

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

Diego Malo¹

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos históricos, existe una gran disparidad en la distribución de bienes en México (Acemoglu, 2012), por lo cual es necesario una intervención en política social donde el gobierno lleve a cabo acciones que rompan con la lógica de desigualdad del capitalismo (Piketty, 2015; Kindleberger, 1969).

El propósito de este trabajo es realizar un diagnóstico de la política social en México y en base a éste dar recomendaciones del camino que debe seguir en el futuro. A lo largo del desarrollo del reporte, se identifican los diferentes componentes de la política social, y se observa que el fomento al empleo ha sido particularmente descuidado en México, lo cual resulta trágico en vista de que “el trabajo es la clave de la cuestión social” (Conferencia del Episcopado Mexicano, 2000, 67).

En la elaboración de esta investigación, se encontró una seria deficiencia en la información disponible para realizar un diagnóstico preciso de la efectividad de los programas sociales. Sin embargo, se contó con numerosas bases de datos con indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social, así como documentos metodológicos y descriptivos y literatura académica, que en conjunto permitieron formar una imagen del estado actual de la política social en México. Este documento se organiza de la siguiente manera: en la Sección 2, se introduce el marco teórico de principios filosóficos, de la disciplina académica de la política social, y de la importancia del mercado laboral en el contexto social; en la Sección 3, se emplea el marco teórico para realizar un diagnóstico del estado de la política social en México, desde las ideas que la motivan hasta las incongruencias de su diseño institucional; en la Sección 4, se responde a cada una de las debilidades identificadas en el diagnóstico con una propuesta de mejora; finalmente, la Sección 5 concluye con un resumen de los hallazgos del trabajo, así como una discusión de sus limitaciones, y algunas sugerencias para futuras líneas de investigación.

A partir de este artículo se espera aportar recomendaciones útiles en materia de política social para el nuevo Gabinete Ejecutivo Federal que tomará protesta en diciembre de este año 2018, con el fin de contribuir al bienestar de los mexicanos. El hallazgo más relevante fue que el Sistema Nacional de Desarrollo Social cuenta con deficiencias institucionales importantes que obstaculizan el cumplimiento de sus objetivos.

¹ Agradezco al doctor José de Jesús Salazar Cantú por muchas horas de asesoría en la realización de esta investigación. Los puntos de vista expresados en este documento corresponden únicamente a los autores y no necesariamente reflejan las ideas del ITESM.

MARCO TEÓRICO

La política social se puede entender en dos sentidos: como un conjunto de objetivos y decisiones que se implementan en el mundo real, y como una disciplina académica que tiene lo anterior como objeto de estudio (Blakemore & Booth, 2013; Midgley & Livermore, 2009). En su primer sentido, la política social es la forma en que se entrega bienestar a la sociedad, según Alcock (2007), o bien, los sistemas de los que depende el bienestar humano, como explica Dean (2007). En su segundo sentido, cabe notar su naturaleza multidisciplinaria, ya que toma de la antropología, economía, sociología, psicología, geografía, historia, política, entre otras ciencias (Blakemore & Booth, 2013). Si bien el presente estudio no busca hacer un diagnóstico del estatus de la política social como área de estudio dentro de México, se informa de su literatura y pretende contribuir a ella.

Las definiciones de política social de Alcock (2007) y Dean (2007) coinciden con la de Medina (2001), quien la entiende como el conjunto de acciones y programas que definen y ponen en marcha los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población, mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza extrema. De manera similar, Midgley & Livermore (2009) la definen como acciones tomadas por organizaciones formales para aumentar el bienestar de las personas. Por otro lado, Baldock, Mitton & Manning (1999, xxi) la llaman “una intervención deliberada de Estado para redistribuir recursos entre sus ciudadanos con el propósito de alcanzar un objetivo de bienestar”. Puede observarse que todas estas definiciones dependen directamente de una noción de bienestar humano.

Por lo tanto, la existencia misma de tal cosa como una política social se desprende de una discusión de naturaleza filosófica, así como de dinámicas sociales y políticas que empiezan a raíz de estas ideas. Este proceso desemboca finalmente en ley, en un contrato social que representa a la voluntad colectiva (Rousseau, 1968). En otras palabras, la política social existe porque colectivamente el pueblo mexicano desea vivir en una sociedad donde nadie es dejado atrás, donde el desarrollo es inclusivo. Esto lleva detrás ideas utilitarias, que se remontan a las ideas expuestas por Bentham & Lafleur (1948) y Mill & Sher (1979), así como el enfoque marginalista expuesto por primera vez por Jevons (1866), Menger (1871) y Walras (1954). La conexión entre ambos conceptos es que, si se busca maximizar el bienestar social, se debe fomentar primero el consumo de los más pobres, ya que la utilidad marginal de su consumo será mayor.

Los ideales de la sociedad mexicana, reflejados en la Constitución (México, 1961), a veces entran en conflicto entre sí; México tiene una economía mixta, por lo cual los valores de libertad y respeto a la propiedad privada son de particular importancia. Pero, ¿hasta qué punto debe respetarse la propiedad privada? ¿Hasta qué punto se puede tolerar la desigualdad en la distribución de la riqueza? Estas son las preguntas fundamentales detrás de *Progress and Poverty*, de Henry George (1973), así como de otros grandes pensadores como Tomás de Aquino (1992), Marx (2007) y Proudhon (2016), entre otros, que han tenido un gran impacto sobre la concepción de la justicia en el mundo Occidental desde finales del siglo XIX. El mismo conflicto de valores se puede observar en *La teoría*

de la *clase ociosa* (Veblen & Chase, 1934), donde el autor identifica a la sociedad moderna como una mera variación de las sociedades salvajes de antaño, donde las clases privilegiadas se apropian de bienes sin contribuir al proceso de producción (Heilbroner, 1972). Este terrible retrato llevó a una discusión más moderna para decidir cómo debe ser una sociedad para ser justa.

