



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA RENTA BÁSICA COMO DERECHO CIUDADANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

MARIO ALVA RODRÍGUEZ

ASESOR: MAESTRA EN DERECHO NORA CLAUDIA ORTIZ MERCADO

MAYO 2016

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA RENTA BÁSICA COMO DERECHO CIUDADANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

MARIO ALVA RODRIGUEZ

ASESORA: MAESTRA EN DERECHO NORA CLAUDIA ORTIZ MERCADO

MAYO 2016

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO. La renta básica	1
1.1 Concepto de Renta Básica	1
1.2 Elementos de la Renta Básica	3
1.3 La Renta Básica como un derecho ciudadano	4
1.4 La Renta Básica en España	10
1.5 La Renta Básica en México	18
CAPÍTULO SEGUNDO. Disposiciones legales relacionadas con el tema de la Renta Básica.	23
2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	23
2.2 Ley de Asistencia Social	26
2.3 Ley General de Desarrollo Social	27
2.4 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	29
CAPÍTULO TERCERO. Algunos programas sociales que contienen elementos que apuntan hacia la posibilidad de implantar la Renta Básica	32
3.1 Programas sociales federales	33
3.1.1 De la Secretaría de Desarrollo Social	34

3.1.1.1 Programa de Pensión de Adultos Mayores	36
3.1.1.2 Programa Seguro de Vida para Jefes de Familia	37
3.1.1.3 Programa de Empleo Temporal	38
3.1.1.4 Programa de Inclusión Social, PROSPERA	39
3.2 Programas sociales estatales	43
3.2.1 En el Estado de México	43
3.2.1.1 Programa Gente Grande	44
3.2.1.2 Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, BÉCALOS	44
3.2.1.3 Programa Apadrina a un Niño Indígena	45
3.2.1.4 Programa Entrega de Becas, METRUM	45
3.2.2 En el Estado de Oaxaca	46
3.2.2.1 Programa Bienestar de Microfinanciamiento a la Economía Familiar con Perspectiva de Género	47
3.2.2.2 Programa Bienestar Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Situación de Violencia de Género	47
3.2.2.3 Programa Estatal de Becas para Jóvenes Estudiantes de Nivel Superior, BECAS BIENESTAR	48
3.2.3 En el Estado de Nuevo León	49
3.2.3.1 Programa Apoyo Directo al Adulto Mayor	49
3.2.3.2 Programa Jefas de Familia	49

3.2.4 En el Distrito Federal	50
3.2.4.1 Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años	50
3.2.4.2 Programa Apoyo a Jefas de Familia de la Delegación Benito Juárez	51
3.2.4.3 Programa de Seguro de Desempleo	52
3.2.4.4. Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a los Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral	52
CAPÍTULO CUARTO. Resultados derivados de la aplicación de los programas sociales.	54
4.1 Metas de los programas sociales de 2013 a 2018	67
4.2 Población beneficiada con los programas	68
4.3 Balance estatal sobre el cumplimiento de los programas	68
4.4 Percepción social sobre los programas	74
4.5 El Informe del CONEVAL de 2014 sobre la Evaluación de la Política de Desarrollo Social	80
CONCLUSIONES	87
PROPUESTAS	93
BIBLIOGRAFÍA	97
CIBERGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

La Humanidad, en todo tiempo y lugar, se ha visto flagelada por la pobreza de amplios sectores de la población. Concurrentemente ha existido una minoría que acumula riquezas en gran cantidad.

En el Mexico de principios del siglo XIX era evidente dicha disparidad, como lo constató el científico Alexander von Humboldt, quien al término de su viaje de estudio concluyó: “ México es el país de la desigualdad “.

Desafortunadamente tal situación no sólo persiste, sino que se ha acentuado a lo largo de los años y hasta nuestros días.

En 1958, un 15% de la población del país (lo que equivalía a cerca de 5 millones de personas) sufrió hambre. ¹

En 2014, según informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, un 46.2% de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale a 55.3 millones de personas. ²

Estas cifras son desalentadoras, si se recuerda que desde la década de los años 70 del siglo XX, se han venido implementando muy numerosos programas de

¹ Aguilar M.A., Carmona F. *MEXICO:RIQUEZA Y MISERIA*. México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 2ª. ed. 1968, p. 82.

² www.unomasuno.com.mx/mexico-aumento-2-millones-mas-de-pobres-en-2014-coneval

apoyo social, como parte destacada de una estrategia para el combate a la pobreza, activados por los gobiernos federal, estatales y municipales.

Se puede deducir que dichos programas no son los adecuados para alcanzar el tan deseable abatimiento y que, probablemente, ha llegado el momento de buscar otras alternativas.

Una de ellas, que por cierto se está promoviendo actualmente en varios países de Europa, es la Renta Básica, que en lo esencial consiste en otorgar, por parte del Gobierno, una cantidad mensual de dinero a todos y cada uno de los ciudadanos, sin condicionarla a ningún compromiso y en monto que les permita superar el umbral de la pobreza que se tenga detectado en el país.

En el Capítulo Primero de este trabajo, se detallan los componentes de la definición de renta básica mayoritariamente aceptada en el ámbito internacional. También se hace un relato de sus antecedentes históricos, destacando particularmente los correspondientes a las Comunidades Autónomas (entidades políticas) de España, cuyas experiencias nos resultan de gran interés dadas sus afinidades culturales con nuestra problemática.

Se asientan también las escasas menciones del tema en nuestro país, pues la tónica predominante ha sido la numerosa formulación de programas sociales teñidos de fuerte contenido político.

En el Capítulo Segundo, se citan y comentan los ordenamientos legales que se relacionan con dichos programas y, de manera indirecta, con la renta básica.

En el Capítulo Tercero se glosan algunos programas sociales tanto de promoción federal, estatal, como municipal, y se muestrean los correspondientes a los Estados de Oaxaca, México, Nuevo León y del Distrito Federal. Infortunadamente se evidencian insuficiencias, sobreposiciones e inconstancias que explican, en parte, el porqué de su escasa efectividad.

En el Capítulo Cuarto se consignan diversas valoraciones de los resultados obtenidos con la aplicación de los multicitados programas sociales. Entre tales valoraciones se destacan las efectuadas por las Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En las Conclusiones se evidencia el progresivo avance de la pobreza y el escaso beneficio obtenido con la aplicación de los muy numerosos programas sociales que, por tanto tiempo y a tan alto costo, se han venido diseñando.

Paralelamente a dicha depauperación, se han acentuando las desigualdades socioeconómicas que redundan en la enorme acumulación de riqueza en unas cuantas manos, lo que conduce a desequilibrio y malestar social.

De ahí la necesidad de explorar otras vías para el combate a la pobreza. En las Propuestas se plantea, como prometedora búsqueda, la implementación de la renta básica.

Se formula pues, la hipótesis de que, ante los insuficientes resultados de los programas sociales que durante décadas y a un alto costo se han venido

aplicando, el establecer la renta básica como un derecho de todo ciudadano, podría en corto plazo elevar el nivel socioeconómico de los que actualmente se encuentran en situación de pobreza, mejorando su bienestar y el posible desarrollo de sus capacidades. Y concomitantemente con ello, la transformación a una sociedad más justa, más armónica y más segura.

Es claro que la adopción del sistema de la renta básica, como programa social que substituye a miles de ellos, implica considerables cambios que, regidos por la ciencia del Derecho deberán abarcar la legislación constitucional, económica, financiera, fiscal y de otros campos conexos. Implica también la concientización de los sectores público, privado y social, para que otorguen su altruista y patriótica colaboración en tan trascendente proyecto.

Se propone la creación de una Comisión Técnica Nacional Multidisciplinaria integrada por juristas, economistas, sociólogos, legisladores, filósofos y otros expertos necesarios, todos del más alto nivel, que concrete profundos cambios en la legislación, a partir del rango constitucional y en sus leyes secundarias, que garanticen el riguroso cumplimiento de un sistema de renta básica en nuestro país.

“La pobreza no es natural, es creada por el hombre y puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.”

NELSON MANDELA

CAPÍTULO PRIMERO

LA RENTA BÁSICA COMO DERECHO CIUDADANO

Concepto y antecedentes históricos

1.1 Concepto de renta básica

Para abordar cualquier investigación sobre el tema de la renta básica es necesario precisar su definición :

“Se entiende por *renta básica* el ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser otras posibles fuentes de renta y sin importar con quien viva”.³

³ Iniciativa Legislativa Popular. ¿Qué es la Renta Básica Universal?, <http://www.ilprentabasica.org> Consultada el 1º. de julio de 2015.

Si bien existen múltiples definiciones de la renta básica, ésta que se cita es la que más aceptación ha logrado entre los estudiosos del tema y, por lo mismo, será la que se tenga presente a lo largo de esta investigación.

Es posible que quien conoce esta definición por vez primera, la considere extremosa y hasta propiciatoria de holgazanería. También induce a opinar acerca de su inviabilidad por razón de que significa una muy alta erogación por parte del Estado. Ante tales argumentos, se impone la necesidad de profundizar en las características y caminos de aplicación de esta medida.

