no se especificó fue si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan implementarse, la frecuencia con la cual se llevará a cabo la evaluación y si podrá hacerse de manera externa, entendido como la Contratación de un evaluador externo para ello. En la práctica, tampoco se identifico que el estado cuente con esta planeación.

En la normativa no se detectó el mandato de publicar la evaluación y en la práctica no se observaron informes de evaluaciones efectuadas a programas estatales, únicamente se ubicó una evaluación hecha por la Secretaría de Finanzas y Planeación (SFPL) en 2008 a la gestión pública del estado. En ésta se refieren el objetivo y los principales hallazgos, además de un resumen ejecutivo. Sin embargo no determinó el o los encargados de llevarla a cabo, la metodología usada y las sugerencias o recomendaciones derivadas de sus resultados.

Tampoco se encontró como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante. En la práctica, no se identificó información de que esto se haya desarrollado.

Por último, cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso de estudios para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social.

4.4 Indicadores de resultados y de gestión

En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Elementos de análisis y variables del tema: Indicadores de resultados y de gestión

Elemento de análisis	Variable
-----------------------------	-----------------

Indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social

- a) La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social
- b) La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social
- c) Elementos de los indicadores de resultados

Indicadores de gestión para la política y/o los programas estatales de desarrollo social

- d) La normativa estatal establece contar con indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social
- e) La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social
- f) Elementos de los indicadores de gestión

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

La normativa acuerda que las instancias gubernamentales deberán publicar la información de los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño, pero no se refirieron los datos que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. No se ubicó el mandato de contar con indicadores de resultados.

En la práctica el estado posee indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores para algunos programas de desarrollo social, los cuales son públicos pero no se presentan de manera sistematizada. La información que se proporciona es nombre, fórmula de cálculo y frecuencia de medición; no se encontró la descripción de lo que busca medir, línea base, metas ni la medición realizada.

- a) La normativa estatal establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación.
- b) La normativa estatal define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en la entidad federativa.

c) La normativa estatal especifica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social.

d) La entidad federativa cuenta con un área en operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social.

4.5 Área facultada para evaluar/monitorear

En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Elementos de análisis y variables del tema: Área facultada para evaluar/monitorear

Elemento de análisis

Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado

Variable

- a) La normativa estatal establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación
- b) La normativa estatal define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en la entidad federativa
- c) La normativa estatal especifica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social
- d) La entidad federativa cuenta con un área en operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece como atribución de la SDS la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda mediante la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, la que además es la encargada del sistema ejecución de los programas, obras y acciones del sector en el estado, por lo que su ámbito de acción es a nivel estatal.

También, se decide que la SFPL y la Contraloría General (CG), en el ámbito de sus respectivas, verificarán periódicamente los resultados de la elaboración de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del estado. El ámbito de acción de ambas instancias son los recursos estatales.

Por último, en la página de internet del estado se hace mención de la existencia de un Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), mas no se encontró información de acciones en materia de evaluación y monitoreo implementadas por dicha área.

La Dirección General de Planeación y Evaluación, la SFPL y la CG forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.

La Dirección General de Planeación y Evaluación es responsable de diseñar y operar el sistema de seguimiento y evaluación de los avances en el desarrollo de los programas, obras y acciones del sector e integrar los indicadores de gestión de la SDS y entidades del sector. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de ambas son normar la evaluación de los programas, la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados, realizar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

En la práctica no se detectó evidencia de elementos de evaluación y monitoreo implementados por la Dirección General de Planeación y Evaluación y la CG.

4.6 Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2010 (Inventario Estatal 2010) tiene la finalidad de dar a conocer las intervenciones de los gobiernos estatales y con ello proveer información para la toma de decisiones que contribuya a mejorar la política pública.

El Inventario Estatal 2010 integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas operaron mediante dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal, durante el ejercicio fiscal 2010. Los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, establecidos en la LGDS, como se muestran en el siguiente cuadro:

Definición de los derechos sociales y de la dimensión de bienestar económico

Alimentación	Derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
Educación	Derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el

	fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.
Medio ambiente sano	Derecho a la protección y mejora del medio ambiente, para preservar el entorno propicio para la existencia y desarrollo de la vida humana.
No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
Salud	Derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad social	Derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Trabajo	Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
Vivienda	Derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
Bienestar económico	Cuando las acciones que ejecutan permite el fomento económico o mejorara las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

El Inventario Estatal 2010 se integró a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales. Ésta se concentró en tres fuentes para el ejercicio 2010: Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública, y el Informe de Gobierno¹⁴.

Con la intención de homologar y hacer comparable la información de cada entidad federativa, se establecieron criterios de inclusión y exclusión de las intervenciones identificadas. Así, los programas y acciones incluidos pueden no coincidir con la definición de estos que usa cada entidad federativa.

De acuerdo con los criterios de inclusión se consideran programas y acciones de desarrollo social los que:

- Están alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico,

- Fueron operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante el ejercicio fiscal 2010,

-Cuentan con algún documento normativo o presenten información respecto de su objetivo y asignación de presupuesto.

Se excluyen las siguientes categorías de atención:

- Acciones judiciales
- Acciones del registro civil
- Actividades de recreación que no presenten un fin educativo
- Acciones que tengan como fin vigilar o dar cumplimiento a una normatividad
- Acopio de información estadística o de evaluación
- Capacitación de personal administrativo
- Contratación de recursos humanos para otorgar servicios
- Campañas de difusión de programas del gobierno
- Construcción o mantenimiento de panteones
- Coordinación interinstitucional o de espacios territoriales
- Centros de metrología
- Centros meteorológicos
- Centros y servicios de geología
- Dotación de infraestructura para operación de oficinas gubernamentales
- Operación de entes autónomos
- Estudios, diagnósticos e investigaciones que tengan como fin implementar un programa o acción
- Instancias o universidades estatales
- Mantenimiento o construcción de infraestructura urbana
- Operación de infraestructura
- Pago de servicios básicos de instituciones públicas
- Vigilancia ciudadana o institucional en la construcción de obras

- Sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores
- Prestación de servicios funerarios