Tres de los ponentes más importantes en esta discusión son Rawls, Nozick y Sen. Rawls (2005) argumenta que una situación justa sería aquella que se decida detrás de un “velo de la ignorancia”. En otras palabras, que para que una sociedad sea justa, se debe buscar maximizar el bienestar de su miembro menos privilegiado, procurando la igualdad de oportunidades. Como crítica a Rawls, Nozick (1974) responde que una sociedad justa debe respetar la propiedad privada, ya que cualquier transferencia libre o producción de bienes partiendo de una distribución inicial justa, será a su vez justa. Pero, ¿acaso en la realidad se parte de una distribución inicial justa? Más recientemente, Sen (2009) expuso su enfoque de capacidades, que dice que una sociedad justa es aquella que desarrolla las capacidades de sus miembros para funcionar y realizarse. Actualmente, el Banco Mundial sigue un acercamiento acorde en su política social (2003), buscando reducir la vulnerabilidad de los hogares y prestando atención a lo que necesitan para que sean capaces de sobrevivir a shocks externos por sus propias fuerzas.

Históricamente, hasta el siglo XX la política social no era llevada a cabo por los gobiernos. Los principales agentes de la política social eran las familias, los vecinos y los miembros de la comunidad, que eran los primeros en procurar el bienestar de los individuos. Junto con estas instituciones informales, las instituciones religiosas jugaban un rol muy importante, sobre todo como “redes de protección” (Midgley & Livermore, 2009). En el caso de México, es importante destacar cómo a lo largo de su historia la Iglesia Católica ha sido el principal actor en su política social (Martínez, 1977). No es hasta recientemente que se ha popularizado el Estado de Bienestar en el mundo, y la comunidad académica aún no cuenta con una ideología única en cuánto a qué actores deben ser responsables de la política social. Según Midgley & Livermore, se pueden reconocer, entre otros, 4 grandes acercamientos a la política social:

- Institucional, que favorece una extensa intervención gubernamental.
- Conservador, que favorece el rol de las familias y la iniciativa privada.
- Pluralista, que propone una mezcla de los dos acercamientos previos.
- Desarrollo social, que integra el bienestar social y el crecimiento económico.

En la historia reciente de México se ha seguido un acercamiento institucional, ya que por ley el Estado se hace responsable de la política social del país, la cual contempla propiciar las condiciones para que todos los mexicanos disfruten de los derechos sociales que manifiesta la Constitución Mexicana (México, 1961): educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, seguridad social, medio ambiente sano y no discriminación. La misma Ley, sin embargo, reconoce que el gobierno enfrenta simultáneamente el reto de un presupuesto limitado, por lo cual se reconocen como “prioritarios” ciertos programas, entre los cuales se encuentran la educación obligatoria, el alivio a la pobreza, y los programas dirigidos a las zonas de atención prioritaria (Acosta, 2010). Asimismo, la Ley

manifiesta que la política social se debe de conducir de acuerdo a ciertas creencias culturales, entre las que destacan la justicia distributiva, la solidaridad y la integralidad.

Aunque para efectos de esta investigación se asumen los valores, creencias y objetivos de la política social que manifiesta la Constitución (México, 1961), es importante ponerlos en contexto con las grandes discusiones que ha habido en el mundo en torno a la política social. Según Blakemore & Booth (2013), estas pueden dividirse en críticas culturalistas y críticas materialistas. Las primeras se refieren a la forma en que se implementan los servicios sociales, tomando en cuenta el efecto que pudieran tener, por ejemplo, sobre el rol de la mujer, la discriminación racial, etc. Las críticas materialistas, en cambio, se enfocan en la cantidad de asistencia social que se debe de proveer: Por un lado, los Marxistas y socialistas argumentan que las políticas sociales actuales son insuficientes para acabar con las tremendas desigualdades ocasionadas por el sistema capitalista. Por otro, la derecha argumenta que debería reducirse el gasto social, pues consideran que impone una gran restricción sobre la economía.

Dado que el objetivo primordial de la política social es proporcionar bienestar, es importante poder medirlo. Midgley & Livermore (2009) reconocen dos formas de hacer esto. La primera es a través de encuestas sociales, en las cuales se pregunta a las personas qué tanto perciben que sus necesidades se encuentran satisfechas. En otras palabras, se llevan a cabo mediciones subjetivas de la felicidad de los individuos. Una segunda forma de estudiar el bienestar social es a través de indicadores sociales medidos por agencias gubernamentales, ya sea individualmente o a través de la creación de índices multidimensionales.

Finalmente, un componente clave a analizar dentro de la política social es la política laboral, ya que del trabajo de los individuos proviene su ingreso, y de su ingreso depende su acceso a todo tipo de bienes y servicios, los cuales tienen un efecto directo sobre el bienestar: “El empleo es uno de los medios que permite a las personas no sólo tener un ingreso estable, sino también ejercer su derecho a la salud y a la seguridad social” (CONEVAL, 2017b, 15); “Un aumento en el ingreso podría incrementar las capacidades de las personas para elevar su capital humano mediante una mejor alimentación, acceso a la salud y a la educación, entre otros aspectos...” (CONEVAL, 2017b, 14); “El empleo productivo y el trabajo decente son factores clave para alcanzar una globalización justa y reducir la pobreza” (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Por eso “el trabajo es la clave de la cuestión social” (Conferencia del Episcopado Mexicano, 2000, 67).

Para la Organización Internacional del Trabajo (OMT, 2018), trabajo decente significa:

...la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

Desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica, el mercado laboral funciona como cualquier otro, determinándose por la oferta y la demanda, y operando eficientemente mientras todos los agentes sean tomadores racionales de precios con información perfecta y sin costos de transacción (Nicholson & Snyder, 2008). La política laboral, por lo tanto, puede actuar por el lado de la oferta, por ejemplo, capacitando a los trabajadores o facilitando la búsqueda de vacantes. O bien, puede actuar del lado de la demanda, promoviendo la creación de nuevos empleos. También, puede ayudar a través de regulación a eliminar o aliviar distorsiones de mercado, por ejemplo, a través de la regulación antimonopólica o de la provisión de seguros contra el desempleo (Midgley & Livermore, 2009).