La renta básica se resta de otras prestaciones y reemplaza cualquier otro tipo de pensión pública de cantidad inferior, se recibe de manera incondicional tan sólo por ser ciudadano, lo que simplifica la administración al eliminar la burocracia que implican los controles de los recursos.

Está dotada de un carácter preventivo de la exclusión social y se puede considerarla como una compensación por la injusta distribución de la propiedad de la tierra, que es patrimonio de la especie humana y por la privación del derecho natural para alimentarse.⁴

Se entiende que la implantación de la renta básica conlleva la suspensión de otras ayudas sociales que significan erogación monetaria, pues dicha renta implica una gran derrama económica que sólo sería posible reacomodando los recursos sociales ya existentes, amén de una redistribución de la captación de impuestos, sobre todo de los contribuyentes de los más altos niveles.

En México, y desde muchos años atrás, se han venido invirtiendo muy elevadas cantidades de dinero en numerosos programas de ayudas sociales. Dichos programas han estado sujetos, a menudo, a los intereses políticos del momento,

⁴Word Renta Básica Universal Definición. 28 octubre 2014. <http://www.rentabasicuniversal.wordpress.com> Consultada el 1º de julio de 2015.

han tenido nombres fácilmente cambiables y su temporalidad ha coincidido, frecuentemente, con los cambios de gobierno en sus diversos niveles. Como ejemplo de ello recordemos al programa que originalmente se denominó Solidaridad, cambió después a Oportunidades y luego a Prospera. De ahí lo deseable de una renta universal permanente que no esté expuesta a otros factores, sino tan sólo el beneficio ciudadano.

1.2 Elementos de la renta básica

En la página de la revista Word Press se establece que solamente se satisface el concepto de renta básica, si se materializan los cuatro siguientes elementos: universalidad, individualidad, incondicionalidad y suficiencia.

Así que la renta básica se caracteriza por ser:

UNIVERSAL: se aplica a todo miembro de la sociedad, sin tomar en consideración si es rico o pobre, independientemente de su edad, lugar de residencia, si tiene otras fuentes de ingreso e incluso si no quiere trabajar en forma remunerada.

INDIVIDUAL: cada mujer, cada hombre, cada niño tiene derecho a una renta básica de forma individual y no con base en un hogar o núcleo familiar.

La renta básica será independiente de sus circunstancias: estado civil, ingresos o propiedad de otras personas de su entorno. Esto permite que las personas tomen sus propias decisiones.

INCONDICIONAL: la renta básica es un derecho humano que no podrá depender de condiciones previas, ya sea la obligación de aceptar un empleo remunerado, participar en servicios a la comunidad o comportarse de acuerdo a los roles tradicionales de género. Tampoco será objeto de ingresos, ahorros o límites de propiedad.

SUFICIENTE: la cantidad que se asigne como renta básica debe contemplar un nivel de vida digno, que cumpla con los requerimientos económicos, culturales y sociales de la comunidad del país en que se aplique.

Si se satisfacen los cuatro rubros estaremos ante el genuino concepto de renta básica; de no ser así, se trataría de alguna modalidad de la misma.

1.3 La renta básica como un derecho ciudadano

Desde los inicios de la vida comunitaria de los seres humanos se han hecho evidentes profundas diferencias en las condiciones socioeconómicas de los estratos sociales constitutivos. Numerosos filósofos, religiosos y políticos han calificado a esas desigualdades como una verdadera injusticia social y han hecho múltiples propuestas para corregirlas.

Robespierre en el año de 1794 expuso la idea de que la sociedad debe garantizar a todos sus miembros, como primer derecho, el de existir material y socialmente.

Por su parte, en 1796 Thomas Paine abogó por la justicia y la necesidad de constituir un fondo nacional proveniente de impuestos a la propiedad privada de la tierra, para otorgar una pensión vitalicia de 10 libras esterlinas anuales a toda persona mayor de 50 años de edad.

Paine consideraba que la propiedad de la tierra debería ser comunitaria y que la apropiación privada de los frutos del esfuerzo en su cultivo, fuese motivo de una justa retribución.

Una opción que busca corregir las desigualdades existentes, es la renta básica, cuya formulación más antigua fue hecha por Joseph Charlier, jurista y escritor belga, que en 1848 publicó su libro “Solución del Problema Social “⁵

Charlier propone la introducción de una pequeña renta pagada por el municipio para todos los ciudadanos, como expresión del derecho de todos a la tierra y a los recursos naturales. Esta renta se podría tomar como una medida de justicia social, como contrapartida de la apropiación privada de esos bienes por algunos. Quedaría como un ingreso para todos, pagado por los que gozan de parte de la propiedad privada de la tierra y sus recursos.

Indica dicho autor que se trata de un derecho incondicional, de un ingreso universal otorgado a todos y no sólo a los pobres o incapacitados. Rechaza el “derecho a la ayuda” que se dirige más al efecto que a la causa y que se convierte en una extensión del control del Estado.

⁵ Van Parijs, Philippe. *La RB ¿por qué, cómo y cuándo en el Nord y en el Sud? En La renta básica más allá de la sociedad liberal*. Medellín, CO, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2003, pp.13-39.

En 1896, a la edad de 80 años, muere Charlier en Bruselas su ciudad de origen, sin que su propuesta tuviera trascendencia alguna.

Después de él y hasta nuestros días, tal planteamiento reaparece en boca de distinguidos pensadores y humanistas ⁶ de los que se hará una breve reseña:

León Bourgeois, Premio Nobel de la Paz 1920. Apoya la creación de una percepción mínima existencial para corregir la injusticia de un sistema social que a unos les facilita ventajas (incluso sin haberlas buscado) y a otros, el peso de unos perjuicios de los que tampoco son responsables

Los escritores estadounidenses Henry George y Edward Bellamy publicaron en la década del 1890, textos en los reivindicaron la garantía de todas las personas a una seguridad económica mínima.

Bertrand Russell en su libro “Los Caminos de la Libertad” publicado en 1918, defendió un ingreso garantizado, afirmando que: el plan que predicamos consiste esencialmente en que un cierto pequeño ingreso, suficiente para las necesidades, sea asegurado a todo el mundo, trabaje o no.

Clifford Hugh Douglas, brillante ingeniero escocés, propuso en 1920 el llamado Dividendo Nacional (Social Credit), una renta para una solución al desempleo, cuyas variantes fueron consideradas en los debates de economía y política social del periodo entreguerras, siendo defendidas por destacados economistas

⁶ Arias Moreno, Carlos Manuel. RB sobre la Iniciativa Legislativa Popular. <http://ilprentabasica.org/900/> octubre de 2014. Consultado el 1º. de julio de 2015.

relacionados con John Mainard Keynes y que sirvieron de inspiración al Canadian Social Credit Movement y a la New Zealand's Social Credit Political League.

En 1930, el economista y político polaco Oskar Ryszard Lange, Embajador en Washington y Delegado de Polonia en las Naciones Unidas, promovió la idea del dividendo social, como una distribución directa entre los ciudadanos de los beneficios obtenidos por las empresas estatales.

En 1932, en plena depresión económica, con dramáticos niveles de desempleo, el francés Jacques Duboin, antiguo banquero, publicó el libro "El Gran Relevo de los Hombres por la Máquina" defendiendo la creación de un ingreso igual para todos, la reducción masiva de los tiempos de trabajo y la instauración de una "moneda de consumo" que hiciera imposible su acumulación.

El mismo autor también escribió que el derecho a los productos y a los servicios depende únicamente del hecho de pertenecer a la raza humana.

En 1942 entra en vigor en el Reino Unido el Plan Beveridge que sienta las bases del sistema británico de protección social y sus estrategias de intervención. Este Plan parte de la premisa de que el sistema productivo es capaz de suministrar pleno empleo al conjunto de la población.

Paralelamente, la economista Lady Juliet Rhys-Williams propugnó un dividendo social alternativo que sería pagado a cada hombre, mujer y niño del país, como única vía para prevenir la pobreza, sin menoscabo del esfuerzo personal o la dignidad de las mujeres.

Friedrich A. Hayek Premio Nobel de Economía en 1974, publicó la obra “Camino de Servidumbre” (The Road to Serfdom), él piensa que una sociedad que ha alcanzado un alto nivel de riqueza puede perfectamente ofrecer la garantía de un sustento mínimo para todos, sin que ello ponga en peligro la libertad general.

Norbert Wiener, matemático estadounidense, padre de la cibernética, consciente de las consecuencias sociales del desarrollo de las aplicaciones tecnológicas derivadas de la automatización sugirió compensar a los ciudadanos con algún tipo de ingreso garantizado.

En 1955 Erich Fromm, psicólogo social, sostuvo que muchos de los males sociales desaparecerían con la introducción de un ingreso anual garantizado: que todas las personas, trabajen o no, deben tener el derecho incondicional de no morir de hambre, ni carecer de techo. Las personas recibirían sólo lo que necesitaran básicamente para mantenerse; pero no recibirían menos.