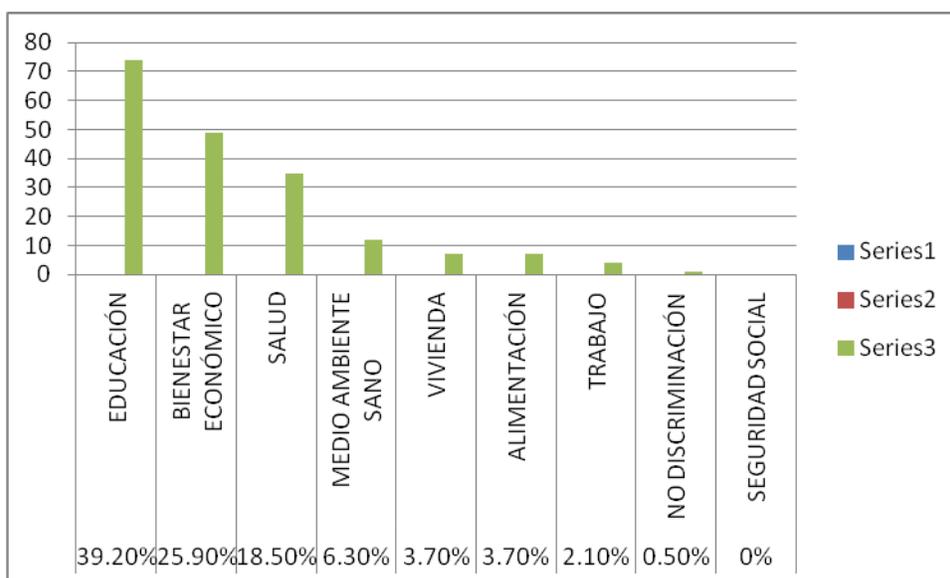
Una vez identificados los programas y acciones se enviaron a las Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Social de los gobiernos estatales para su validación.

De acuerdo con lo anterior, el Inventario Estatal 2010 se integra de 2,391 programas y acciones, de los cuales, 189 corresponden a Veracruz y pertenecen a las siguientes dependencias y entidades.

Programas y acciones estatales para el estado de Veracruz 2010

Dependencia o entidad	No. de programas y acciones
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca	37
Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario	15
Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente	16
Secretaría de Educación	73
Secretaría de Salud	35
Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad	4
TOTAL	9
	189

Derecho social o dimensión de bienestar económico al cual se alinean los programas y acciones de desarrollo social del estado de Veracruz, 2010



En la siguiente gráfica se muestra el derecho social o a la dimensión del bienestar económico al cual se alinean los programas y acciones de Veracruz para 2010. La mayoría de los programas y acciones de desarrollo social están alineados al derecho social de educación y a la dimensión del bienestar económico. Un menor número están alineados a los derechos sociales de alimentación y trabajo.

Además de esta información, el Inventario Estatal 2010 contiene la siguiente de los programas y acciones las 32 entidades federativas:

- Datos generales del programa o la acción
- Documentos de origen en los que se identificó el programa o acción
- Normativa que rige la operación del programa o acción
- Características del programa o acción.

4.6.1 Acciones del CONEVAL con el gobierno del estado de Veracruz

A partir del año 2007, en el ejercicio de sus atribuciones, el CONEVAL ha colaborado con los gobiernos de las entidades federativas para apoyar la institucionalización del monitoreo y la evaluación como herramientas para la toma de decisiones de política pública. Las acciones que ha realizado con el estado de Veracruz son las siguientes:

- En 2007 llevó a cabo un Seminario Regional de Evaluación de Impacto que tuvo como sede el estado de Veracruz (28); al que asistieron servidores públicos del estado.

- En 2008 realizó un Seminario Regional de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (43 asistentes) que tuvo como sede el Estado de México; y al que asistieron servidores públicos del estado.

- En 2009 organizó un Curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (107 asistentes) a solicitud del COPLADE que tuvo como objetivo construir la matriz de indicadores de los siguientes programas:

1. Ahora te toca a ti
2. Consorcio Clavijero

3. Educación universitaria en localidades marginadas de la Cuenca del Papaloapan y Valle de Perote
4. Fiel contra el sobrepeso y la obesidad
5. Invitados especiales
6. Pensión para adultos mayores
7. Piso fiel.

4.6.2 Anexo metodológico de la medición de pobreza

La LGDS establece en el artículo 36 que el CONEVAL debe emitir lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los siete indicadores siguientes:

- Ingreso corriente per cápita,
- Rezago educativo promedio en el hogar,
- Acceso a los servicios de salud,
- Acceso a la seguridad social,
- Calidad y espacios de la vivienda,
- Acceso a la alimentación y,
- Grado de cohesión social.

A partir de lo anterior, el CONEVAL desarrolló la metodología para la medición oficial de la pobreza en México. En ella se consideran dos enfoques, el relativo a los derechos sociales medido mediante los indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el enfoque del bienestar económico medido a través de satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar.

4.6.3 Derechos sociales

El enfoque de los derechos sociales se mide mediante los siguientes indicadores de carencia social:

1. Rezago educativo
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
6. Acceso a la alimentación

Para determinar si una persona tiene alguna carencia social se usan los siguientes criterios:

INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL

Carencia	Criterios
Rezago educativo	Población de 3 a 15 años que no asiste a un centro de educación formal y tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de 16 años o más que no cuenta con la educación básica obligatoria que corresponde a su edad.
Acceso a los servicios de salud	Población no adscrita a servicios médicos en instituciones públicas o privadas ni al Seguro Popular.
Acceso a la seguridad social	Población que a) estando ocupada no dispone de las prestaciones sociales marcadas por la Ley; b) no es jubilada o pensionada; c) no es familiar directo de alguna persona en los dos casos anteriores, y d) tiene 65 años o más y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores.
Calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual que 2.5.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar.
Acceso a la alimentación	Población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.

4.6.4 Bienestar económico

Para medir el bienestar económico el CONEVAL definió dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de ellas se determinan las líneas de bienestar de la siguiente manera:

- Línea de bienestar. Es la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria, permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aún si hiciera uso de todo su ingreso.

-Línea de bienestar mínimo. Equivale al costo de la canasta alimentaria, permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Se usó el Ingreso Corriente Total per Cápita (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) para identificar a los hogares cuyo ingreso es inferior tanto al valor de la línea de bienestar como al de la línea de bienestar mínimo.

4.6.7 Medición de la pobreza

Al unir los enfoques de derechos sociales (carencias sociales) y de bienestar económico (ingreso), es posible determinar a la población en pobreza de acuerdo con la siguiente gráfica.

El eje vertical representa el bienestar económico y el eje horizontal los derechos sociales.

De acuerdo con esto, el CONEVAL estableció las siguientes definiciones:

- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar).