El objetivo de la presente investigación consiste en diagnosticar el desempeño de la política social en México a la luz de este marco teórico, a fin de generar recomendaciones relevantes para su mejora en manos del nuevo Gabinete Ejecutivo Federal, que tomará protesta en diciembre de este año 2018.

DIAGNÓSTICO

En la revisión de literatura del presente estudio no se identificó ninguna contradicción en las ideas que motivan a la política social, especialmente al leer la Ley General de Desarrollo Social (México, 2016). Ya que la ley deposita sobre el Estado la responsabilidad de la política social, podría considerarse como un acercamiento de tipo institucional, si bien la ley también contempla la coordinación con agrupaciones civiles y sociales para llevar a cabo actividades relacionadas con la política social, lo cual lo acerca a un enfoque pluralista.

La Ley General de Desarrollo Social (México, 2016) declara los siguientes objetivos para la Política Nacional de Desarrollo Social:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social. (4)

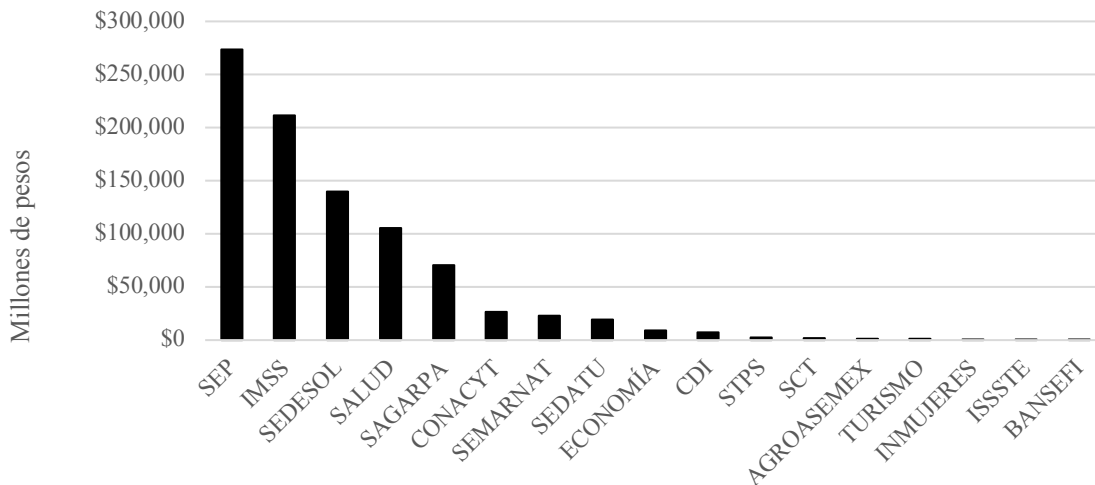
Por el mismo nombre de la Política Nacional de Desarrollo Social, así como por su segundo objetivo, es evidente que busca integrar desarrollo económico con bienestar social. Es decir, sigue un enfoque de desarrollo social (Midgley & Livermore, 2009). Sin embargo, mientras que la ley explícitamente promueve la igualdad de oportunidades, como propone Rawls (2005), no contempla el desarrollo de capacidades por el que argumenta Sen (2009), y que promueve desde hace más de una década el Banco Mundial

(2003). Por ello, diversos autores han acusado al Estado Mexicano de seguir un asistencialismo que mantiene dependiente a segmentos enteros de la población (Korsbaek & Rentería, 2007). En ese sentido, la teoría de justicia detrás de la política social de México es anticuada.

La Ley General de Desarrollo Social (México, 2016) designa al Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) como el mecanismo a través del cual el gobierno, en todos sus niveles (federal, estatal y municipal), lleva a cabo la política social, y señala a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como la entidad responsable de coordinar el SNDS. Si bien SEDESOL lo coordina, no controla más que una porción del presupuesto destinado a la política social. Por ello, ésta también depende de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); así como de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). De hecho, por concepto de presupuesto, la SEDESOL no ocupa sino el tercer lugar, como se puede apreciar en la Gráfica 1.

Gráfica 1

México: Presupuesto ejercido por dependencia en programas y acciones federales de desarrollo social



Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016.

Por concepto del gasto ejercido, las dependencias que disponen de más recursos son la SEP y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esto coincide con los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, ya que uno de los grandes propósitos es alcanzar un “México con Educación de Calidad”, y dos de los objetivos del propósito de un “México Incluyente” son asegurar el acceso a los servicios de salud y ampliar el acceso al seguro social. Mientras tanto, la SEDESOL, que es responsable de coordinar la política social en México, tiene control directo sobre únicamente el 16% del presupuesto de los programas y acciones federales de desarrollo social. Sin embargo, aunque en términos absolutos ha aumentado más el presupuesto de la SEP y del IMSS

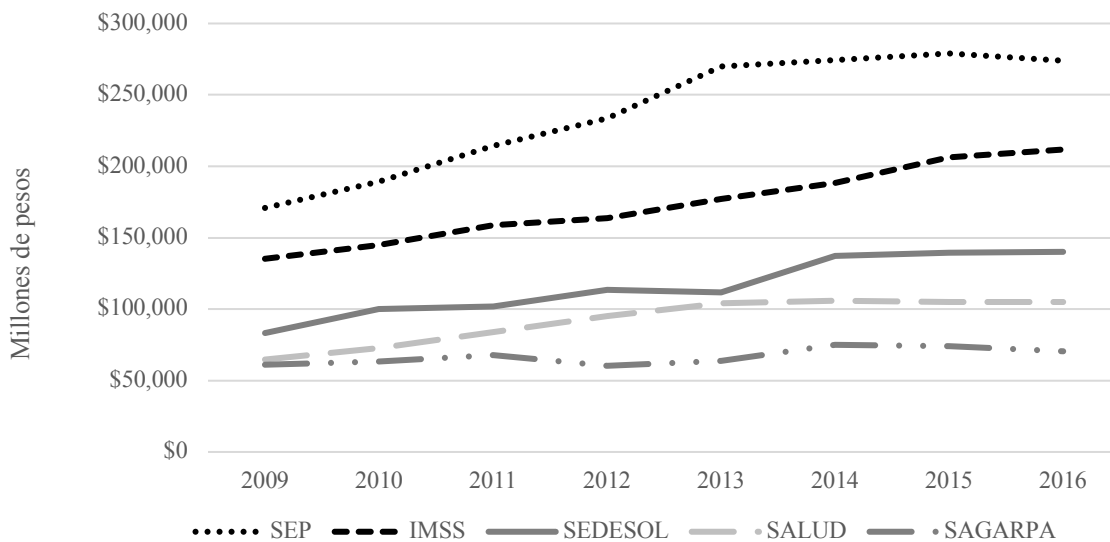
desde el 2009, la participación de SEDESOL en el gasto social ha incrementado, como muestra la Gráfica 2. Esto podría ser un síntoma de desalineación de incentivos dentro del SNDS, ya que la mayor parte del presupuesto está concentrado en dependencias que no son directamente responsables de la política social ante la ley.