Este derecho expresa un nuevo concepto en la actualidad, aunque es una norma muy antigua, proclamada por el cristianismo y practicada por muchas tribus primitivas. Los seres humanos tienen el derecho incondicional de vivir sin importar si cumplen su “deber para con la sociedad” Otorgamos este derecho a nuestros animales favoritos, pero no a nuestros semejantes.

Un grupo de científicos economistas encabezados por J. Robert Oppenheimer que adoptaron el nombre de Ad Hoc Committee on the Triple Revolution (cibernética, armamentista y de derechos humanos) envió una carta abierta al Presidente Richard Nixon en la que advertían los riesgos sociales derivados de la

automatización. Ellos defendieron con firmeza la idea de garantizar que cada ciudadano pudiera disponer de unos adecuados ingresos como derecho inalienable.

En 1967 el Presidente Lyndon B. Johnson creó la National Commission on Guaranteed Incomes (Comisión Nacional de los Ingresos Garantizados) integrada por líderes de empresa, representantes sindicales y expertos de otros ámbitos. Al cabo de dos años de conversaciones y estudios esta Comisión emitió un dictamen apoyando la idea de un ingreso anual garantizado. Entre sus conclusiones consignó: el desempleo o subempleo entre los pobres se debe a menudo a fuerzas que no pueden ser controladas por ellos mismos, para muchos pobres el deseo de trabajar puede ser intenso, pero las oportunidades de realizarlo no lo son. Recomendaron la adopción de este nuevo programa de ingresos para cubrir las necesidades de todos los americanos.

Por razones no especificadas, esta propuesta no prosperó.

En 1983 Philippe Van Parijs propuso: suprimir todo tipo de asignaciones familiares, por desempleo, pensiones, créditos de impuestos, etc. y sustituirlos por una asignación de carácter universal concedido a todo el mundo, cualesquiera que sean su edad, su estado civil y su situación económica. Su cuantía habría de ser suficiente para satisfacer las necesidades fundamentales de todos.⁷

En 1992 el propio filósofo expresó que la cantidad a establecer como mínima se determinará por cada gobierno y en cada contexto de desarrollo, adecuándola a su realidad política y económica.

⁷ Iglesias Fernández, José. *La cultura de las rentas básicas*. <http://www.rentabasicas.net/libros/La-cultura-de-las-rentas-basicas>. Julio de 2004. Consultado el 3 de julio de 2015.

Es importante relatar aquí que en la década de los 1980 se manifiesta un gran interés en el tema de la renta básica en varios países europeos y que en 1986 se crea la Basic Income Earth Network (BIEN), en español: Red Mundial de la Renta Básica, asociación que tiene como objetivo primordial servir como enlace entre los individuos y grupos interesados en la discusión y promoción de la renta básica.

Incluye a académicos, estudiantes y miembros de organizaciones políticas, sociales y religiosas que tienen como suposición común que un beneficio económico basado en el ciudadano, pudiera ser parte de una justa solución de los problemas sociales resultado de una injusta distribución de los recursos económicos.

BIEN se amplió de Europa a todo el mundo en el año de 2004. En México se fundó en 2010 la Asociación Civil “Ingreso Ciudadano Universal México”, como Sección Oficial de aquélla.

Para fomentar el debate, BIEN publica un folleto con noticias y hechos relevantes de la materia y organiza, a partir de 2006, un Congreso Bianual Internacional en el que más de 20 países discuten sobre desempleo, pobreza, desarrollo, modalidades de trabajo, la familia y justicia social.

1.4 La Renta Básica en España

En España existe una gran efervescencia respecto a la implantación de la renta básica. Fue Agustí Chalaux de Subirá, intelectual catalán, creador de un modelo de organización política, económica y social, quien en 1986 dio comienzo al

tratamiento público del tema con su propuesta de “asegurar a las personas individualmente el derecho esencial a un mínimo vital y a servicios culturales gratuitos para llevar una existencia digna, sin preocupaciones materiales”.⁸ Después de él numerosos intelectuales se han pronunciado a través de múltiples medios, tanto a favor como en contra y se ha llegado a iniciativas parlamentarias originadas por partidos políticos, sindicatos, instituciones sociales, etc.

A lo largo de los años noventa del pasado siglo se fue generalizando en España la puesta en marcha de programas de garantías de rentas, en su modalidad de rentas mínimas de inserción.

Las rentas mínimas de inserción, a diferencia de la renta básica que es universal, son ayudas públicas que se adjudican a personas que no tienen recursos suficientes para atender sus necesidades fundamentales y que, por lo tanto, se encuentran en situación de riesgo para su sobrevivencia.

En fechas recientes se han venido perfilando planteamientos que buscan sustentar el sistema de garantía de ingresos, más que a prestaciones asistenciales tradicionales, en una renta básica individual, universal e incondicional.

Aquí se comenta una propuesta concreta de introducción de un programa de garantía de ingresos inspirado en los principios de la renta básica.⁹

⁸ www.rentabasica.net/versionistasculturaRentaBasica.html Consultado el 1º. de julio de 2015.

⁹ *La introducción de la renta básica en España. en Rentas Básicas y Protección Social, Cuadernos de Relaciones Laborales.* Madrid, Universidad Complutense, OSSN, 2005, Vol. 23, núm. 2, pp. 1131-8635.

Este modelo inicial de renta básica propuesto por el economista y politólogo vasco Luis Sanzo González para el País Vasco y, en general, para toda España, se sostiene en los siguientes supuestos:

1.- Se garantiza una renta básica individual neta a personas mayores de 65 años, personas con minusvalía, personas entre 25 y 64 años de edad, con nivel A de percepción.

2.- Personas menores de 25 años, no independizados, en familias con recursos bajos, con nivel B de percepción.

3.- Personas menores de 25 años, no independizadas, con nivel C de percepción.

Los niveles de percepción son cifras tope de ingresos monetarios que tienen carácter convencional y que van de mayor a menor.

4.- En el caso de personas ocupadas, se conceden estímulos al empleo consistentes en bonificaciones monetarias según la cuantía de su ingreso.

5.- Se garantiza una renta básica por unidad de convivencia (familia o grupo) que se distribuye de forma proporcional entre los beneficiados.

En cuanto al financiamiento, el propio Sanzo González establece que, una parte correría a cargo del Estado, otra a las Comunidades Autónomas ajustando las

cuantías estatales. Para hacer frente al financiamiento se propone cubrir una parte del costo a través de un aumento de un punto en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y un alza equivalente en los impuestos indirectos, particularmente en el IVA.

Se estima que el costo total de la garantía de la renta básica representaría un 1.04% del PIB español, mismo que compartirían de manera proporcional, el Estado con aportación equivalente del PIB de 0.50% a 0.63% y, la Comunidad en cuestión, aportando el equivalente de 0.41% a 0,54% del PIB nacional. Las variaciones en las aportaciones estarían condicionadas por la capacidad económica propia de cada Comunidad. Se trata de cifras que resultan abordables, tanto para el Estado, como para una Comunidad Autónoma con altos recursos como es la vasca.

La Comunidad de Extremadura puso en vigor el 24 de mayo de 2013 una renta básica para las personas desfavorecidas, con lo que se solidarizó con otros territorios autónomos que, aunque con denominaciones diferentes, buscan un mismo objetivo: proteger a las economías domésticas más débiles, en especial a desempleados y excluidos sociales.¹⁰

Extremadura pagará a las personas más afectadas que viven en su Comunidad una renta básica que dependerá del número de miembros que componen la unidad familiar, incluida la valoración de si cuentan con personas que presentan discapacidad o que tengan que pagar alquiler o hipoteca.

¹⁰ Rentas básicas en España. [es.noticias.yahoo.com/rentas- básicas-espana-085317821.html](http://es.noticias.yahoo.com/rentas-basicas-espana-085317821.html) 23 de abril de 2013. Consultado el 3 de julio de 2015.

Esta medida abarca a los mayores de 25 años que cumplan con los requisitos demandados, aunque se rebaja a los 18 años cuando el solicitante tenga a su cargo menores o discapacitados o que vivan de forma independiente de su familia, así como si procede de una tutela por parte de la Administración gubernamental o si se es huérfano.

Este sistema se encuadra dentro de los salarios sociales a los que se pueden acoger en toda España los ciudadanos con menos recursos. Los llamados salarios sociales son ayudas distintas de las prestaciones por desempleo. Cada territorio tiene un nombre para su sistema de rentas mínimas: salario social, renta social, renta garantizada de ciudadanía, salario social básico, ayuda para integración o ingreso de solidaridad.

España, como miembro de la Comunidad Europea, está comprometida con distintos instrumentos internacionales, entre otros, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su artículo 34 reconoce a los ciudadanos de ésta el derecho a un apoyo social para combatir la exclusión social y la pobreza, con el fin de garantizarles una existencia digna.

Merece especial mención el artículo 137 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según la redacción del Tratado de Niza; en él se configura expresamente la lucha contra la exclusión social como uno de los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea.

Cada Comunidad Autónoma establece sus propias normas para acceder a estas ayudas, aunque existen algunos requisitos básicos comunes para todas ellas.

Las principales de estas ayudas autonómicas son las siguientes:

En Andalucía la fórmula empleada es el Ingreso Mínimo de Solidaridad para dotar de liquidez a los ciudadanos más desfavorecidos.