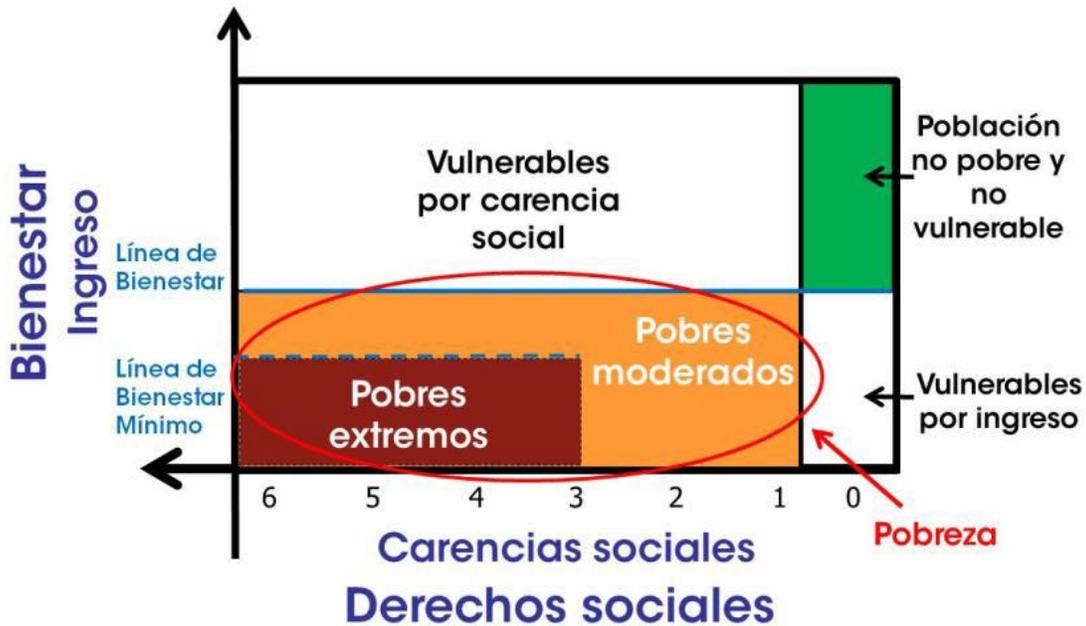
- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta 3 o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una

canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo).

- Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias sociales pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar.
- Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales pero que su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- Una persona no es pobre y no vulnerable si su ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencias sociales.



Metodología para la medición de la pobreza



Fuente: CONEVAL, 2009.

4.6.8 Indicador de ingreso

El indicador de ingreso considera para su construcción los siguientes criterios:

- Considerar aquellos flujos monetarios y no monetarios que no pongan en riesgo o disminuyan los acervos de los hogares.

- Tomar en cuenta la frecuencia de las transferencias y eliminar aquellas que no sean recurrentes.

- No incluir como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada.

- Considerar las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ

5.1. Tipo de investigación

La investigación aplicada fue cualitativa y de análisis, esto permitió revisar encuestas e instrumentos de evaluación por parte de las instituciones encargadas de los programas sociales a nivel Federal y Estatal.

5.2. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es longitudinal porque se aplicó en varios momentos.

5.3. Evaluación de impacto de los Programas Sociales en el Municipio de Agua Dulce Veracruz

La evaluación consistió en los datos estadísticos, tablas y gráficas que reportan las instituciones estatales y el propio municipio.

5.4. Caso Municipio de Agua Dulce Veracruz

El presente Plan es el documento que registrará las actividades de las diversas áreas del Ayuntamiento, con programas presupuestados, con objetivos y metas

bien estructuradas, con las actividades definidas, medibles, evaluables, controlables y cuantificables, con órganos responsables de su seguimiento y ejecución, vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, encaminados a establecer mejores condiciones de vida para los habitantes de este municipio, abatir rezagos y sentar las bases de un desarrollo sostenido y sustentable.

El Plan Municipal de Desarrollo, se ha integrado principalmente a partir de las demandas y propuestas que se recopilaron de los ciudadanos así como de organizaciones sociales y políticas consiente que es con estas propuestas y ponencias de los ciudadanos como se nutren y toman sentido las acción de los gobiernos que se tienen que emprender, es el producto de un proceso de planeación democrática.

Por su parte, el artículo 34 y 35 de la misma ley, reafirma para el ámbito local la competencia de los ayuntamientos para participar en la rectoría de su propio desarrollo, en la administración del territorio que le ha sido demarcado y en el ordenamiento de los asentamientos humanos ubicados a su interior, así como la seguridad de sus habitantes, la prestación de servicios públicos, así también procurar el cuidado, conservación y aprovechamiento del medio natural y ambiente contenidos en su jurisdicción.

- El Plan Municipal de Desarrollo.
- Los Programas que deriven del propio Plan Municipal.
- Los Programas Operativos Anuales.

- Los Presupuestos por Programas Municipales
- Los Convenios de Concertación que pudieran suscribirse.

5.5. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN EL MUNICIPIO

El Plan Municipal de Desarrollo de Agua Dulce considera como antecedentes directos de los respectivos planes de desarrollo vigentes para los niveles federal y estatal.

Del primero asume que la conducción del desarrollo debe ser congruente con las realidades regionales, en lo económico y en lo social, contando siempre con el concurso que implica la participación de la ciudadanía.

Del segundo, retoma una política de austeridad en la que el uso de los recursos públicos debe ser transparente, racional y encauzado a la realización de obras y acciones de beneficio mayoritario.

Retoma, además, como antecedente los planes previos que se han realizado para guiar la actuación del poder público sobre el territorio municipal, evaluando sus propuestas, retomando aquellas que han demostrado su eficacia y beneficio social, y ponderando o sometiendo a revisión algunas otras que por circunstancias diversas no resultaron del todo operativas.

5.6. ENFOQUE DE DESARROLLO URBANO

La falta de un diseño de regionalización que permita conciliar objetivos y metas de los habitantes del municipio que redunden en la vinculación física y un desarrollo integral entre la cabecera municipal y las comunidades, ha propiciado un bajo crecimiento económico y productivo, así como una deficiente atención de los servicios básicos.

Este problema es aunado por el crecimiento de las manchas urbanas por la falta de desarrollo urbano de la reserva territorial, las manchas urbanas que ha avanzado hacia zonas no planeadas y por consiguiente con ineficiencia en infraestructura y equipamiento lo que nos genera bajos niveles de bienestar social y zonas de pobreza urbana y sobre todo alto riesgo para su integridad física y conservación de su patrimonio.

Por tal razón el plan de desarrollo urbano y regional del municipio de Agua Dulce, Veracruz, contempla un crecimiento territorial ordenado bajo un esquema de municipalización que permita un desarrollo más equilibrado en el municipio, que propicie un desarrollo urbano sustentable, armónico con la naturaleza y que eleve los índices de bienestar social y económico, así como brindar apoyo para que se cuente con certeza jurídica de la tenencia del suelo urbano y de la vivienda, lo que nos llevara a incentivar la participación ciudadana.