El SNDS se compone de cuatro instituciones (México, 2016):

- Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS).
- Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS)
- Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Gráfica 2

México: Presupuesto ejercido por las dependencias públicas federales por encima del gasto promedio



Fuente: Elaboración propia con base en los Inventarios de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2016
Nota: Precios constantes de 2012

La CNDS es presidida por el titular de la SEDESOL, pero también participan los titulares de la SEP, la Secretaría de Salud, la STPS, SAGARPA y SEMARNAT. En términos generales, sus objetivos son de planeación de la política social, de proponer programas y acciones, y promover el intercambio de experiencias. La CIDS se compone de los mismos actores, más la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Función Pública (SFP), la Secretaría de Reforma Agraria, y la Secretaría de Turismo. Sus funciones están enfocadas a la ejecución y el seguimiento de la política de desarrollo social, en vez de la planeación. El CCDS, como su nombre indica, es el órgano de consulta ciudadana de SEDESOL, con la función de proponer programas y acciones, promover la cooperación entre organismos públicos y privados, y de auditar a las dependencias responsables de la política social. Por último, el CONEVAL es un organismo público descentralizado con el objetivo de evaluar la política y los programas sociales.

Acosta (2010) critica la falta de participación ciudadana y del sector privado, argumentando que estos actores deberían de poseer poder y capacidad de gestión en un grado con el que actualmente no cuentan, lo cual debilita la viabilidad institucional del SNDS. Esto es parecido al argumento de Kindleberger (1969): que el desarrollo económico y social depende de la libertad política. Una segunda crítica, quizás más relevante, es una confusión en el mandato del CONEVAL, ya que sus poderes están acotados donde comienzan las responsabilidades de evaluación de la SHCP. (México, 2016). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria otorga, además de al CONEVAL, facultades de evaluación a la SHCP y la SFP, obligándolos a estos tres organismos a trabajar en conjunto. De esta forma, el CONEVAL tiene una gran dependencia del gobierno federal, a pesar de que la ley lo declara un “organismo público descentralizado” (México, 2016, 17).

Hay motivos para pensar que los programas de desarrollo social en México tienen un impacto neto negativo sobre la productividad y el desarrollo económico. Levy (2008) argumenta que la estructura de incentivos de la política social actual del país lleva a los trabajadores y a las empresas a tomar decisiones que perjudican tanto económicamente como socialmente a la población, y en particular a los más pobres. Esto se debe a que los programas de seguro social, a los que tienen acceso los trabajadores formales, tienen beneficios netos mayores a los programas de protección social, a los que tiene acceso el resto de la población. Esto provoca que exista un sector informal demasiado extenso, en detrimento del crecimiento del producto interno bruto.

La manera en la que los programas sociales federales miden sus resultados es a través de matrices de indicadores, que en promedio se actualizan dos veces al año (CONEVAL, 2017b). Esta práctica es relativamente nueva, ya que en 2007 se estableció la obligación para todos los programas federales de realizar una evaluación de consistencia y resultados, cuyo propósito es determinar su diseño, planeación, objetivos, y la forma en que cada programa propone medir sus avances.

En una primera fase, completada en 2008 con los resultados de la evaluación de consistencia y resultados de 2007, el sistema de monitoreo y evaluación del SED empezó a ser alimentado con las matrices de indicadores de 106 programas que respondieron a la obligación establecida en los lineamientos. A partir de esa información, el Coneval también elaboró un primer diagnóstico de los principales problemas de los programas en términos de su calidad cognoscitiva o causal: 71 por ciento de los programas no tenían identificado el problema que atienden; sólo 58 por ciento tiene un diseño adecuado; solamente 44 por ciento cuentan con una matriz de indicadores válida; apenas 41 por ciento tienen indicadores claros, relevantes, económicos, sujetos de monitoreo y adecuados. (Acosta, 2008, 181)

Actualmente, solamente el 15% de los programas federales no mide sus resultados. Sin embargo, el 95% aún no cuenta con evaluaciones de impacto (CONEVAL, 2017c), que a través del uso de contrafactuales pretenden aislar el efecto que tienen los programas sobre los indicadores relevantes, en vez de indiscriminadamente atribuir cualquier movimiento de los indicadores a los programas en cuestión. Además, existe evidencia de que aún

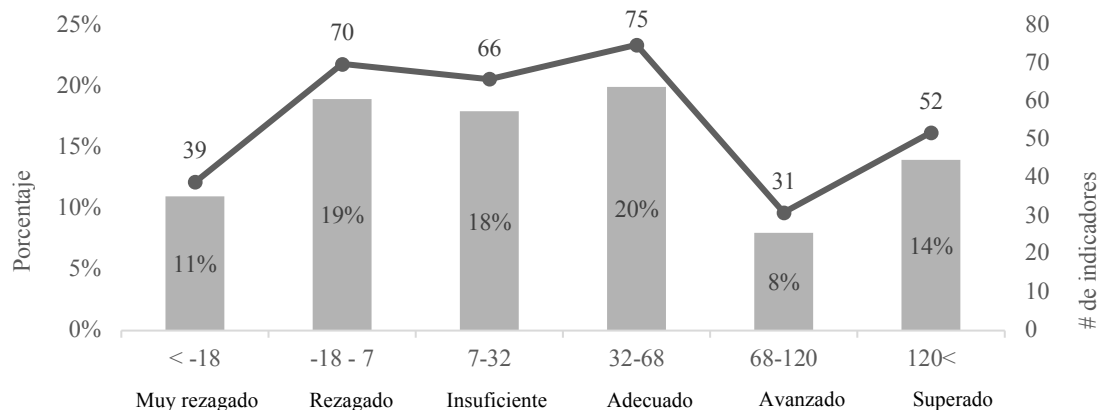
estas evaluaciones de impacto tienen serias áreas de oportunidad (Cejudo & Michel, 2012; Pineda, Gutiérrez, Lara & Castillejos, 2012; Schwentesius, Gómez, Trujillo & Duran, 2007).