La Junta de Castilla y León la llama Renta Garantizada de Ciudadanía y concede esta prestación en función de los miembros de la unidad familiar o de convivencia. Es de naturaleza económica y de percepción periódica.

La finalidad de la Renta Garantizada de Ciudadanía es proporcionar los medios y apoyos para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social.

La Comunidad Valenciana, bajo la misma denominación, da apoyo a los más desfavorecidos.

Navarra cuenta con las dotaciones más altas por este concepto, se nombra como Renta de Inclusión Social.

La Comunidad de Castilla La Mancha la ofrece como el Importe Mínimo de Solidaridad.

En La Rioja se conoce como el Ingreso Mínimo de Inserción.

En Aragón se otorga a través del Ingreso Aragonés de Inserción.

Asturias cuenta con el Salario Social Básico.

En las Islas Canarias es ejercida bajo el nombre de la Prestación Canaria de Inserción.

En Cantabria, con iguales prestaciones, se establece la Renta Social Básica.

En Cataluña es la Renta Mínima de Inserción.

En Galicia está desarrollada la Renta de Integración Social.

En Murcia se denomina como Renta Básica de Inserción.

En el País Vasco es la Renta de Garantía de Ingresos.

En la Comunidad de Madrid la prestación se denomina Renta Mínima de Inserción. Reconoce a sus ciudadanos un doble derecho social: el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida y el derecho a recibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social.

Como se aprecia, existe gran variación en la denominación de las prestaciones y, junto con ello, en las características de las mismas. Esto es resultado de las potencialidades económicas de cada Comunidad, de sus orientaciones políticas y de su sentimiento de autonomía.

Algunos programas autonómicos sí son programas de renta mínima, otros encubren bajo esta denominación prestaciones asistenciales escasas y discrecionales. Hay una profunda desigualdad en el impacto y temporalidad de las prestaciones.

Hay Comunidades en las que su otorgamiento se hace en función de los créditos disponibles y de la posibilidad de atender las solicitudes.

Si se condiciona el acceso a las prestaciones al desarrollo de contraprestaciones, se rompe el principio de igualdad en las políticas de protección y, por ende, se impide la concreción del concepto de renta básica.

En 1996 se fundó en España la Asociación Renta Básica (AREBA) cuyos fines principales son:

- a) conseguir la implantación de la renta básica para todos los ciudadanos del Estado Español

- b) participar en el proceso de control y distribución de la renta básica.

En la actualidad se escuchan muchas voces de intelectuales, sociólogos y políticos, así como de organizaciones civiles, en favor de la renta básica para el conjunto del Reino de España e inclusive se han presentado numerosas iniciativas parlamentarias ante las Cortes Españolas y los gobiernos autonómicos y municipales.

En el año 2001 se constituyó en España la asociación conocida como Red de Renta Básica (RRB), como sección oficial de la Red Mundial de la Renta Básica a la que nos hemos referido líneas atrás.

La RRB tiene como fines, la promoción y difusión de estudios y la investigación científica sobre la renta básica para un mejor conocimiento de la propuesta y de su viabilidad.

Estas agrupaciones se han marcado la meta de recoger un millón de firmas para pedir a la Comunidad Europea que elabore un estudio de viabilidad. Sus defensores sostienen que es factible y que sería la mejor manera de desterrar la pobreza y que los trabajadores estarían en mejor situación para negociar con los patronos las cláusulas de los contratos.

Paralelamente existen detractores que no la consideran recomendable y objetan su viabilidad. Que sería una invitación a la vagancia y que sería un gasto considerable, el cual pudiera mejor aplicarse a generación de empleos.

1.5 La renta básica en México.

El 26 de junio de 2007, el escritor Marco Rascón refiriéndose a la renta básica publicó lo siguiente: ¹¹

¹¹ Rascón, Marco. *Renta Básica Universal* .La Jornada, México. Veintiséis de junio de dos mil siete. www.jornada.unam.mx/2007/06/26/index.php?section=politica&article=016ª1pol Consultado el 3 de julio de 2015.

“En México, Patricia Mercado adoptó e hizo propuesta la idea de la renta básica universal durante su campaña electoral de 2006; pero en la polarización electorera sin contenidos y en el clima de quién era peor, dicha proposición no fue registrada.”

El debate sobre ella existe en España, Alemania y varios países que plantean la renta básica como alternativa a los subsidios al desempleo, a la canasta básica, un día sin hambre, Progresa, Procampo, madres solteras o tercera edad.

“La renta básica sería, ante nuestros callejones sin salida de salarios-precios- inflación, la manera de acrecentar el ingreso con el fin de fortalecer el consumo, en una estrategia de impulso a una economía nacional hoy destruída, tanto por la concentración protegida de las familias oligárquicas, como por la globalización que arruinó a la pequeña y mediana industria.”

En nuestro país la mención de la renta básica en boca de los políticos es excepcional, no se puede afirmar si es porque desconocen el tema o porque está fuera de los lineamientos de la política social oficial.

Los días 25 y 26 de noviembre de 2010 se llevó al cabo en la Ciudad de México el II Encuentro Iberoamericano sobre el Ingreso Ciudadano Universal/Renta Básica.

Fue organizado por la Asociación Civil Ingreso Ciudadano Universal México que es Sección Oficial de la Red Mundial de la Renta Básica.

Contó con la asistencia de destacados representantes en el tema, provenientes de España, Argentina, Colombia, Perú y México. Se trataron importantes tópicos relacionados con diversas facetas de la renta básica. Se comentó que su implementación mejoraría la capacidad de negociación de los trabajadores al no verse obligados a aceptar un trabajo mal remunerado, por carecer de alguna otra alternativa. También se enfatizó la importancia de que la renta básica se adjudique de manera incondicional, para evitar que a los receptores se les impongan obligaciones que puedan responder, más que a sus intereses, a los del Estado.

No obstante la relevancia de este Encuentro, todo parece indicar que sus recomendaciones no llegaron al conocimiento, o a la aceptación, de las personas o de las instituciones que, en un momento dado pudieran tener la capacidad de decisión para su adopción.

La Dra. Asa Cristina Laurell, Secretaria de Salud del D. F. publicó el 13 de octubre de 2013, un artículo que contiene interesantes asuntos, de los cuales se transcriben algunos relacionados con el tema de la renta básica:¹²

“En noviembre de 2003 se estableció y legisló un nuevo derecho social universal en el Distrito Federal de México: la Pensión Universal Ciudadana o Alimentaria. Este derecho está hoy amenazado por la iniciativa de la ley de “Seguridad Social Universal”, presentada por el titular del Ejecutivo Federal de México, Lic. Enrique Peña Nieto. Esta aparente paradoja sólo se comprende ubicándonos en la disputa por el discurso, entre los neoliberales y las fuerzas progresistas que se despliegan día con día no sólo en México sino en todo el mundo. La aceptación social amplísima de los derechos colectivos universales está detrás de esta disputa. Es la confrontación entre el universalismo y

¹² Laurell, Asa Cristina. El embate contra la pensión universal ciudadana. www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6345 13 de octubre de 2013. Consultado el 3 de julio de 2015.

la selectividad focalizada en los más pobres; es la lucha entre el estado social y el estado mínimo.

Hagamos historia. Una de las primeras medidas del Jefe de Gobierno del D. F. Andrés Manuel López Obrador, al asumir el cargo en diciembre de 2000, fue crear el Programa de apoyo alimentario, servicios médicos y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años , que se convirtió en pensión universal ciudadana al ser legislada en 2003. Esta pensión tiene cuatro características básicas: es universal. o sea, los únicos criterios de inclusión son tener 70 años o más y residir en el D. F.; es financiada por el ahorro logrado por la reducción en un 15% de los salarios de los altos funcionarios del gobierno y por la eliminación de sus excesivos privilegios; es de inscripción individual para romper las prácticas clientelares y corporativas de la cultura política mexicana y se busca sistemática y activamente a los titulares del nuevo derecho mediante un censo levantado casa por casa en toda la ciudad con la invitación de inscribirse.

La pensión ciudadana era la primera medida general y universal en México para enfrentar el problema social emergente del crecimiento acelerado de la población adulta mayor que en su gran mayoría – el 70% - carece de una pensión contributiva de servicio social. Aunque muchos adultos mayores tienen acceso a los servicios de salud del seguro social como dependientes de algún familiar asegurado, un 40% sólo podía acceder a los servicios médicos públicos o privados mediante un pago que no incluía a los alimentos. Paralelamente con la pensión universal el gobierno del D.F. instrumentó el “ Programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la población sin

seguro social “, o sea que el gobierno se obligaba a prestar servicios y medicamentos gratuitos a esta parte de la población; programa que se convirtió en un derecho con su legislación en 2006.

Los principales partidos de oposición en el D.F. (PAN y PRI), ambos de ideología neoliberal, lanzaron una campaña feroz para desprestigiar y suspender la pensión.