Otro de los retos es lograr el desarrollo integral de las comunidades y de la cabecera municipal con servicios básicos como el agua, mejoramiento de

carreteras, caminos rurales, transporte y el alcantarillado. Para lograr el equipamiento urbano y de vivienda se solicitara el apoyo del Gobierno del Estado de tal forma que el desarrollo incluya vialidades, parques recreativos, equipamiento y servicios públicos.

El déficit de la vivienda en nuestro municipio nos lleva a la necesidad de mantener una estrecha relación con las instituciones del Gobierno Federal y del Estado, así como instituciones privadas, para facilitar costos y trámites para la construcción de viviendas. Para ello también se deben de aprovechar la firma de convenios para que Agua Dulce, participe en el Programa Sectorial de Vivienda y llevar a cabo acciones conjuntas entre Estado, Municipio y Federación a fin de crear un espacio urbano y digno para la población que para que se desarrolle y habite la reserva territorial de las 50-00-00 hectáreas correspondiente al lote 25 de la Colonia Agrícola Ganadera Gilberto Flores Muñoz, este municipio, coordinando la construcción de obras en materia de infraestructura, vialidad, servicios y construcción de vivienda de acuerdo al Perfil Técnico y Financiero de la Reserva Territorial del Municipio de Agua Dulce, Veracruz, por otra parte se reconoce que además de la adquisición de suelo de esta reserva territorial Agua Dulce necesita de manera urgente una actualización del Programa de Desarrollo Urbano en la cual se normen y regulen los usos al interior de la mancha urbana y se definan los desagregados espaciales de las mismas estableciendo los lineamientos estratégicos que darán respuesta a la problemática actual de la localidad.

La biodiversidad ecológica del municipio y el manejo de los recursos naturales, se nos presentan como una fortaleza para el desarrollo urbano, toda vez que la diversidad cultural de los habitantes utiliza estos para mejorarlo. Sin embargo se ha alterado en gran parte la cubierta forestal por diversos factores como la deforestación, como es el corte varias hectáreas del árbol de eucalipto en la colonia agrícola Flores Muñoz, el amarillamiento de las palmeras de coco, en el ejido Punta Gorda, El Tortuguero y Tonalá, el agua disponible ha disminuido. La disolución de desechos industriales y urbanos ha venido a agravar la situación del medio ambiente, poniendo en peligro la fauna, flora, los recursos naturales, la diversidad y la productividad agrícola, ganadera y forestal; lo que significa que debemos basar el manejo del medio ambiente en el potencial natural de los ecosistemas para proporcionar servicios ambientales y en su capacidad de respuesta para regenerarse de alguna alteración o daño, intervenir para restaurar el flujo y la calidad del agua, la fertilidad del suelo, la superficie de la cubierta forestal y vegetal, el mantenimiento de la biodiversidad, la disponibilidad de recursos naturales y los procesos ecológicos de los ecosistemas; mantener las condiciones de biodiversidad y riqueza ecológica del territorio del municipio de Agua Dulce, mediante la reforestación de árboles, la construcción y mantenimiento de bordos y vegetación de protección de ríos y arroyos, y por supuesto implementar una campaña permanente de información para fomentar la cultura de protección y conservación del medio ambiente. El manejo de desechos sólidos y líquidos en nuestro municipio propician un reto

para la salud pública, la calidad del aire y del agua por eso es necesario procesar la basura domestica separando sus componentes, utilizar rellenos sanitarios o plantas para compostas de desechos sólidos orgánicos.

5.7. POLITICA SOCIAL

Es prioridad de este gobierno que se atiendan de raíz las principales causas de la marginación y la pobreza. De acuerdo a cifras consultadas en CONEVAL, el 19.6 % de la población de Agua Dulce, Veracruz vive en pobreza alimentaria, 24.7 % en pobreza de capacidades y 39.9% en pobreza patrimonial.

Así mismo, según datos del consejo nacional de población (CONAPO), Agua Dulce se encuentra en el grado de rezago social de bajo en la cabecera municipal y de altas a muy altas en las distintas localidades.

El Municipio de Agua Dulce cuenta con agricultura, ganadería, industria y comercio sin embargo la falta de empleo, hace que las familias continúen en pobreza y que al mismo tiempo tengan carencias de tipo educativo y cultural, lo que hace necesario ofertar a la población la posibilidad de desarrollarse en todos los ámbitos, que le permitan integrarse a la vida productiva del municipio, adquirir habilidades y conocimientos para la vida y el trabajo contribuyendo así al mejoramiento personal y familiar.

El gobierno municipal, no cuenta directamente con los recursos suficientes para combatir la pobreza existente en nuestro municipio, sin embargo existen programas federales y estatales destinados a combatir la pobreza, de tal forma

que trabajando coordinadamente los tres órdenes de gobierno, podemos conformar un frente común de combate a la pobreza y de apoyo a grupos vulnerables.

En este ámbito, el programa oportunidades, es el de mayor impacto en el combate a la pobreza, está diseñado para brindar apoyos de tipo económico, educativo y de salud, a personas que viven en la pobreza extrema dando prioridad a madres de familia, mujeres embarazadas y a niños pequeños o en periodo de lactancia.

El acelerado crecimiento urbano ha propiciado que múltiples colonias de la ciudad carezcan de servicios públicos, infraestructura urbana y espacios adecuados para la práctica de deportes y recreación.

Otro grupo vulnerable, lo conforman las personas con discapacidades diferentes, quienes aún son víctimas de la discriminación y de la marginación, por lo que es preciso tomar acciones que les permitan desarrollarse e integrarse dignamente a la sociedad y a la vida productiva del municipio, fomentando el respeto hacia su persona así como la defensa de sus derechos.

Las mujeres continúan enfrentándose a prácticas de discriminación y maltrato tanto físico como psicológico; quienes a pesar de tener importantes avances en el desarrollo de la vida económica, política, religiosa y social constituye un aspecto primordial en esta administración, la cual busca lograr la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, el respeto a los derechos de la población femenina, propiciar su desarrollo integral, reafirmar su posición

hacia el interior de la familia, así como alentar y fortalecer su participación en los ámbitos políticos, económico, social y cultural.

Esta política es pieza clave en la organización política y social de Agua Dulce, a partir de la legitimidad democrática, el crecimiento sustentable y el desarrollo social capaz de ofrecer vida digna para todos y especialmente para los que más lo necesitan.

Los jóvenes representan el capital humano más significativo de la sociedad, sin embargo son pocos los espacios en los que realmente se les permite participar y en los que incursionan, muchas de las veces, están subordinados a las decisiones de las personas mayores, evitando con ello que participen en la toma de decisiones; por otra parte la juventud se ve inmersa en problemas económicos y sociales que limitan su superación y progreso. Nos enfrentamos a problemas sociales como la desintegración familiar, que muchas veces propicia que los niños sean víctimas de violencia física y psicológica, orillando a muchas de ellos a vivir en las calles, siendo víctimas de toda clase de explotación.