En cuanto a los programas sociales estatales y municipales, CONEVAL lleva a cabo un inventario para saber de su existencia. En total, se tienen identificados 2,528 programas estatales y 3,811 municipales. Sin embargo, al año 2018, para la inmensa mayoría no se tiene información clara de sus objetivos y líneas de acción, y menos aún de su presupuesto y resultados.

En este sexenio se emprendieron 25 programas sociales derivados del PND 2013-2018. En la Gráfica 3 se aprecia cómo el 18% de los indicadores derivados de estos programas han tenido resultados insuficientes (entre 7% y 32% de su meta sexenal), mientras que el 30% tienen resultados rezagados y muy rezagados, lo cual significa que muy probablemente no cumplan con sus metas antes de terminar el periodo presidencial.

Gráfica 3

México: Desempeño de los indicadores de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



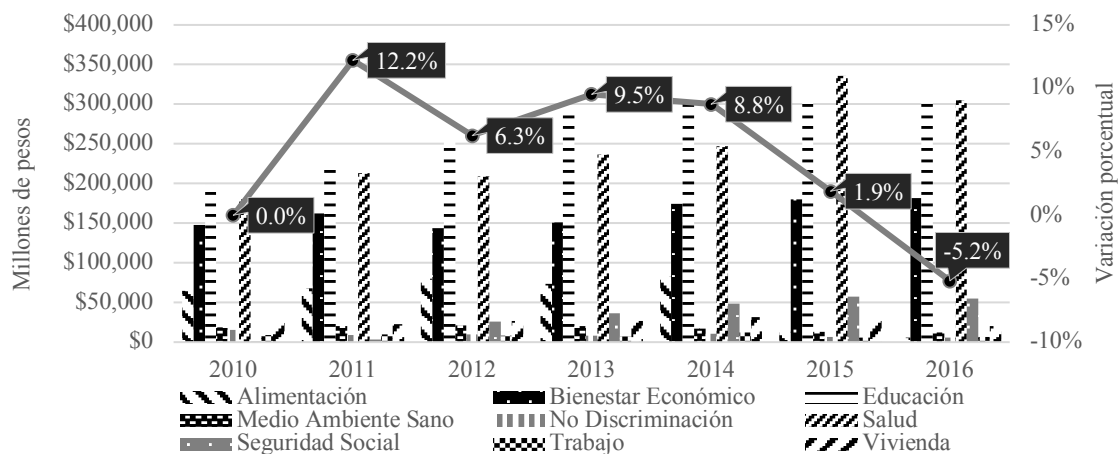
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Indicadores de la Política Social.

Además de hacer un esfuerzo por medir el impacto de cada uno de los programas federales, CONEVAL hace una evaluación del desempeño de la política social como un todo, a través de una medición multidimensional de la pobreza y de la evaluación del cumplimiento de siete derechos sociales garantizados por la Constitución. Según el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), en 2016 el 35.9% de la población en México se encontraba en situación de pobreza moderada, y el 7.6% en pobreza extrema. El 26.8% presentaba vulnerabilidad por carencias sociales y el 7% por ingresos. En otras palabras, sólo el 22.6% de la población tiene completamente cubiertos los derechos sociales que garantiza la ley (México, 2016). En cuanto a los derechos individuales, en el 2014-2016 había alimentos suficientes para rebasar en 30% los requerimientos calóricos de toda la población, pero el 20% de la población reportó inseguridad alimentaria. En 2016-2017, el 13.8% de la población no contaba con secundaria completa. El 5.1% de las viviendas de población no indígena no disponía de drenaje en 2016, y en el 2015 el 23% presentaba carencia por calidad de materiales de

techos, pisos y paredes. En 2014 había 1.6 médicos por cada mil habitantes, contra 3.2 que es el promedio de la OCDE; y en 2016, más del 50% de las personas no participaban de la seguridad social contributiva.

Llama la atención que el gasto ejercido en programas enfocados en hacer cumplir el derecho al trabajo se halla ubicado consistentemente en los últimos lugares, como muestran las Gráficas 4 y 5. En 2016, el 0.8% del gasto social se destinó a este derecho. Sin embargo, el 57% de los empleos eran informales en 2017, el 41% de la población nacional contaba con ingresos laborales inferiores al valor de la canasta alimentaria en 2017, el 55% de los ocupados tardaban más de media hora en llegar a su trabajo en 2015, y el 58% de la población entre 18 y 54 años no recibió capacitación laboral entre 2013 y 2015, lo cual manifiesta ineficiencias en el mercado de mano de obra. Por otro lado, el desempleo disminuyó de 5.3% en 2010 a 3.3% en 2017. Sin embargo, “la disminución del desempleo está encubriendo situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones” (CONEVAL, 2018, 117). Esta situación del empleo en México no es consistente con la definición de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo, sobre todo en cuanto concierne a ingreso justo y protección social, siendo que una gran parte de la población no tiene ingresos suficientes para adquirir la canasta alimenticia.