En la elección del 2012, una de las principales promesas electorales fue la seguridad social universal. Al asumir el nuevo gobierno se cambió el “ Programa 70 y más “ por el “ Programa 65 o más “ y en 2014 se presentó la iniciativa de la Ley de Pensión Universal. Es esta la iniciativa que hoy amenaza a la pensión universal ciudadana del D.F.“

Lo arriba expuesto por la Dra. Asa Cristina Laurell ejemplifica el riesgo que corren los programas sociales que se identifican con determinado actor político, periodo o plan gubernamental, que redundan en su modificación, sustitución o desaparición.

La información contenida en este capítulo constituye la base para el tratamiento del tema de la renta básica. A ella se añadirán las menciones a disposiciones legales conexas, así como a algunos programas sociales, sus acciones y resultados, para llegar a las conclusiones y propuestas que se puedan formular.

CAPÍTULO SEGUNDO

Disposiciones legales relacionadas con el tema de la renta básica.

Por su gran importancia y profundidad de penetración, los derechos sociales deben figurar en la legislación del Estado, desde el nivel constitucional y luego permeando a través de las legislaciones secundarias pertinentes, para que no sólo queden enunciados sino que se particularicen sus objetivos, instrumentos y recursos de aplicación y comprobación de su efectividad.

2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo en adoptar el constitucionalismo social. En ella se contienen diversas disposiciones que establecen programas y metas sociales por alcanzar.

Por su rico contenido, es procedente citar al artículo 4º :

“Artículo 4º. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tiene la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica el deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.”

Es indudable que este artículo 4º. establece generosamente derechos de la más alta categoría, como son: la libertad individual, la alimentación suficiente, la

protección a la salud, el habitar en un ambiente sano con una vivienda digna y decorosa y el derecho a la cultura en todas sus manifestaciones.

Si bien loable la intencionalidad, deja en la interrogante la precisión de los calificativos y sobre todo, deja sin precisar la manera práctica en que el Estado cumplirá con las garantías que ofrece para que los ciudadanos los disfruten.

2.2 Ley de Asistencia Social

Esta Ley define la asistencia social y menciona las conductas que el Estado debe cumplir a favor de las personas, en lo individual y en lo comunitario, por lo que su artículo 3º. constituye una referencia obligada para esta investigación.

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.”

Este artículo deja en calidad de enunciados las acciones que enumera, pues no se especifican los procedimientos para su aplicación.

Por otra parte, y no obstante la constante crítica que se formula a lo asistencial en el sentido de que aunque está dotado de carácter jurídico, tiene siempre una carga de tinte dadivoso y manipulación política.

Aquí aparece la renta básica como una mejor opción , pues se otorga como un derecho incondicional para todos los ciudadanos, que respeta su dignidad.

2.3 Ley General de Desarrollo Social

Esta Ley busca complementar los mencionados preceptos del artículo 4º. de la Constitución:

“Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.”

Una vez más estamos frente a la indefinición de la aplicabilidad práctica de lo expresado en estos tres artículos.

De la Comisión Nacional de Desarrollo Social:

Es un acierto que se constituya una comisión nacional, dado que la política de desarrollo social compete a todos los órdenes de gobierno.

“Artículo 47. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.”

En el Diario Oficial de la Federación de fecha sábado 27 de diciembre de 2014 se publicó el siguiente Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social:

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio Fiscal 2015.

“Población Objetivo:

Personas de 65 años de edad en adelante, mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a 1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.”

En este caso ya se entra al terreno de la operatividad y se esboza un acercamiento a nuestro tema central de interés que es la renta básica.

2.4 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Sin duda, las personas de la llamada tercera edad constituyen un grupo social especialmente vulnerable. En ellas se conjuntan una serie de elementos que así lo determinan, a saber: la falta de empleo y con ella, de ingreso propio o, en el mejor de los casos, consistente en una raquítica pensión, la marginación social, el abandono en el entorno familiar que a veces llega al maltrato físico, afectivo y psicológico.

Es plausible pues, que se cuenta con una legislación dirigida a dichas personas. Procede ahora que se cumplan los beneficios en ella implícitos.

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional;

II. Asistencia social. Conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Artículo 5º. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

VI. De la asistencia social:

a. A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.

Artículo 10. Son objetivos de la Política Nacional sobre personas adultas mayores los siguientes:

XIII. Establecer las bases para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones para ese sector de la población, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.”

Estas disposiciones alcanzan un grado mayor de objetividad y pueden conducir al logro de los beneficios que se proponen, si bien persiste el concepto de asistencialismo, con los inconvenientes prácticos líneas arriba expresados.

CAPÍTULO TERCERO

Algunos Programas Sociales que contienen elementos que apuntan hacia la posibilidad de implantar la renta básica

Es de conocimiento general que en nuestro país existen grandes desigualdades en las condiciones de vida de los habitantes.

Destacada evidencia de ello es la cifra que consignó en 2012 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 53.3 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza.¹³

Ante ello, los gobiernos federal, estatales y municipales han venido implementando, desde años atrás, múltiples programas sociales que tienden a aminorar tan indeseable situación. Como ejemplos de éstos se tienen:

- Programa de Pensión de Adultos Mayores.

- Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia.

- Programa de Empleo Temporal.

- Programa de Inclusión Social.

13 www.coneval.gob.mx/informes/Coordinación/Pobreza_2012/ Consultado el 9 de julio de 2015.

- Cruzada Nacional contra el Hambre.

En comunicado de prensa del 18 de febrero del año 2015, el CONEVAL detectó 5 mil 904 programas y acciones de desarrollo social en todo el país, 233 de ellos federales.¹⁴

Dichos programas y acciones están organizados con base en los derechos sociales de alimentación, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo, vivienda y bienestar económico.

Dado que esta investigación se dirige al tema de la renta básica, serán los programas que conlleven apoyo monetario a los beneficiarios, los que mayormente merezcan ser señalados.

3.1 Programas Sociales Federales

Para que los programas sociales obtengan los logros para los que fueron diseñados, se debe partir de su congruencia con una política social claramente establecida.

¹⁴ http://www.coneval.gob.mx/informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2015/comunicado_002_inventarios.pdf
Consultado junio 2015.

Toda política social se expresa en leyes, planes, metas, normas y disposiciones estratégicas que reconocen los conceptos de deuda social y derecho social de una población.

La política social se concreta en acciones públicas con la finalidad de contribuir al bienestar de la ciudadanía.

Los programas sociales son acciones específicas que inciden de manera positiva en la calidad de vida individual y comunitaria de una población.

El gobierno federal ejecuta, por sí o a través de los gobiernos estatales y municipales, los programas sociales concebidos como adecuados para combatir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas en el país.

3.1.1 De la Secretaría de Desarrollo Social ¹⁵

Para combatir la pobreza y la desigualdad de los conglomerados poblacionales que las padecen, se requiere una gran cantidad de acciones que involucran a la mayoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales y, todavía más, de los sectores social y privado.

¹⁵ <http://www.tm.org.mx/catalogo-nacional-de-programas-acciones-e-intervenciones-para-el-desarrollo-social/>
Consultado el 13 de julio de 2015.

En la cobertura de tal necesidad ocupa lugar preponderante la Secretaría de Desarrollo Social, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le encomienda, entre otras, las siguientes tareas:

- Diseñar y conducir la política de desarrollo social para que los programas y acciones que de ésta se desprendan incidan integral y efectivamente en el combate a la pobreza y operen dentro de un marco legal que permita la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

- Desarrollar y ejecutar programas y acciones de atención a la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que permitan a los sectores más desprotegidos el cumplimiento efectivo de sus derechos sociales promoviendo políticas diferenciales de atención de acuerdo a sus necesidades.

- Fortalecer la cohesión social a través del fomento de la participación social y comunitaria para desarrollar vínculos que ayuden a generar una sociedad incluyente, igualitaria, solidaria e involucrada en los procesos de planeación, ejecución y vigilancia de las políticas y acciones de desarrollo social.

- Fomentar el bienestar económico mediante la implementación y coordinación de estrategias que generen, aumenten y fortalezcan actividades productivas para los sectores sociales, que les permitan generar mejores ingresos para superar su condición de pobreza y marginación.

- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil a

través de la generación y transferencia del conocimiento, el desarrollo de esquemas conjuntos de atención a los sectores más desprotegidos y la coordinación de acciones.

- Desarrollar y ejecutar políticas organizacionales que permitan contar con recursos materiales suficientes, tener recursos humanos debidamente capacitados y vincular las necesidades de la política social y de los sectores sociales más desprotegidos con el proceso de programación y presupuestación, para el desarrollo eficiente y efectivo de las acciones.

3.1.1.1 Programa de Pensión de Adultos Mayores

El Objetivo del Programa es: contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años, que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.

Tipo de apoyo que ofrece el programa: se otorgan 525 pesos mensuales a los adultos de 65 años y de más edad. En caso de fallecimiento del beneficiario, se otorgan 1050 pesos por única ocasión como pago de marcha a la persona que designó el beneficiario. Cabe aquí comentar lo exiguo de las cantidades que se asignan.

Se contemplan acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental, talleres de grupos de crecimiento, campañas de orientación social y jornadas o sesiones informativas, entre otras.