Aunado a ello y debido a la falta de recursos económicos, muchos de nuestros niños se ven obligados a dejar sus estudios, ante la posibilidad de sus padres de continuar solventando los gastos que se generan con motivo de su educación escolar.

Existen pocos espacios que permitan a los adultos mayores, continuar en el engranaje productivo de la sociedad y en la mayoría de los casos los recursos

económicos con los que cuenta este grupo vulnerable son limitados, en virtud de que subsisten de sus pensiones, mismas que ni siquiera alcanzan para sus necesidades básicas.

Por ello se ha implementado el programa federal 70 y más, el cual está destinado a apoyar económicamente a las personas mayores de 70 años que vivan en una comunidad que tenga menos de 2 mil 500 habitantes, el apoyo consiste en otorgar mil pesos cada bimestre.

También en la gran mayoría de las comunidades de nuestro municipio una necesidad que reclaman la mayoría de los habitantes es la del vital líquido (agua potable). Y sus caminos para tener comunicación a la ciudad y demás comunidades.

La política social de esta administración responde a una lógica transversal de participación ciudadana y de la organización social. Para ello se fomentara su corresponsabilidad, integrándolas en la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los programas sociales.

Para llevar adelante la política social se promoverán comités como formas de organización social que permita una interlocución corresponsable y oportuna con los órdenes de gobierno. Dicha figura se construirá a partir de la experiencia de las diversas formas de organización social existentes, en colonias, comunidades y ejidos.

Los programas sociales deberán sujetarse a reglas de operación en que se establezcan, de manera transparente, las bases para la ejecución, control,

evaluación y seguimiento de cada uno de estos, así como las condiciones, temporalidad y requisitos para ser beneficiarios. Por ellas, la dirección de desarrollo social municipal coordinara y difundirá los programas sociales federales y estatales que hagan posible el decremento de la pobreza en el municipio de agua dulce, y crear programas de evaluación a partir de sistemas indicadores municipales que hagan posible el seguimiento, medición y ponderación del impacto, el desempeño y la gestión de los programas sociales de acuerdo a los índices determinables.

5.7.1. POLÍTICA ECONÓMICA

El municipio de Agua Dulce, Veracruz, presenta desafíos en su entorno económico que requieren la participación de distintos sectores de la población aguadulceña a fin de alcanzar resultados sostenibles. Por lo anterior, es imprescindible impulsar una política económica viable que primero genere la riqueza que se requiere para alcanzar mejores de vida para los ciudadanos. El gobierno municipal busca dinamizar la economía municipal a través del aprovechamiento de sus ventajas competitivas, a fin de atraer mayor inversión nacional e internacional, e incidir en la generación de más y mejores empleos. Es indispensable aprovechar eficientemente los recursos del municipio e impulsar la integración productiva de las localidades y de sus principales actividades económicas, las cuales pueden mejorar sustancialmente a través de la inversión en infraestructura.

Lo anterior a fin de mejorar el índice de competitividad, pues se encuentra en tercer lugar en competitividad petrolera después de Coatzacoalcos y Minatitlán, en tercer lugar en ganadería después de las Choapas y Minatitlán, y segundo en pesca después de Coatzacoalcos.

La atracción de inversiones ha sido sin duda, la actividad preponderante de promoción del municipio; el gobierno de manera coordinada con el sector productivo, busca alcanzar importantes resultados de inversión en sectores prioritarios para el municipio.

El resonante económico que Agua Dulce necesita se encuentra en el potencial del litoral marítimo, geográficamente Agua Dulce se encuentra a 30 km de litoral del puerto de Coatzacoalcos, Veracruz., a 40 min. del aeropuerto de Caticas, Ver., a 1 hora 30 min. del aeropuerto de Villahermosa Tabasco.

Así como 20 min de la autopista Las Choapas-Ocozocuatla, Chiapas, y a 10 km de la autopista panamericana.

En los últimos años, se ha trabajado para insertar a Agua Dulce en la vía del desarrollo económico; entre los objetivos trazados destacan: inversión en ramo agropecuario, pesquero y acuícola, ser incluido en el portafolio de negocios que el Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave promociona a nivel nacional e internacional, y la creación de un puerto de bajo calado y turístico, tomando en cuenta la autonomía de la municipalidad para desarrollarse, siendo esto un detonante en la economía marítima del municipio.

5.7.2. POLÍTICA AGROPECUARIA

El campo aguadulceño, fuente de riqueza y cuna de tradiciones lleva décadas sumido en crisis económicas sociales que lo agobian, impiden su crecimiento y desarrollo y le ocasionan atraso y pobreza a la mayor parte del sector.

En el marco de un proceso de federalización que se debe profundizar, a los gobiernos municipales se nos impone tomar un rol activo y plantear propuestas maduras y consensuadas de políticas públicas. Estamos convencidos de que el futuro de México, Veracruz y Agua Dulce pasa hoy por el establecimiento de un nuevo pacto entre la ciudad y el campo, entre el medio urbano y su entorno rural.

El agro es fuente de aire y aguas limpias, de paisaje, cultura y cohesión social.

Del campo dependen las soberanías alimentaria y laboral, sin regeneración de los entornos rurales es impensable el despliegue y la consolidación de un régimen de democracia plena, y que más de la mitad de los aguadulceños dependen económicamente, de manera directa o indirecta, del aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios.

La diversidad de sistemas productivos y de dinámicas socioeconómicas en nuestras localidades impone la adopción de un enfoque descentralizado de la planeación que incorpore las experiencias locales. La planeación de desarrollo la hemos de basar en los espacios comunitarios, ejidales, rancherías, para lograr una atención apropiada de las situaciones correspondientes en sus respectivas escalas.

Una política consistente para el ámbito rural debe de ser producto de acuerdos sociales y, por tanto, trascender los ciclos electorales. El patrimonio más importante del productor del campo debe de ser la certeza y la continuidad, para lo cual es necesario establecer la posibilidad de aprobar presupuestos multianuales, que den seguridad a los actores del sector y generar una coordinación que, alejándose del actual esquema sectorial, garantice consistencia para asegurar que las políticas adoptadas e implementadas por las diferentes agencias no sean contradictorias. Se debe lograr una visión común con el gobierno federal para la conformación de un sistema descentralizado, con un rol protagónico del gobierno municipal, con una visión territorial del desarrollo rural y que le permita mayor control de su agenda.

La reactivación del campo aguadulceño y la reducción de los rezagos existentes solo serán posibles si trabajamos en establecer equilibrios sociales, ambientales y productivos de esta visión integral y sustentable del desarrollo rural, es necesario que el conjunto de los programas de apoyo al campo incluyan criterios ambientales y sociales en su diseño y operación.