Gráfica 4
México: Gasto ejercido por derecho social

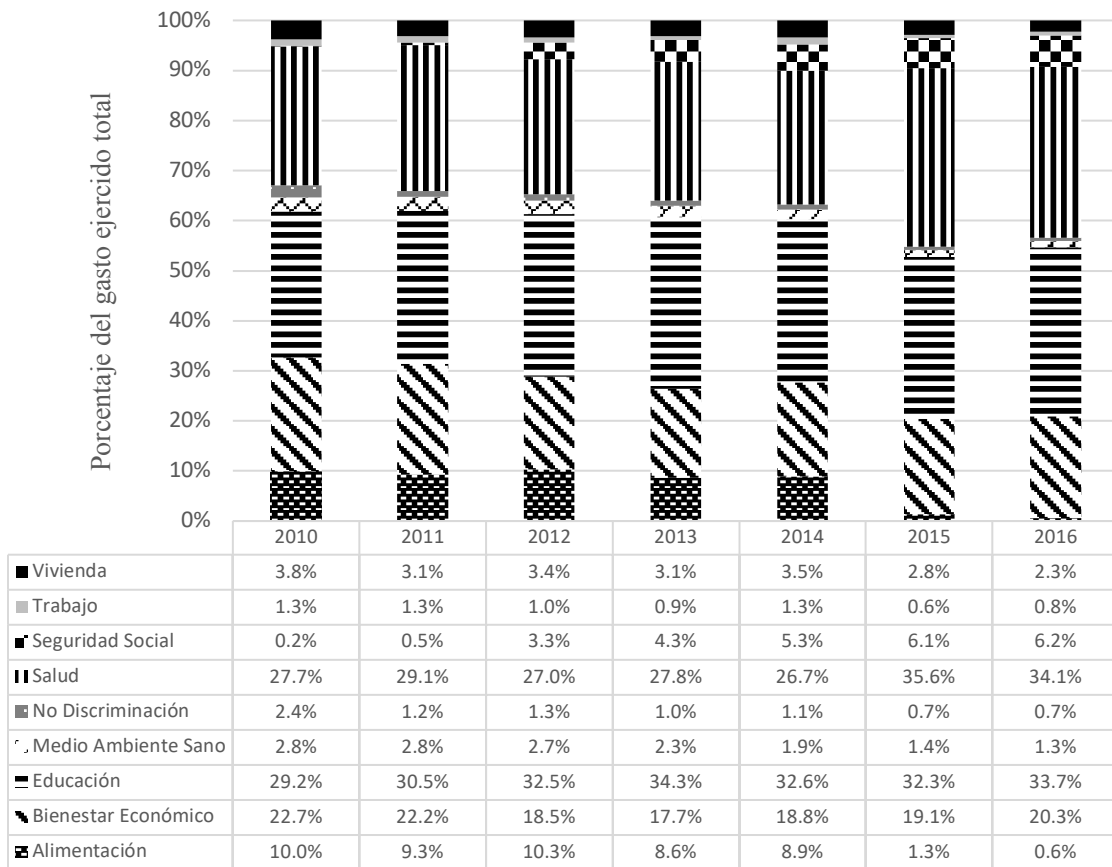


Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010-2016.

En 2016 existían 7 programas sociales federales cuyo efecto directo es sobre el derecho al trabajo. De ellos, en 2016 ninguno concluyó una evaluación de indicadores, ninguno concluyó una evaluación de impacto, ninguno concluyó una evaluación de consistencia y resultados, uno concluyó una evaluación de procesos, y 3 concluyeron una evaluación de diseño. En general, el monitoreo es pobre, y no permite afirmar contundentemente si han sido exitosos o no.

De estos programas, los más importantes son el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Programa de Empleo Temporal (PET). Este último es para personas en situación de carencia que necesitan un aumento inmediato en su ingreso corriente, y consiste en pagarles por una jornada de trabajo. En cambio, el PAE ayuda a aliviar la precariedad de la población más vulnerable para ayudarles a capacitarse, autoemplearse o cambiar de empleo, a través de un apoyo económico. Este apoyo a menudo es en especie, por ejemplo, proveyendo a las personas de utensilios y herramientas profesionales que les permitan generar mayores ingresos. Para ambos programas se han realizado evaluaciones de impacto optimistas. Sin embargo, las metaevaluaciones en general han sido críticas de las evaluaciones de impacto de los programas sociales mexicanos, y en particular del PET (Cejudo & Michel, 2012).

Gráfica 5
México: Porcentaje del gasto ejercido por derecho social



Fuente: Elaboración propia con base en el inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010-2016

También, a pesar de que no es considerado parte de la política social, existe un Servicio Nacional de Empleo, que ofrece gratuitamente la STPS. Este servicio atiende problemas asociados al desempleo, especialmente a través de servicios de vinculación (bolsa de trabajo, ferias de empleo, kioscos de información, boletines, etc.), y de la canalización de

los apoyos económicos del PAE y el PET, así como de otros programas de política social. Su servicio de Bolsa de Trabajo cuenta con 169 oficinas en el país, y consiguió colocar 414,809 empleos en 2017, de los cuales 270,329 ocurrieron a través del Portal del Empleo, su servicio en línea. Asimismo, cuenta con 70 kioscos de información y 38 Centros de Intermediación Laboral en todo el territorio nacional (STPS, 2018). Aunque estas y otras cifras administrativas están inmediatamente disponibles en su portal de Internet, no hay evaluaciones que permitan medir la efectividad del SNE, ya que no es un programa social.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

En términos generales, se propone replantear el significado de la política social desde el enfoque de capacidades de Sen (2009), ya que su objetivo actual de igualdad de oportunidades, que fue apropiado en su momento, podría no ser el más adecuado para la sociedad de hoy. La gran diferencia es que el acercamiento actual busca la igualdad de acceso a un conjunto de *bienes primarios* (Rawls, 2005), por ejemplo, ingreso y acceso a oficios, mientras que el enfoque propuesto por Sen toma en cuenta las características de cada individuo que impactan sobre el grado en que puede aprovechar estos recursos. Por ejemplo, una persona con un metabolismo más acelerado tiene menor facilidad para transformar su ingreso en una buena nutrición (Sen, 1992). En otras palabras, al tomar en cuenta características personales, la mera igualdad de acceso a bienes primarios no sería justa, sino que habría que procurar la igualdad de la capacidad que tiene cada miembro de la sociedad para alcanzar metas valiosas de su propia elección.

