

Política social en el Estado de México: una revisión

Lilibeth Esmeralda Calixto Rojas¹

Resumen

En el ámbito de las políticas públicas existen políticas económicas y políticas sociales, “la primera interviene sobre la dimensión económica, y la segunda sobre la social en cumplimiento de leyes que se expresan en la aplicación de programas sociales” (Torres y Rojas, 2015: 44). En el Estado de México el cúmulo de programas sociales implementados a partir de 2012 —al menos— no han reducido la pobreza, incluso en algún periodo ésta ha aumentado. En este artículo se describe de manera general la existencia de diversos programas sociales y se cuestiona la razón por la cual no impactan positivamente en la pobreza de la sociedad mexicana.

Palabras clave: política social, programas sociales, implementación, pobreza, evaluación.

I.

La política social es entendida como:

el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social [...] y que, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas (Rico de Alonso y Delgado, citado por Delgado, 2002).

¹ Alumna de la Licenciatura en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

La política social establece una forma de políticas públicas que como objetivo tiene el logro del bienestar social, a través de acciones de redistribución de la riqueza, a fin de mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Cardozo, 2006) misma orientación que posee cada uno de los programas de desarrollo social.

El tipo de política social que prevalece en el Estado de México corresponde a otorgar transferencias monetarias o cuasi-monetarias y está integrada por programas de tercera generación (focalizados): es decir, aquellos que son orientados a grupos específicos en situación precaria (Jusidman, 2009).² Lo cual implica que el Estado concentra sus acciones y recursos para atender a grupos particulares de la población, en este caso, a los más pobres, los excluidos, las personas en situaciones de vulnerabilidad y rezago social. Esta focalización es criticada porque, al permitir “la concentración del gasto social, por ejemplo, en los más pobres, niega la universalización de los derechos de todos los ciudadanos” (Cardarely y Rosenfeld, citado por Delgado 2002: 3).

Concepción que es similar a la de Ocampo (2001), al decir que: “la focalización es una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad” (Ocampo, citado por De la Rosa, 2014: 40).

Por su parte, Gutiérrez Olmos (1993) realiza una clasificación de la política social basada en los fines que contenga cada programa social, entre los que destaca: “de asistencia, de control social y de realización de los derechos sociales de una ciudadanía” (Gutiérrez Olmos, citado por De la Rosa, 2014: 38). La primera clasificación hace referencia a un gobierno que otorga

² Clara Jusidman alude a cuatro generaciones de programas que derivan de la política social, siendo el medio por el cual el Estado cumple sus obligaciones, respecto a derechos sociales, redistribución de la riqueza e ingreso. Dichos programas inician durante el Estado de bienestar; la primera generación abarca de 1940 a 1970, cuyo objetivo era brindar empleo, dotar de seguridad social, protección laboral y educación a la población. La segunda generación surge de mediados de 1970 a finales de 1980, con programas como Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con los cuales se atendió el abandono del campo y la desigualdad urbana/rural, principalmente. La tercera generación surgió a finales de 1990, con Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) — hoy Programa de Inclusión Social PROSPERA— son programas focalizados en grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad. La cuarta generación incluye la participación del sector privado en la provisión de servicios.

cuotas semejantes a un modelo de beneficencia; la segunda, intenta mantener la cohesión social evitando conflictos, es decir, se otorga a manera de “premio” cuando la sociedad se comporta adecuadamente, no entorpeciendo el quehacer del Estado y; la tercera, alude a la satisfacción de derechos civiles, políticos y sociales.

II.