Nos proponemos incrementar el desarrollo humano y patrimonial de los aguadulceños, que viven en las zonas rurales del municipio así como abastecer el mercado interno con alimentos de calidad y accesibles provenientes de nuestras producciones pecuarias mejorando de esta forma los ingresos de nuestros productores y vinculándolos con los procesos de agregación de valor e inserción a las diferentes cadenas de comercialización tomando acuerdos con

todos los actores de la sociedad rural, implementado sistemas eficaces de evaluación técnica productiva de las actividades agropecuarias del municipio. Bajo las directrices de adquirir vientres y sementales certificados con el fin de mejorar la calidad genética del hato aguadulceño, adquirir maquinaria básica para incrementar la producción agrícola y pecuaria, adquirir semilla de pasto mejorada genéticamente y a precios bajos, adquisición de rollos de alambre de púas para la instalación de cercas vivas, adquirir germoplasma, semillas y postes de especies vivas para reconvertir las praderas aguadulceñas, adquisición de especies piscícolas a bajo costo para incrementar la producción del sector pesquero y apoyar a productores en la construcción de infraestructura básica rural.

5.7.3 POLÍTICA DE DESARROLLO HUMANO

El bien más valiosos de un municipio es su ciudadanía, por ello, un gobierno responsable como el nuestro, tiene la obligación de cuidar esa riqueza y buscar la manera de que se incremente, por ello abriremos y mantendremos espacios que otorguen a la comunidad opciones en educación, cultura, deporte y salud; impulsando la participación de jóvenes, personas con capacidades diferentes y adultos en plenitud, para conservar y acrecentar los valores que la distinguen, además de brindar asistencia a quien lo necesite.

La asistencia social se convierte en la cara afectuosa y cordial de la administración pública, razón por la cual estaremos enfocados a promover el desarrollo integral de la sociedad, en donde el ciudadano no será tratado como una solicitud o una queja mas, sino como una persona que acude a sus autoridades en búsqueda de ayuda y soluciones, es decir, estableceremos un orden de gobierno con rostro humano que impulse la solidaridad, con respeto a la dignidad de la persona y de la familia; que fomente el bien común, el bien ser, la equidad y la superación.

En cuestión de salud, esta la percibimos como un bien y un derecho fundamental de las personas y no solo como la ausencia de afecciones y enfermedades; además es un recurso indispensable para el progreso que el gobierno debe impulsar, el cual será de manera integral para asegurar la creación de condiciones de calidad de vida.

Es por ello que promoveremos una cultura de salud, con acciones de saneamiento básico y con la implementación de programas prioritarios en coordinación con las autoridades competentes estatales y federales y con la participación de asociaciones e instituciones educativas y de beneficencia.

Ofreceremos una mayor cobertura a las ciudadanas en condiciones desfavorables, a través de la creación de la casa de la mujer, espacio donde las interesadas encontraran apoyo y capacitación en diferentes oficios y actividades. De la misma manera, impulsaremos el crecimiento de los centros de salubridad; elevaremos los estándares de salud de los habitantes que viven en condiciones

adversas y apoyaremos la prevención de enfermedades con campañas de vacunación y fumigación.

Atenderemos las diversas problemáticas sociales de aquellas personas en situación de desventaja; trataremos de prevenir la violencia familiar y de género; apoyaremos a niños y ancianos en abandono; asesoraremos jurídica y psicológicamente a la población que recibe o ejerce violencia y procuraremos la superación y contratación de personas con capacidades diferentes.

Respecto a la educación, el gobierno municipal está encargado de complementar el servicio que ofrecen los planteles educativos bajo la administración del gobierno del estado, por lo que los programas en esta materia estarán dedicados principalmente a incrementar la formación en los valores y motivar la incorporación y participación de los jóvenes en la vida estudiantil.

Continuaremos con el fortalecimiento del programa de becas de estudio a niños de primaria de escasos recursos con alto desempeño escolar; implementaremos proyectos de alfabetización, apoyando también al establecimiento de escuelas que coadyuven a la cobertura educativa; manteniendo en la medida de lo posible el apoyo a las escuelas que más lo necesiten dentro del programa escuela digna.

En lo referente a la cultura. Aprovecharemos la riqueza en costumbres y tradiciones con la que cuenta nuestro municipio, para posicionarlo como una ciudad que las promueve y preserve ante el lapso de nuevas generaciones.

Haremos frente al gran reto en esta materia, que será el de reunir las expresiones artísticas para difundirlas a todos los ciudadanos del municipio y captar el interés en este tipo de actividades.

Acercaremos la cultura a la población, aprovechando los bellos espacios que tenemos para tal efecto como el museo de la de la ciudad, el archivo histórico y captar el interés en este tipo de actividades.

Como parte fundamental del desarrollo integral de la comunidad crearemos una conciencia deportiva que se refleje en el bienestar de la salud de los ciudadanos, en la integración familiar y en la superación personal.

Utilizaremos el deporte como herramienta para apartar a los jóvenes de la delincuencia y la práctica de vicios y malos hábitos.

Impulsaremos la creación de un consejo municipal del deporte, en el que las personas conocedoras del tema participaran en el diseño de programas y políticas en este sentido y coadyuvaran en la detección de niños y jóvenes atletas destacados en alguna disciplina, incluyendo a las personas con capacidades diferentes que recibirán nuestro apoyo.

Construiremos y daremos mantenimiento a espacios deportivos familiares en diferentes zonas de la ciudad.

De esta manera, con el compromiso de cada una de los ciudadanos del municipio y de las autoridades del ayuntamiento reuniremos la fuerza suficiente para alcanzar las metas propuestas, donde encontraremos áreas administrativas que colaboraran directamente en su logro y de las cuales detallaremos los

enfoques de planeación y programación que realizaran cada una de ellas para las actividades que tienen encomendadas; explicando brevemente las condiciones en las que se encuentra cada área en su aspecto funcional y la visión que los guiara para cumplir con su misión, estableciendo sus objetivos, líneas de acción y metas particulares.

5.7.4. POLÍTICA DE GOBIERNO

La transparencia es una herramienta muy poderosa para combatir la corrupción, pues reduce al mínimo sus posibilidades, ya que nos permite conocer y descubrir aquellos espacios encubiertos o procedimientos ocultos en donde se generaran los actos indebidos.