También, se recomienda reconfigurar el esquema de asignación de presupuesto para el gasto social pues, si la mayoría de los fondos se destinan a la SEP y al IMSS, el éxito de la política social dependerá en gran medida de la factibilidad de que se respeten los acuerdos entre pares que se realizan en el CNDS y el CIDS, que de otro modo serían meras buenas intenciones en papel. Una configuración que podría resolver este problema es que el presupuesto del gasto social se canalice a través de SEDESOL, y que esta dependencia tenga la autoridad para condicionar el flujo de efectivo al resto de las secretarías de acuerdo al cumplimiento de metas de desempeño y a la entrega de información oportuna para la evaluación.

Para aumentar la transparencia, se sugiere permitir la participación ciudadana y del sector privado en el CIDS, para la elaboración del presupuesto de la política social, lo cual en el largo plazo ayudará a que se cumplan de forma más efectiva los derechos sociales de la población. Concretamente, esto podría traducirse en dar voz y voto en el CIDS al Consejo del CCDS y a otros miembros prominentes del ámbito académico, profesional y cultural, así como a grupos religiosos que tengan un rol preponderante relacionado con la política social.

Asimismo, se propone modificar la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que el CONEVAL absorba las facultades de SHCP en cuanto a la evaluación de los programas sociales, pues de otro modo no sería

un verdadero órgano descentralizado, sino una dependencia *de facto* del poder ejecutivo. Esto dificulta un rendimiento de resultados transparente, pues permite la posibilidad de que el gobierno federal emplee criterios deliberadamente laxos para ocultar los resultados de una política social mal implementada.

También, en general, se necesita un rediseño de la política de desarrollo social como un todo. Siguiendo el argumento de Levy (2008), la mayoría de los programas no están coordinados entre sí. Existen numerosas duplicaciones de funciones a nivel federal entre los programas (no se diga a nivel estatal y municipal), y no se tiene una visión conjunta de cómo interactúan los programas entre sí para formar una estructura de incentivos. Tal es el caso entre los programas de seguridad social y los de protección social, cuya combinación genera incentivos para la existencia de un sector informal desproporcionadamente grande e ineficiente. Mientras cada programa, o grupo de programas, sea contemplado como una realidad aparte, estas situaciones podrían neutralizar, o incluso invertir, las potenciales bondades de la política social en México.

De la mano con las propuestas anteriores, se recomienda llevar a cabo evaluaciones de impacto con un estricto diseño metodológico para todos los programas federales, estatales y municipales, como requisito para que cada programa siga existiendo –aunque para la gran mayoría probablemente no sería necesario, pues muchos no tendrán identificado el problema que atienden, lo cual los descalifica como programas serios. En vez de tener 6,491 esfuerzos separados y, en promedio, indocumentados, podría ser preferible que hubiera de 50 a 100 programas ampliamente estudiados y con efectos positivos probados, que multipliquen a escala estatal y municipal estos éxitos documentados. También, la reducción en la cantidad de programas hace factible la tarea de coordinarlos y de entender la estructura de incentivos subyacente, lo cual hoy en día es imposible de hacer en su sentido más estricto.

Finalmente, se propone complementar la política laboral con una expansión del SNE a través de:

1. *Apertura de oficinas*, siguiendo los hallazgos del estudio de Suárez, Mayor & Cueto (2012). 169 oficinas del SNE a nivel nacional es insuficiente. En Nuevo León, por ejemplo, hay 5 oficinas para atender a más de 5 millones de habitantes. Sería preferible tener muchos pequeños kioscos en cada ciudad del país, así como a distancias razonables de localidades rurales, para aumentar la accesibilidad de este servicio entre la gente con menor facilidad de traslado. Esto no forzosamente debe implicar la construcción de nuevos espacios físicos, sino que podría funcionar, al menos parcialmente, a través de “corresponsales de empleo”. Es decir, la STPS podría hacer una alianza con, por ejemplo, alguna cadena de tiendas de conveniencia, para que sus empleados accedan a la Bolsa de Trabajo y ayuden a los buscadores de empleo a identificar vacantes cercanas. Esto a cambio, quizás, de una cuota fija por búsqueda, financiada por el SNE.
2. *Expansión de la plataforma en línea*, siguiendo las lecciones de Hägglund (2014). Se propone trasladar la Bolsa de Trabajo entera al Portal del Empleo, y requerir que todos los registros individuales se revisen y actualicen con los logros

educativos recientes, la experiencia laboral y los tipos de trabajos que los solicitantes están buscando. Para ello, hace falta un monitoreo constante, el cual Hägglund encuentra que potencia el efecto del apoyo en la búsqueda de empleo.

CONCLUSIONES

En este estudio se realizó un diagnóstico de la política social en México y, en base a este, una serie de propuestas. En el diagnóstico se encontró que la política social de México sigue un enfoque de igualdad de oportunidades, que posiblemente no se conforma a la realidad que enfrenta la sociedad actualmente. También se encontró que la dependencia responsable de la política social controla una porción modesta del presupuesto de los programas. Otro hallazgo fue que la configuración legal del Sistema Nacional de Desarrollo Social tiene áreas de oportunidad en participación ciudadana y privada, así como en la división de facultades entre la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el gobierno federal. Además, se encontró que existen 6,491 programas sociales, los cuales no se encuentran coordinados y generan estructuras de incentivos contraproducentes. Asimismo, se halló que la forma en que son monitoreados actualmente tiene graves deficiencias tanto en alcance como en calidad. Finalmente, se descubrió que se ha descuidado el desarrollo del mercado laboral, que es un factor clave para el desarrollo social del país.

En cuanto a recomendaciones, se sugirió: explorar el enfoque de capacidades de Sen (2009); reconfigurar la estructura del gasto social; incluir mecanismos para la participación social en el CIDS; ajustar los derechos y obligaciones del CONEVAL según la ley; modificar la metodología de evaluación de los programas sociales, y aprovecharla para reducir drásticamente la cantidad de programas en existencia; aumentar el alcance del Sistema Nacional de Empleo a través de la apertura de nuevas oficinas y de su plataforma en línea; todo lo anterior en respuesta a las debilidades que se encontraron durante el diagnóstico.