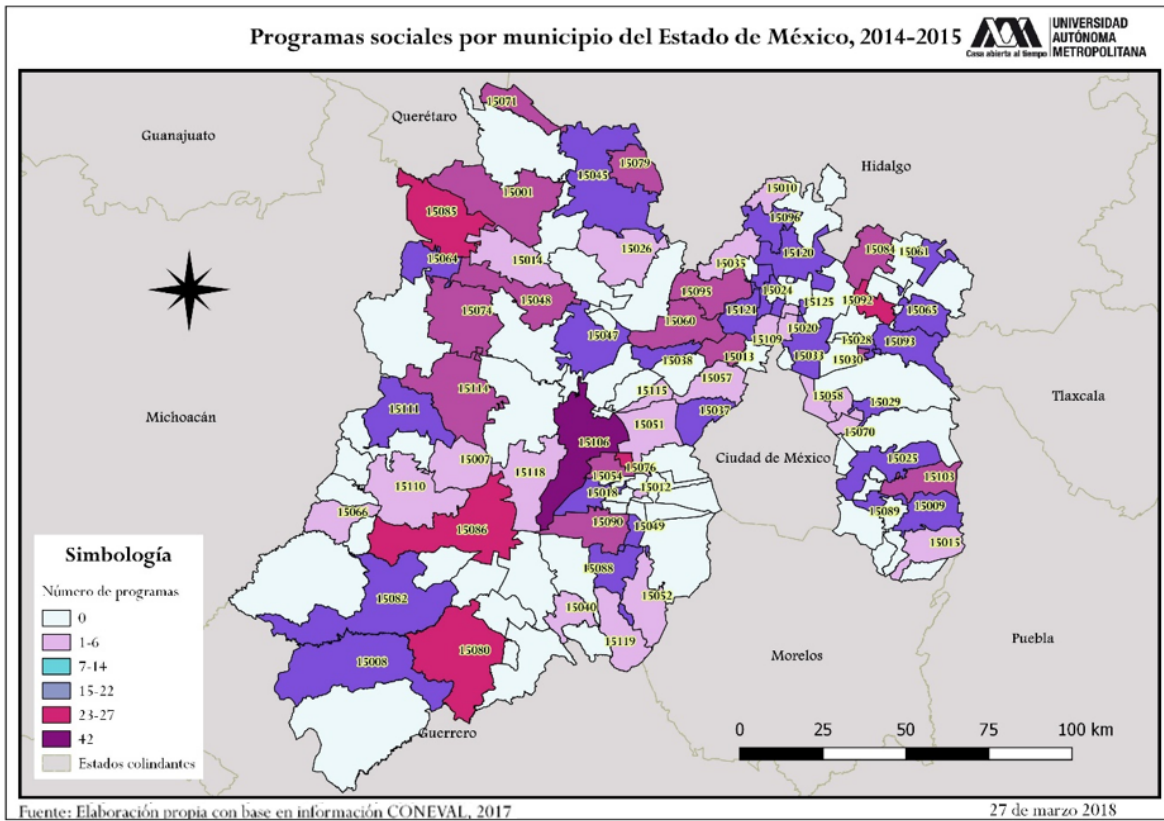
En la política social del gobierno del Estado de México existen diversos programas, tales como “Por mi comunidad”, “Apadrina a un niño indígena”, “Por una infancia en grande”, “De la mano con papá”, “Seguridad Alimentaria”, “Gente grande” y “4x1 para Migrantes”, entre otros, que pretenden abatir la pobreza. Por ejemplo, en el caso del programa “Seguridad Alimentaria”, su objetivo es facilitar el acceso de alimentos a personas que viven en condición de pobreza multidimensional; el objetivo del programa “Apadrina a un niño indígena” consiste en disminuir su situación de pobreza multidimensional (alimentaria y educativa); mientras que el programa “4x1 para Migrantes” se orienta a mejorar la calidad de vida de las comunidades originarias de los migrantes.

Como referencia, en el diagnóstico sobre pobreza del estado, anexado en la evaluación del programa “Por una infancia en grande” (CIEPS, s/a), se indica que el Estado de México ocupa el número 11 en cuanto a niveles de pobreza, tomando en cuenta a todos los estados, con casi 50% de su población en pobreza, 42% en pobreza moderada y 7% en pobreza extrema. La población afectada por carencias sociales es el 24% de la población total; casi 20% de la población no tiene acceso a servicios de salud; 61% no tiene acceso a seguridad social, lo que representa 10.1 millones de personas; 10% de la población (1.7 millones de personas) tiene carencia por calidad y espacios en la vivienda; 12% (2 millones de personas) carecen de acceso a los servicios básicos en la vivienda; 21% (3.6 millones de personas) carecen de acceso a la alimentación; 73% de los habitantes tienen al menos un tipo de carencia; 17% (2.8 millones de personas) tienen tres o más carencias; 20% (3.3 millones) poseen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo; 59% (9.8 millones de habitantes) tienen un ingreso inferior a la línea

de bienestar; y 15% (2.6 millones de personas) cuentan con rezago educativo. Las características de vivienda en el año 2015 indican que había un total de 75 mil 28 viviendas con piso de tierra, 16 mil 673 sin servicio de electricidad, 150 mil 56 sin servicio de drenaje y 100 mil 37 sin servicio sanitario. De acuerdo con información del CONEVAL, en el Estado de México la población en situación de pobreza en el año 2010 era de 42.9%, en el año 2012 aumentó a 45.3% y dos años después siguió creciendo hasta alcanzar el 49.6 por ciento (CONEVAL, citado en CIEPS, (s/a): 101).