Este programa se inició en el año 2003. Al primer trimestre de 2013 contaba con 3,142,099 beneficiarios.¹⁶

3.1.1.2 Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

El Objetivo del programa es: contribuir a disminuir la condición de vulnerabilidad que enfrentan los hijos e hijas de hasta 23 años de edad, en hogares con jefatura femenina, con ingreso inferior a la línea de bienestar per cápita, ante el fallecimiento de la madre.

Tipo de apoyo: otorga un apoyo monetario directo mensual que se entregará a los beneficiarios de manera bimestral de acuerdo a lo siguiente: nivel educativo de 0 años y hasta preescolar, 300 pesos; 1aria. 500 pesos; 2aria. 700 pesos; media superior 900 pesos; superior 1000 pesos y hasta 1850 en los casos de excepción que determine el Comité Técnico.

Año de inicio: 2013, con 15000 beneficiarios.¹⁷

¹⁶ www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores Consultado el 13 de julio de 2015.

¹⁷ www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Seguro_de_Vida_para_Jefas_de_Familia. Consultado el 13 de julio de 2015.

3.1.1.3 Programa de Empleo Temporal

El Objetivo del programa es proporcionar a hombres y mujeres de 16 años de edad en adelante, apoyos temporales para afrontar los efectos negativos generados por emergencias o situaciones económicas que provocan la disminución de sus ingresos, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.

Tipo de apoyo:

- a) Económico, consistente en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente en el área geográfica en que se desarrolla el proyecto,
- b) Apoyo para adquisición o arrendamiento de herramientas, materiales y equipo, así como costos de transporte para realizar los proyectos autorizados,
- c) Acciones de promoción y participación social, que son aquellas orientadas a favorecer la participación de los beneficiarios para el desarrollo personal, familiar y comunitario.

Adicionalmente se contempla la compensación económica a gestores y facilitadores voluntarios y la realización de acciones de capacitación para la conformación de redes sociales, entendidas éstas como comunicaciones entre

individuos u organizaciones que tienen en común fines o intereses que los hacen afines.

Año de inicio del programa: 1997. Año de 2013: 367,794 beneficiarios, entregar 15.13 millones de jornales y aprobar 4,493 proyectos.¹⁸

3.1.1.4 Programa de Inclusión Social PROSPERA

Este Programa ¹⁹ (antes denominado Oportunidades) entró en vigor el 6 de septiembre de 2014, ha recibido importante impulso en el actual sexenio, con el cual se identifica, busca reforzar la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza, a través de tres componentes y cuatro líneas de acción:

1.- Componente Alimentación: con la entrega de apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

2.- Componente Salud: a través de las acciones de promoción de la salud, para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad.

18 www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Empleo_Temporal_PET Consultado el 13 de julio de 2015.

19 www.prospera.gob.mx/Portal/work/Web20132/documentos/05092014_DOF_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf Consultado el 13 de julio de 2015.

3.- Componente Educación: por medio de una mayor cobertura educativa con el otorgamiento de becas y apoyo monetario para útiles escolares, como incentivo para la permanencia y avance escolar.

Línea de acción 1.- Inclusión productiva. A través de actividades de coordinación interinstitucional se brinda información y asesoría para que los integrantes de hogares atendidos por el programa accedan de manera prioritaria a los apoyos de fomento productivo y generación de ingreso. Incluye apoyo monetario a jóvenes que terminen la secundaria o la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad.

Línea de acción 2.- Inclusión laboral. Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional busca fomentar el acceso a programas de capacitación y empleo que permitan insertarse en el mercado laboral formal.

Línea de acción 3.- Inclusión financiera. Brinda acceso a los beneficiarios en condiciones preferenciales, a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.

Línea de acción 4.- Inclusión social. A través de acciones de coordinación interinstitucional fomentará acceso prioritario a programas que faciliten acceso a los derechos sociales de las personas.

Este programa se encuentra en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y contribuye al cumplimiento de la Meta 2. México Incluyente, que se orienta

a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Objetivo general del programa: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplíen el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Objetivos específicos:

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- Otorgar apoyos crecientes en primaria, secundaria y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela y su terminación.

- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.

- Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales que incrementen las capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus integrantes, mejoren su bienestar económico o en otras dimensiones, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.

- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público social y privado, de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma.

- Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del Programa.

No se puede menos que reconocer que se trata de un Programa muy ambicioso y prometedor que merece su implementación cabal. Corre el riesgo de que, en aras de intereses políticos, se le derive a un asistencialismo que pudiera desvirtuarlo.

3.2 Programas Sociales Estatales

Los programas sociales estatales incrementan las acciones que se derivan de los programas sociales federales.

Es de suponer que los gobiernos locales están en mejores circunstancias, por cercanía y convivencia, para detectar las necesidades y prioridades de la población y, por ende, de diseñar y activar programas que puedan rendir más valiosos frutos.

A manera de muestreo, se exponen aquí algunos programas estatales, seleccionando cuatro entidades federativas que muestran entre sí claras diferencias geográficas y socioeconómicas.

3.2.1 En el Estado de México

Los programas que aquí se incluyen son los que, si se llegan a aplicar en su integridad, pudieran favorecer de mejor manera a los beneficiarios, comparativamente con otros que son más restringidos.

3.2.1.1 Programa Gente Grande ²⁰

El Objetivo del programa es: Mejorar la ingesta de alimentos en personas de 60 o más años de edad, que viven en condiciones de pobreza multidimensional o alimentaria, a través de otorgamiento de canastas alimentarias (una canasta mensual).

Año de inicio del programa: 2006. Evidentemente este programa se dirige a una necesidad fundamental; por lo que se hace deseable, independientemente de sus alcances reales.

3.2.1.2 Programa Nacional de Becas para la Educación Superior. En el Estado de México, BÉCALOS ²¹

El Objetivo del programa es: Contribuir a lograr la equidad educativa en los programas de educación superior, mediante otorgamiento de becas a jóvenes en condiciones económicas adversas, favoreciendo el egreso de la educación superior.

Tipo de apoyo: pago mensual según ciclo escolar por periodos de doce meses.

Año de inicio: 2003.

²⁰ portal2.edomex.gob.mx/edomex/personas/adultos_mayores Consultado el 27 de julio de 2015.

²¹ becalos.mx/que-es-becalos Consultado el 27 de julio de 2015.

Programas como este del Estado, tienen gran atractivo pues se manifiesta en pagos en efectivo; pero conllevan el riesgo de que se canalicen por otras vías, por lo que deberán contar con cuidadosa supervisión.

3.2.1.3 Programa: Apadrina a un Niño Indígena ²²

El Objetivo del programa es: Disminuir la condición de pobreza alimentaria y la deserción escolar en niños indígenas, a fin de contribuir al mayor aprovechamiento escolar y que como consecuencia, puedan tener acceso a mejores condiciones de vida.

Tipo de apoyo: canasta alimentaria mensual, un paquete de útiles escolares anual y apoyo económico anual para adquisición de uniformes escolares.

Origen de los recursos: estatal y Padrinos. Año de inicio: 2007.

Programa superficial y sujeto a la complejidad en la elección y desempeño de los padrinos.

3.2.1.4 Programa Entrega de Becas METRUM ²³

Menores Trabajadores Urbano Marginales

El Objetivo del programa es: Contribuir a la prevención, desaliento y, a largo plazo, erradicación del trabajo infantil en la entidad. Otorgamiento de becas

²² qacontent.edomex.gob.mx/cedipiem/apadrina/index.htm Consultado el 27 de julio de 2015.

²³ www.metepec.gob.mx/?p=540 Consultado el 27 de julio de 2015.

educacionales a menores en situación de calle y/o en riesgo, así como la atención integral de sus familias.

Tipo de apoyo: Beca educacional mensual (cheque que se entrega al SMDIF) para garantizar la permanencia escolar de menores, de 6 a 17 años, 11 meses, inscritos en los niveles de educación básica. Beca METRUM, 800 pesos por ciclo escolar de 10 meses. Proyecto ramo 33, 1000 pesos por ciclo escolar de 10 meses. Año de inicio: 1994.

Es meritorio que se enfoque en el gran problema del trabajo infantil, problema éste de raíces muy profundas, por lo que despierta dudas acerca su efectividad.

3.2.2 En el Estado de Oaxaca

Este Estado se ha caracterizado ancestralmente por padecer múltiples carencias, sin que los gobiernos federal y locales hayan encontrado fórmulas efectivas que las alivien. Por el contrario, y por desgracia, los gobiernos estatales se han caracterizado por permitir prácticas corruptas y cobijar a grupos voraces que sólo buscan sus conveniencias. Si a esto se suman las diversidades étnicas y religiosas de los pobladores, se integra una problemática a la que no se ve cercana solución.

Sin embargo, se enumeran aquí algunos programas sociales que es de desear que aporten mejorías.