Este estudio se encuentra limitado por la disponibilidad de información, especialmente en cuanto concierne a los programas sociales a nivel estatal y municipal. Una línea posible de investigación para el futuro podría, por lo tanto, consistir en averiguar con información estatal o municipal si las situaciones identificadas en este diagnóstico se mantienen a lo largo del territorio nacional. En cuanto al mercado laboral, otra posible línea de investigación consiste en emplear la Matriz Insumo Producto para estimar el impacto del Sistema Nacional de Empleo sobre el resto de la economía, y así contar con una aproximación de su efectividad.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York, United States: Crown Publishers,
- Acosta, F. (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, 16(64), 155-188.
- Alcock, P. [swapsoton]. (October, 2017). *Pete Alcock - What is Social Policy?* [Archivo de video]. Extraído de: <https://www.youtube.com/>
- Aquino, T. (1912). *The Summa theologica of St. Thomas Aquinas*. London, United Kingdom: Burns Oates & Washbourne.
- Baldock, J., Mitton, L., & Manning, N. (2011). *Social policy*. New York, EE.UU.: Oxford University Press.
- Bentham, J., & Lafleur, L. J. (1948). *An introduction to the principles of morals and legislation*. New York, United States: Hafner Pub. Co.
- Blakemore, K. & Booth, L. (2013). *Social policy: an introduction*. Maidenhead, Berkshire: Open University Press.
- Cejudo, G. & Michel, C. (2012). *Meta evaluación del Programa de Empleo Temporal (PET)*. CIDE, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Presentación y Análisis del Inventario 2014-2015*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017a). *Ficha de Monitoreo 2016-2017, Programa de Apoyo al Empleo*. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017b). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2018*. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017c). *Resumen integral del desempeño de los programas de desarrollo social del gobierno federal, 2015-2016*. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL.
- Conferencia del Episcopado Mexicano. (2000). *Del Encuentro con Jesucristo a la Solidaridad con Todos*. Carta Pastoral. México.

- Dean, H. [swapsoton]. (November, 2007). *Hartley Dean - What is Social Policy?* [Archivo de video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/>
- George, H. (1973). *Progress and poverty; an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth: the remedy*. New York, United States: AMS Press.
- Häggglund, P. (2014). Experimental Evidence from Active Placement Efforts Among Unemployed in Sweden. *Evaluation Review*, 38(3), 191 - 216.
- Heilbroner, R. L. (1972). *The worldly philosophers: The lives, times, and ideas of the great economic thinkers*. New York, United States: Simon and Schuster.
- Jevons, W.S. (1866). *Brief Account of a General Mathematical Theory of Political Economy. History of Economic Thought Articles*, XXIX, 282-287.
- Kindleberger, Ch. (1969). *Economía Internacional*. México, D.F.: Aguilar, México.
- Korsbaek, L., & Rentería, M. Á. S. (2007). El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Ra Ximhai: revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible*, 3(1), 195-224.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico* (illustrated.). Washington, D.C., EE.UU.: Brookings Institution Press.
- Martínez, H. (1977). Las cofradías en la Nueva España. *Primer Anuario*, Centro de Estudio Históricas, Universidad Veracruzana (1977): 45–71.
- Marx, K. (2007). *Das kapital*. Dubuque, Iowa, Unites States: Synergy International of The Americas.
- Medina, H. (2001). *La política social de México 1995-2000: evaluación de resultados: versión preliminar*. En: Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación: compendio de experiencias exitosas-LC/L. 1544-P-2001-p. 209-244.
- Menger, C. (1871). *Principles of Economics*. Austria: Ludwig von Mises Institute.
- Midgley, J. & Livermore, M. (2008). *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781452204024>
- México. (1961). *Constitution of the United Mexican States, 1917* (as amended). Washington, United States: Pan American Union.

- México. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación.
- México. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación.
- México. (2018). *Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*. Diario Oficial de la Federación.
- Mill, J. S., & Sher, G. (1979). *Utilitarianism*. Indianapolis, United States: Hackett Pub. Co.
- Nicholson, W., & Snyder, C. (2008). *Microeconomic theory: Basic principles and extensions*. Mason, Ohio: Thomson/South-Western.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. New York, United States: Basic Books.
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Trabajo decente*. Disponible en <http://www.ilo.org/>
- Piketty, T. (2015). *The economics of inequality*. Cambridge, Mass, United States: Harvard University Press.
- Pineda, R., Gutiérrez, A., Lara, M. & Castillejos, B. (2012). *Meta evaluación 2007-2012 del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres*. Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Proudhon, P. (2016). *What is Property?*. New York, United States: Cosimo Classics.
- Rawls, J. (2005). *A theory of justice*. Cambridge, Mass, United States: Belknap Press.
- Rousseau, J.-J. (1968). *The social contract*. Harmondsworth, United Kingdom: Penguin.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2017). *Guía de programas sociales*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). *Principales Indicadores*. SHCP.
- Secretaría de Trabajo y Prevención Social (STPS). (2017). *Servicio Nacional del Empleo*. STPS.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass, United States: Harvard University Press.

- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Mass, United States: Belknap Press of Harvard University Press.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2018). *Servicio Nacional de Empleo*. Disponible en <https://www.empleo.gob.mx/sne/>
- Suárez, P., Mayor, M., & Cueto, B. (2012). The accessibility to employment offices in the Spanish labour market. *Papers in Regional Science*, 91(4), 823-848.
- Schwentesius, R., Gómez, M., Trujillo, J. & Duran, P. (2007). *Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana*. Universidad Autónoma de Chihuahua, Mexico.
- Veblen, T., & Chase, S. (1934). *The theory of the leisure class: An economic study of institutions*. New York, United States: Modern library.
- Walras, L. (1954). *Elements of Pure Economics: Or, The Theory of Social Wealth*. United States: Allen and Unwin.
- World Bank. (2003). *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world (English)*. Washington, DC, United States: World Bank.