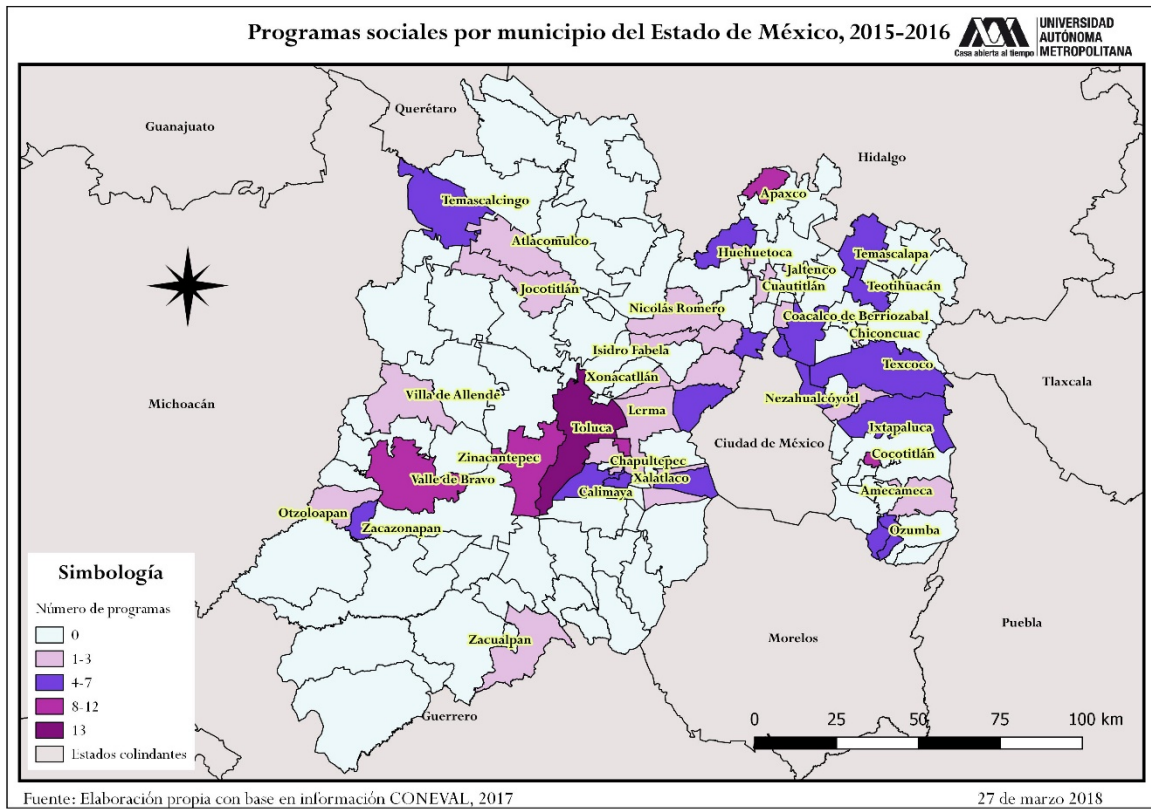
Por otro lado, de acuerdo con datos del CONEVAL (2016), entre 2012 y 2013, en el Estado de México se implementaron en total 146 programas de desarrollo social, no obstante, hubo 109 municipios que no recibieron ningún programa. Por mencionar algunas especificidades, el municipio que se benefició con más programas fue Villa del Carbón, en el cual se implementaron 18 programas de desarrollo social, de los cuales cinco son de intervención estatal o municipal y 13 de intervención federal, todos ubicados en el informe de gobierno del año 2012. Almanalco se benefició con 14 programas, seis de intervención municipal o estatal y ocho, federal; por su parte, Chimalhuacán y Atlautla se beneficiaron con 12 intervenciones, tres municipales y nueve federales y dos municipales y 10 federales, respectivamente; Ecatepec de Morelos se benefició con cinco, Acolman con cuatro, Huixquilucan y Xonacatlán con dos programas y Atlacomulco y Chiautla con un solo programa.

Gráfico 2. Programas sociales por municipio del Estado de México, 2012-2013
Número de programas



En el periodo 2015-2016, en el mismo estado, se implementaron 178 programas de desarrollo social; de acuerdo con datos del CONEVAL (2016), todos los programas de los cuales hay registro fueron de intervención municipal. En ese periodo el municipio que obtuvo mayor número de programas fue Toluca, con un total de 13 programas, le siguió Cocotitlán y Valle de Bravo con nueve programas; a su vez, Apaxco, San Mateo Atenco y Zinacantepec participaron en ocho programas; por último, en los municipios de Huixquilucan y Nezahualcóyotl se ejecutaron siete programas. Cabe resaltar que los programas se concentraron en 44 municipios y hubo una notable disminución, ya que como se indicó, en el periodo anterior se implementaron 762 programas y un año después solamente 178.