3.2.2.1 Programa Bienestar de Microfinanciamiento a la Economía Familiar con Perspectiva de Género ²⁴

El Objetivo del programa es: Contribuir al incremento de la población femenina económicamente activa en el Estado. Tipo de apoyo: microcréditos con montos de 3000 a 20000 pesos, dirigidos preferentemente a emprendedoras y/o microempresarias integradas en Grupos Solidarios, a fin de que si una no cumple con la recuperación del microcrédito, el Grupo deberá responder por ella, no estando obligadas a invertirlo en un mismo proyecto.

Los microcréditos se entregarán exclusivamente a cada una de las personas integrantes de un Grupo Social conformado de 2 a 20 personas que interactúan como avales entre sí.

Del presupuesto total del programa, el 80% se destinará para microcrédito y el 20% para fortalecimiento de la Economía Solidaria,

Año de inicio del programa: 2012.

3.2.2.2 Programa Bienestar Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Situación de Violencia de Género ²⁵

El Objetivo del programa es: Contribuir a que las Jefas de Familia mejoren las condiciones económicas de sus hogares y puedan acceder a una vida libre de

²⁴ www.bienestar.oaxaca.gob.mx Consultado el 29 de julio de 2015.

²⁵ www.sedesoh.oaxaca.gob.mx/sedesoh/index.php Consultado el 29 de julio de 2015.

violencia, mediante la atención integral y su incorporación en actividades que les permitan generar ingresos propios.

Tipo de apoyo: Entrega de un apoyo económico en la modalidad de Jefa de Familia desempleada, por la cantidad de 3 mil pesos distribuidos en dos meses y por única ocasión. Y en la modalidad de Jefa de Familia en situación de violencia de género, 4500 pesos en 3 meses y por única ocasión,

Año de inicio: 2011.

3.2.2.3 Programa Estatal de Becas para Jóvenes Estudiantes de Nivel Superior en el Estado. Becas Bienestar ²⁶

El Objetivo del programa es: Contribuir a la reducción del abandono escolar en la educación superior pública en el Estado.

Tipo de apoyo: Las becas consisten en un apoyo económico mensual de ayuda para el sostenimiento del estudiante, cuyo monto es variable según el ciclo escolar. Cubrirá periodos de 12 meses, con excepción del estudiante que esté cursando el último semestre de su plan de estudios, en cuyo caso la beca sólo cubrirá éste. Año de inicio del programa: 2011.

26 www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf Consultado el 29 de julio de 2015.

3.2.3 En el Estado de Nuevo León

En contraste con el Estado anterior, Nuevo León posee importante desarrollo industrial, en términos generales una mejor economía y una mayor homogeneidad de la población.

Resulta interesante conocer las características de algunos de sus programas sociales.

3.2.3.1 Programa Apoyo Directo al Adulto Mayor ²⁷

Objetivo: Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores de 70 años y más, residentes en el Estado (al menos por 5 años) en situación de pobreza y sin pensión, con el fin de que accedan al ejercicio de sus derechos económicos, sociales, educativos y culturales. Tipo de apoyo: 700 pesos mensuales.

Año de inicio del programa: 2004.

3.2.3.2 Programa Jefas de Familia ²⁸

Objetivo: Mejorar el nivel de vida de las Jefas de Familia en condiciones de pobreza y de sus hijas e hijos.

Tipo de apoyo: 500 pesos mensuales, acciones para igualar oportunidades y generar capacidades de las Jefas de Familia y de sus hijas e hijos, como talleres

²⁷ www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=2&st=19&pr=69 Consultado el 29 de julio de 2015.

²⁸ www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=2&st=19&pr=1217 Consultado el 29 de julio de 2015.

formativos, culturales, recreativos, deportivos y de capacitación para el trabajo, así como servicios de atención psicológica, útiles escolares y acciones para el desarrollo integral de las Jefas de Familia y acceso a los servicios ofrecidos por dependencias del gobierno, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

Año de inicio del programa: 2011. Es de observarse que en ningún momento se hace mención de la figura paterna, lo cual pudiera introducir dudas para la adjudicación del beneficio.

3.2.4 En el Distrito Federal

Por el solo hecho de tratarse de la capital del país, resulta interesante conocer algo de sus programas sociales. Además, en esta y otras materias, el partido político local predominante ha innovado en diversos temas polémicos (matrimonio, homosexualidad, aborto, etc.) con la consecuente repercusión inclusive a nivel nacional.

3.2.4.1 Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años²⁹

Consiste en que todos los adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal, podrán acceder a una pensión alimentaria que es una pensión de tipo económico.

²⁹ www.tramites y servicios.df.gob.mx/wb/TyS/incorporación_al_padron_de_pension_alimentaria#top
Consultado el 29 de julio de 2015.

El Gobierno del Distrito Federal deposita la cantidad de \$1009.35 mensuales en una tarjeta plástica, con la cual el beneficiario puede comprar diferentes productos y bienes en los principales centros comerciales autorizados en el Distrito Federal, así como en pequeños comercios.

El interesado debe incorporarse al Padrón de Pensión Alimentaria del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Como se ve, este programa tiene una aportación directa que permite al pensionado cierta libertad de utilización del recurso, lo que va en favor de su autoestima.

3.2.4.2 Programa Apoyo a Jefas de Familia de la Delegación Benito Juárez ³⁰

Objetivo: Promover y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la Jefas de Familia mayores de edad, residentes en la Delegación Benito Juárez y que no perciban apoyo económico de una pareja y tengan hijos menores desde recién nacidos hasta 16 años y 11 meses de edad. Esto a través de la implementación anual de programas de apoyo económico, con la finalidad de mejorar su condición de vida y proporcionar mayor seguridad a sus hijos. Fomentar la no discriminación y la autonomía de las Jefas de Familia.

Tipo de apoyo: 6000 pesos anuales ministrados en dos exhibiciones de 3000.

Año de inicio del programa: 2013. Es de comentarse lo escaso de la aportación.

30 delegacionbenitojuarez.gob.mx/sites/default/files/RO2014.pdf Consultado el 29 de julio de 2015.

3.2.4.3 Programa de Seguro de Desempleo ³¹

Objetivo: Otorgar protección básica a personas mayores de 18 años de edad, trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo grupos vulnerables y discriminados y desempleados del comercio informal.

Tipo de apoyo: 30 días de salario mínimo, general, vigente en el Distrito Federal por seis meses. Inicio del programa: 2013. Es de suponer que a este programa sería conveniente añadir acciones que propicien un pronto regreso a la actividad laboral.

3.2.4.4 Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a los Residentes en el Distrito Federal, que carecen de Seguridad Social Laboral ³²

Objetivo: Garantizar acceso a servicios integrales que se prestan en Unidades Médicas y Centros de Salud del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo el acceso a los tratamientos prescritos en los mismos, sin costo anticipado o al momento de requerirlos.

Tipo de apoyo: Afiliación familiar, atención en los 217 Centros de Salud y 32 Unidades Hospitalarias y los medicamentos de acuerdo al Cuadro Básico y Catálogo Institucional.

31 www.segurodedesempleo.df.gob.mx/requisitos_objetivo.php Consultado el 29 de julio de 2015.

32 www.salud.df.gob.mx/portal/index.php/programas-y-acciones/grat Consultado el 29 de julio de 2015.

Población beneficiaria: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, familias, población indígena, discapacitada, indigentes sujetos de atención social.

Año de inicio del programa: 2001.

Es evidente que en tratándose de lo relativo a la salud de las personas, este programa es de gran relevancia. Por desgracia se comenta entre los derechohabientes que la calidad de la atención deja mucho que desear, pues el personal que los presta es moroso, descortés y, en el rubro de los medicamentos, es frecuente el desabasto.

Ojalá las autoridades responsables encuentren caminos para la optimización de estos servicios que son de una importancia vital.

“ Uno no puede pensar bien, amar bien,
dormir bien, si no ha comido bien.”

VIRGINIA WOLF

CAPÍTULO CUARTO

Resultados derivados de la aplicación de los programas sociales

Para una mejor interpretación de los resultados obtenidos con la aplicación de los programas sociales que se han analizado, es pertinente citar la definición de pobreza formulada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010.

En el Título Segundo, De la Definición de la Pobreza, artículo Cuarto, se expresa:

“ La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.”

Artículo Quinto:

“ El espacio del bienestar económico comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.”

Artículo Sexto:

“ El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social.”

Artículo Séptimo:

“ El espacio de contexto territorial incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras); en específico aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.”

Artículo Octavo:

“ La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.”

Concomitantemente, el CONEVAL ha desarrollado una metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México utilizando los siguientes indicadores:

- 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 los servicios básicos en la vivienda

- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social

El CONEVAL obtiene la información relativa a estos indicadores, de los estudios y estadísticas que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y ha establecido dos Líneas de Ingresos: 1) la Línea de Bienestar Mínimo que equivale al valor de la Canasta Alimentaria, por persona al mes y 2) la Línea de Bienestar que equivale al valor total de la Canasta Alimentaria, más el valor de la Canasta No Alimentaria, por persona al mes.

La Canasta Alimentaria está diseñada para que los alimentos que la integran cubran las necesidades calóricas, de proteínas, lípidos, carbohidratos, vitaminas y minerales, suficientes para mantener un adecuado estado nutricional de las personas. Al mes de marzo de 2016, esta Canasta significa \$ 1,338.86 en el área urbana y \$ 963.11 en el área rural, por persona y por mes.