Es por ello que hemos decidido utilizar dicha herramienta, elaborando uno de nuestros compromisos fundamentales con la ciudadanía, que será el promover las acciones necesarias para transparentar el manejo de la administración municipal y que la población esté informada del destino que se dará a los fondos públicos, apoyados en el empleo de nuevas tecnologías, vigilando los recursos materiales, humanos y económicos, bajo los principios de legalidad, honradez y eficiencia, a fin de corresponder a la confianza y al manejo de los ciudadanos. Conduciéndonos bajo la premisa de lo que se produce con recursos públicos debe de ser público, difundiremos puntualmente a la ciudadanía, de manera completa, pertinente y oportuna el resultado de las acciones de gobierno

efectuadas, para que pueda ejercer su derecho a la información y estar al pendiente de los beneficios que realiza el gobierno municipal para su comunidad.

En este orden de ideas, haremos uso de tecnologías informáticas para desarrollar nuevos canales de comunicaciones entre el gobierno y la sociedad, que mantengan modernizado al ayuntamiento, estando al día y a la vanguardia en el acceso de la información y en la prestación de servicios, lo cual elevara su nivel de eficiencia y productividad.

Uno de los principales puntos de reunión para la toma de decisiones en esta materia será la comisión municipal de transparencia, órgano en el que participaran regidores y ciudadanos distinguidos, que tendrá entre sus atribuciones principales, auxiliar a la contraloría municipal para vigilar el ejercicio de las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función y recursos públicos.

Esta comisión contara con un sistema de atención de quejas y denuncias de los ciudadanos sobre conductas indebidas de los funcionarios municipales y nos ayudara a integrar los comités de compras y licitaciones, que garantizaran las mejores condiciones de calidad y precio, en las adquisiciones que necesite efectuar el municipio, optimizando los recursos asignados.

Facilitaremos los tramites que la ciudadanía realiza mediante la implementación de servicios vía internet, con la finalidad de atender a la población desde la comodidad de su casa los 365 días del año.

Aunado a lo anterior, vigileremos el correcto desempeño de la función pública sustentándolo en la creación de un código de ética que deberán observar de manera obligatoria todos los funcionarios y servidores públicos municipales, el cual resaltara el cumplimiento de los principios y valores de respeto, legalidad, imparcialidad, lealtad, eficiente, y honradez en el gobierno.

De esta manera, encontraremos áreas administrativas que colaboraran directamente en el logro de las metas propuestas, por lo que se detallaran los enfoques de planeación y programación que realizaran cada una de ellas para las actividades que tienen encomendadas; de igual manera se gestionara y vinculara en forma enfática ante las instancias federales y estatales así como de organismo no gubernamentales la presentación de proyectos que detonen el progreso del municipio, en forma por demás general ante instancias SEDESOL, PEMEX, SAGARPA, CONAGUA, SRA, SEMARNAT, SEDESOL ESTATAL, SEDARPA, SEDECOP, SECOM, y Fundaciones que apoyan al desarrollo humano y de infraestructura municipal, explicando brevemente las condiciones en las que se encuentran cada área en su aspecto funcional y la visión que los guiara para cumplir con su misión, estableciendo sus objetivos, líneas de acción y metas particulares.

5.7.5. POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entendemos que la base para el desarrollo económico sustentable, que nos dé la certeza de un mejor nivel de vida para la ciudadanía, se encuentra en la seguridad y estabilidad social de cada uno de los elementos municipales que conformados el territorio nacional.

Uno de los principales deberes del gobierno, como ente rector y regulador del desarrollo, es preservar el legítimo ejercicio de un estado de derecho donde exista la expresión más clara que tiene la soberanía: la libertad del pueblo.

Por ello, estamos decididos a unirnos a la lucha y defensa de los derechos y garantías individuales, que nos ayuden a consumir la práctica de una vida democrática, fortaleciéndola a través de la supresión de cualquier síntoma de autoritarismo, para que nuestra acción política se enfoque en la concertación de acuerdos entre ciudadanos, autoridades e instituciones; promoviendo la tolerancia y la libertad de expresión entre las partes.

Dentro de las preocupaciones fundamentales de los veracruzanos esta sin duda la de vivir con tranquilidad, tener seguridad para su persona y para su familia, y saber que sus bienes materiales están vigilados, por lo que buscaremos que esta vigilancia se identifique por su profesionalismo y honestidad.

El poder ejecutivo municipal por convicción y exigencia de los habitantes aguadulceños, tiene como una de sus prioridades mantener y conserva el orden público y erradicar la delincuencia, por lo que se instrumentaran programas

efectivos en la prevención del delito, para efectuar una contienda abierta a la impunidad y la corrupción, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco jurídico establecido.

Nuestro gobierno municipal dedicara su capacidad y empeño para lograr en Veracruz un ambiente de seguridad, libertad, tranquilidad y concordia, en donde la autoridad actué con la firmeza, honestidad y decisión que reclaman los aguadulceños.

Es indispensable que la ciudadanía desde el primer contacto con la autoridad municipal encuentre soluciones a sus problemas, las cuales residen en los instrumentos institucionales con los que pueda contar el ayuntamiento para hacer valer su autoridad, por lo que trataremos de ejecutarla de manera directa. De esta forma, solicitaremos a la legislatura del estado, por medio de un acuerdo de cabildo, que promueva la rescisión del convenio que existe con gobierno del estado para que la policía intermunicipal dependa de la secretaría de seguridad pública y así poder municipalizar este servicio.

Así mismo, dignificaremos la imagen del policía a través de su profesionalización y el mejoramiento continuo de sus condiciones de trabajo, asegurando el cumplimiento de leyes y reglamentos para tener una ciudad ordenada.

Promoveremos el conocimiento, el respeto y cumplimiento del reglamento de tránsito municipal e incrementaremos el número de cámaras ubicadas en diferentes puntos de la ciudad, lo que nos permitirá vigilar las calles más

conflictivas y atender de inmediato los incidentes viales.

Agilizaremos la circulación de vehículos con mejores condiciones de señalización semaforización y ofreceremos nuevas alternativas de vialidad.

En el aspecto de protección civil será necesario crear una cultura de protección, donde la gente conozca que debe de hacer en un caso de emergencia.

Preservaremos la integridad física de las personas, sus bienes y el entorno ambiental, a través de la prevención y el auxilio a la población ante situaciones de emergencia o desastres. Aseguraremos una cobertura de apoyo total a la comunidad, respondiendo a las necesidades de seguridad y protección e informaremos a la ciudadanía de las medidas de autoprotección para que cada habitante sea capaz de velar por su integridad, la de sus familias y su patrimonio.

Crearemos nuevos esquemas interinstitucionales de prevención del delito, aumentando la cobertura de los cuerpos de seguridad y supervisando las medidas de seguridad pública. Integraremos la atención de los cuerpos de seguridad en un centro de control municipal que coordinara de manera eficiente los servicios de emergencias del municipio.

A través del centro el ciudadano encontrara la respuesta inmediata a sus necesidades, otorgándole vía telefónica, atención personalizada, control de pánico y supervisión permanente de todas las unidades, logrando con ello un incremento en los niveles de seguridad.