Gráfico 3. Programas sociales por municipio del Estado de México, 2015-2016
Número de programas



Como menciona Cardozo: “Ante la persistencia de los problemas de la pobreza resulta necesario evaluar las políticas y programas sociales” (Cardozo, 2009: 177). En ese sentido, es necesario cuestionar cómo se realizan las evaluaciones de los programas sociales, con la finalidad de identificar inconsistencias y así reformular los contenidos para alcanzar el objetivo primordial de cada uno de los éstos y, por consecuencia, de la política social implementada en el Estado de México.

Con base en las cifras expuestas en los párrafos anteriores, es de suma importancia conocer los factores que impiden romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante los programas diseñados por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México, ya que como se mencionó hay diferentes programas sociales orientados a minimizar o bien, en el ideal, erradicar la pobreza.

III. CONCLUSIÓN

En la Ley de Desarrollo Social creada en el año 2004 se establece en el artículo 2 su objetivo:

generar las condiciones que aseguren el desarrollo social y el pleno disfrute de los derechos sociales; garantizar el derecho igualitario e incondicional de toda la población al desarrollo social y a sus programas y acciones; establecer las bases para un desarrollo integral, a fin de superar la pobreza, la marginación y la exclusión social [...] garantizar la evaluación permanente de las políticas públicas, programas y acciones de desarrollo social; promover políticas públicas, programas y acciones de desarrollo social que favorezcan la inclusión y participación social, con el objeto de alcanzar una mayor cohesión social (Gaceta de Gobierno, 2014: 23).

Además, se obliga a todas las dependencias públicas a ser garantes del ejercicio pleno de los derechos sociales, mencionados en el artículo 4 constitucional, los cuales son la educación, la salud, el trabajo, la alimentación segura, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, la seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Carta Magna. “La evaluación de las políticas sociales del Estado de México estará a cargo del Centro de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS)” (Gaceta de Gobierno, 2014). Asimismo, en el artículo 58 de la Ley de Desarrollo Social se hace mención de los puntos a través de los cuales se deben evaluar los programas prioritarios desarrollo social.

No obstante, es notorio que la evaluación no ha tenido ningún impacto en la reducción de la pobreza; Eduardo Bustelo (2007) menciona que en América Latina no se implementa una política social, sino únicamente programas sociales que intentan controlar la pobreza. En México, “la política social se encuentra marginada por los intereses de la política económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza” (Torres y Rojas, 2015: 43). Estos son algunos factores explicativos, ya que, a pesar de los programas sociales implementados en los últimos años, la pobreza no ha disminuido. Por el contrario, resulta evidente que los programas sociales son capturados por

las agencias gubernamentales para ser utilizados como “carnada electoral”; es decir, se perpetúan las ya conocidas prácticas clientelares. Más aún, las instancias gubernamentales encargadas de la evaluación carecen de voluntad política que permita ejecutar una evaluación sin caretas.

FUENTES CONSULTADAS

- Bustelo, E. (2007). “La política social sin política”, en *Saúde em Debate*, 31 (75-77), pp. 194-209.
- Cardozo, M. (2006). “Evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México”. Consultado en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf
- _____ (2009). “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes”, en *Convergencia*, 16(49), pp. 175–198. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352009000100007&script=sci_arttext&tlng=en%0Ahttp://files/244/scielo.htm
- CIEPS (s/a). Evaluación del Programa “Por una infancia en grande”, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México. Consultada en: [http://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/Por%20una%20Infancia%20en%20Grande%20Evaluacio%CC%81n%20Disen%CC%83o,%20Procesos%20e%20Impacto\(3\).pdf](http://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/Por%20una%20Infancia%20en%20Grande%20Evaluacio%CC%81n%20Disen%CC%83o,%20Procesos%20e%20Impacto(3).pdf)
- CONEVAL (2016). Inventario Coneval de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Consultado el 4 de diciembre de 2017. Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/Estados/Estado_de_Mexico.aspx
- Delgado, A. (2002). “Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe”. Consultado en: <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf>
- De la Rosa, J. (2014). “La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica”, en *Carta Económica Regional*, 26(113), pp. 36-68.
- Gaceta de Gobierno (2014). “Ley de Desarrollo Social del Estado de México”, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, 31 de diciembre.

Gaceta del Gobierno (2017). “Reglas de operación de los programas sociales del Estado de México”, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, 20 de enero.

Jusidman, C. (2009). “Desigualdad y Política Social en México”, en *Nueva Sociedad*, 220, pp. 190-206.

Torres, F. y Rojas A. (2015). “Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), pp. 41-69.