De esta manera, encontraremos estas áreas administrativas que colaboraran

directamente en el logro de las metas propuestas.

5.8. Instrumentación, control, seguimiento y evaluación.

El presente plan de desarrollo no puede ser rígido, por el contrario tiene que estar sujeto a un esquema flexible, debido a que la problemática municipal puede variar, puesto que si se presenta una determinada coyuntura, las acciones que se deban tomar no necesariamente pueden ser congruentes con las ya definidas, sino que habrá de modificarlas y tomar acciones y estrategias que correspondan a las nuevas condiciones que se presenten en un momento dado; por ello, se establecen mecanismos de revisión y ajuste, para actualizarse en función de nuevas condiciones o bien de alguna omisión.

5.8.1. Instrumentación

En base al artículo 2 de la ley orgánica del municipio libre, donde le define la personalidad jurídica y soberana del municipio, el ayuntamiento que le preside toma la decisión del modelo de desarrollo que mejor resulte a implementar dada las funciones sobre las necesidades y problemáticas obtenidas en el diagnóstico.

Participación social.- los sistemas de planeación federal y estatal, conceptúan la participación ciudadana como un elemento indispensable. El gobierno

municipal vigilara que el proceso de planeación, en todas sus etapas, sea incluyente y plural, continuará promoviendo permanentemente su vinculación con los sectores privado y social.

Instrumento flexible y dinámico.- el plan municipal de Agua Dulce, Veracruz, es suficientemente flexible para poder ajustar objetivos, estrategias y acciones ante una posible omisión, alguna necesidad identificada incorrectamente, o cambios en el entorno local. El gobierno no es infalible por lo que, en el marco del plan, tendrá la capacidad para ajustar sus acciones, sin perder su papel de coordinador y orientador de los esfuerzos para impulsar el desarrollo. En resumen, el plan se caracteriza por ser incluyente, flexible y dinámico.

Orientación de la planeación local.- la instrumentación del plan se llevara a cabo con una manera de visión local, que permita focalizar los programas que de este se desprendan. La orientación local del plan facilitara, además, una estrecha y respetuosa vinculación con la sociedad haciendo así un foco de desarrollo de voluntades y esfuerzos de los ciudadanos.

Sistema de información.- el proceso de planeación y en especial la ejecución del plan, se apoyara mediante la creación de sistemas de información y estadísticas para la planeación del desarrollo, basándonos en información y estadística del INEGI, CONAPO y otras dependencias públicas y privadas que

nos arrojen información necesaria para llevar a cabo el plan e integrar la coordinación y procesamiento necesaria de la información estadística.

5.8.2. Control, seguimiento y evaluación

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y con el fin de registrar los avances y la consecución de metas, así como advertir si las estrategias diseñadas y los programas planteados, son idóneos para la consecución de los objetivos planteados en el presente plan de desarrollo, el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, se basará en cuatro indicadores del desempeño de la Administración Pública Municipal.

- **Indicadores de atención:** Miden la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos que provee el municipio, cuyo fin primordial es que la administración municipal se adapte a las necesidades de la población.
- **Indicadores de gestión:** Miden el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos, así como la racionalidad en el uso de los recursos financieros.
- **Indicadores de resultado:** Miden la cobertura y alcances de cada programa.
- **Indicadores de impacto:** Evalúan el efecto en la población de una política pública.

5.8.3. Sistemas y estructuras programáticas

El sistema de seguimiento y evaluación operara con un espíritu democrático y participativo. Por una parte se nutrirá con el sentir de los sectores privado y social, para identificar aquellos programas que no están dando los resultados esperados.

El gobierno municipal será receptivo a las propuestas de la sociedad para modificar el plan y los programas que de este deriven. Por otro lado, lado la información que el sistema genere será del conocimiento público, con plena transparencia que favorezca la rendición de cuentas. Se identificarán los medios idóneos para informar a la ciudadanía acerca de los avances en la ejecución del plan, su impacto socioeconómico, así como aquellas acciones que muestren un desempeño menor al esperado y los ajustes que se hagan en consecuencia. Esta política hará patente el compromiso y disposición de este gobierno a ser evaluado de cara a la sociedad.

Con base en lo anterior, se buscará diseñar, implementar y poner en marcha éstas acciones de gobierno a través de documentos de seguimiento, evaluación y monitoreo derivados del presente Plan Municipal y que serán los Programas Operativos Anuales (POAS) creados para cada área, los cuales incluirán información más detallada, medible, específica, con plazos determinados para su total realización, con el fin de sustentar la ejecución de los programas y acciones contenidas en el presente documento.

Recomendaciones

La presente investigación propone lo siguiente:

En el Municipio de Agua Dulce Veracruz se detectan problemas de marginidad social, la aplicación del Plan Municipal debe de considerar otro tipo de estrategia en los programas sociales productos del diagnóstico municipal.

Se debe de aprovechar los programas que el estado de Veracruz cuenta para el combate a la marginación.

El logro de la eficiencia y la eficacia, así como el control de gestión en los programas sociales reduce la situación de marginación social.

La relación Pemex con el municipio se debe de estrechar más en apoyo a la obra pública y de servicios para el municipio.

Es conveniente la instalación de una escuela de nivel medio superior que cubra la necesidad de técnicos de diferentes áreas del conocimiento, así como agropecuarias.

Se deben detonar por la vía de las cooperativas proyectos económicos donde participen las clases más desprotegidas económicamente.

El estado de Veracruz junto con el municipio deben establecer convenios para otorgamientos de becas para alumnos donde la familia sea de escasos recursos económicos.

Los servicios de salud deben dar mayor cobertura a las zonas más marginadas en el municipio.

Glosario

OCDE Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Nacional

PET Programa de Empleo Temporal

DICONSA Distribuidora CONASUPO Sociedad Anónima

LICONSA Leche industrializada CONASUPO Sociedad Anónima

PIB Producto Interno Bruto

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LGIMH Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres

LGAMVLV Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bustelo, María (2009), “La evaluación de políticas públicas como práctica analítica y administrativa: Especificidad e Institucionalización”.

Méndez José Luis. Coordinador. Políticas públicas Tomo XII. Colegio de México. 1ª. Ed. México 2010. pp. 522

OCDE Serie “Mejores Políticas” México. Mejores Políticas para un desarrollo incluyente. Septiembre 2012. pp. 70

Plan Municipal de Desarrollo H. Ayuntamiento de Agua Dulce 2011-2013. pp. 97

Ramos José María, Sosa José, Acosta Félix (Coordinadores). La evaluación de las Políticas Públicas. El Colegio de la Frontera Norte. INAP. 1ª. Ed. 2011. pp. 57

Direcciones electrónicas.