La Canasta No Alimentaria se integra con una serie de aportaciones monetarias cuya finalidad es proporcionar los bienes y servicios necesarios para la vida diaria de las personas, tales como: cuidados personales y de la casa, transportación, prendas de vestir y utensilios domésticos, cuidados de la salud, esparcimiento y otros gastos. Para esta Canasta se tienen asignados \$ 1,293.49 en el área urbana y 742.79 en el área rural, por persona y al mes. Cifras estas que, a primera vista, aparecen como insuficientes.

La cuantía de ambas Canastas se actualiza mensualmente según las fluctuaciones que se registran en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La medición de la pobreza debe llevarse al cabo cada dos años a nivel nacional y estatal y cada cinco años a nivel municipal, a partir del año 2008.

La metodología del CONEVAL permite enriquecer el estudio del fenómeno de la pobreza, complementa al conocido método por ingresos, con la óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial.

Para valorar los resultados de la implementación de los programas sociales, es conveniente recurrir a las fuentes que permitieron seleccionar el tema y contenido de los mismos.

En septiembre del año 2000, en Asamblea de Representantes 189 países miembros de las Naciones Unidas (entre ellos México) adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, con la que los países asumieron el compromiso de una alianza mundial para reducir la pobreza extrema de los seres humanos habitantes del planeta. Se concretaron ocho propósitos³³ con plazo límite del año de 2015.

Los propósitos se denominaron como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y fueron:

1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

³³ *Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de desarrollo del milenio y más allá de 2015.*
www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml Consultado el 3 de octubre de 2015.

2.- Lograr la enseñanza primaria universal.

3.- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.

4.- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

5.- Mejorar la salud materna.

6.- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

7.- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

8.- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Estos objetivos se constituyeron en marco para establecer programas sociales en toda la comunidad internacional.

En la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, se presentó el informe correspondiente a los 15 años transcurridos, relativo al cumplimiento de los 8 ODM, a saber :

A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad.

La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015.

El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990.

La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial.

La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad.

Desde 1990, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45% a nivel mundial.

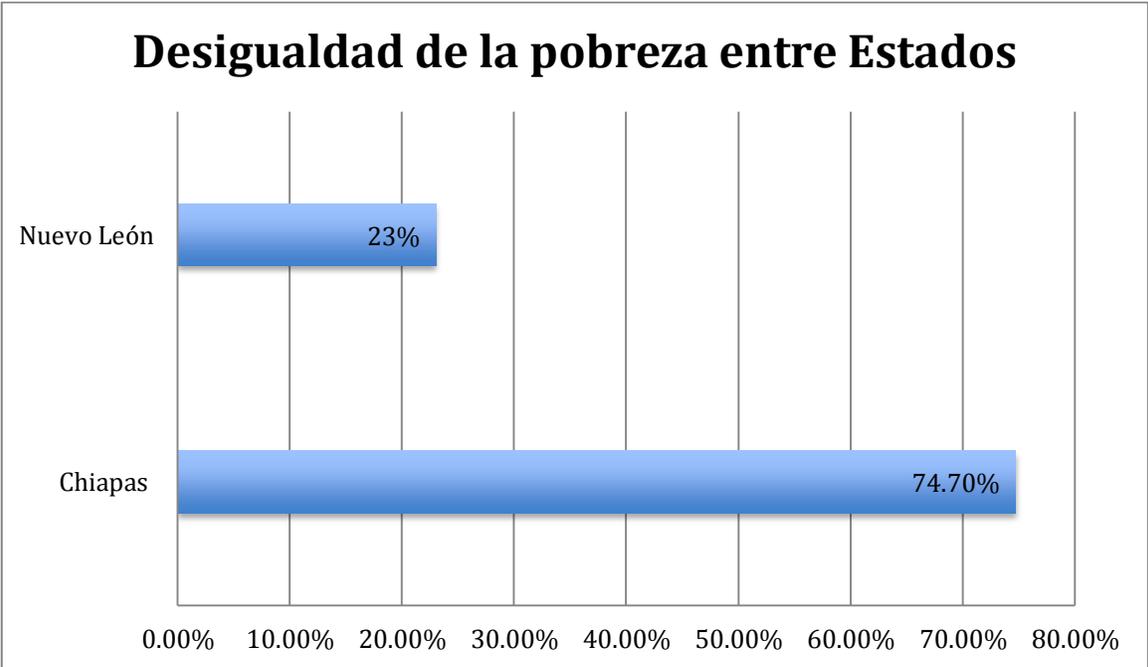
Se han evitado más de 6.2 millones de muertes causadas por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana.

Las nuevas infecciones del VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013.

En lo que atañe a México, sus logros son parciales en los temas de pobreza, educación, equidad de género y reducción de la mortalidad infantil.³⁴

No se cumple con la reducción en la mortalidad materna, tampoco se prevé que cubra indicadores de sostenibilidad del medio ambiente, como la reducción de emisiones de dióxido de carbono total y la disminución de la proporción de los recursos hídricos que utiliza el país.

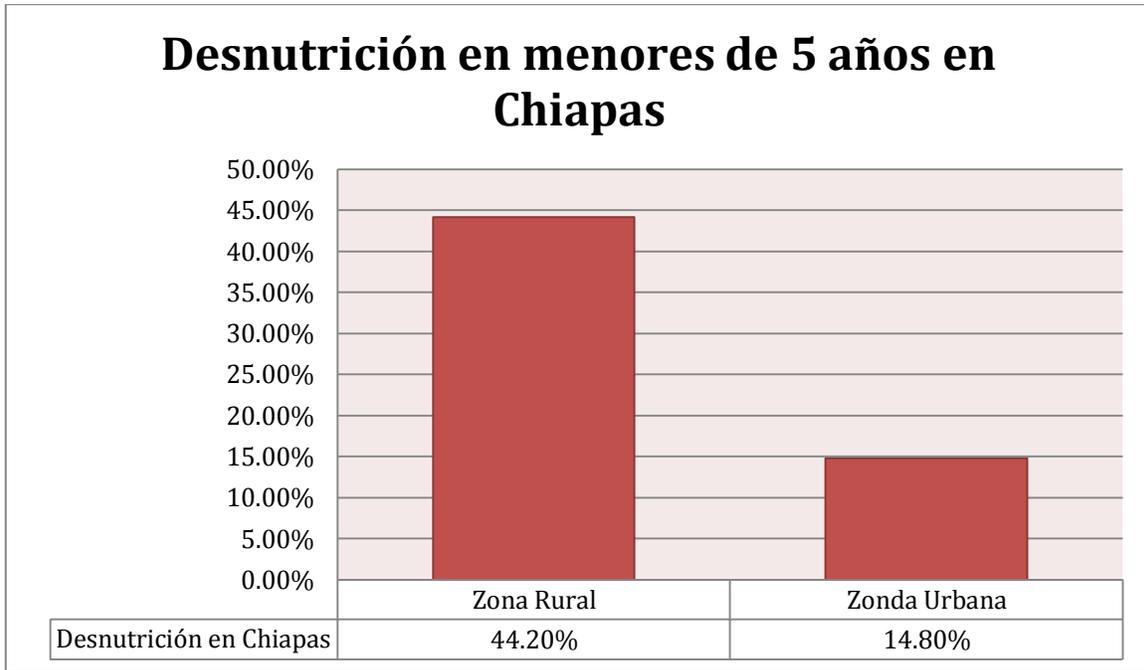
La desigualdad entre los Estados es abismal . En Chiapas la pobreza afecta a 74.7% de la población, mientras que en Nuevo León incide en el 23% (Gráfica 1). También dentro de los Estados la afectación es distinta: en las zonas rurales de Chiapas el 44.2% de los niños menores de 5 años padecen desnutrición crónica, contra 14.8% en las áreas urbanas (Gráfica 2).



Gráfica 1.

³⁴ <http://www.jornada.unam.mx/201501/05politica/001po> Consultado el 3 de octubre de 2015.

Fuente: Elaboración propia .



Gráfica 2.

Fuente : Elaboración propia

México está en camino de lograr la enseñanza primaria universal. En el ciclo escolar 2012-2013 se matriculó el 100% de niños en la primaria, en la secundaria la matrícula fue de 79.8%. La cobertura en educación básica ha dado la oportunidad a niños y adolescentes de asistir a la escuela; pero bajo la dirección de maestros menos capacitados y en ambientes menos propicios y con insuficiente infraestructura para el aprendizaje.

En lo que se refiere a la promoción de la igualdad de género, el gobierno federal destaca que en 2012 se rebasó la meta de tener al menos un 30% de participación femenina en el Congreso de la Unión, pero la perspectiva de género quedó fuera en el resto de los compromisos.

La tasa de defunción de los menores de 5 años pasó de 41 por cada mil nacidos vivos en 1960 a 16.7 en 2011 y entre los menores de un año, el indicador bajó de 32.5 a 13.7 en ese periodo.

En salud materna, México no alcanza aún la meta de 22 decesos por cada cinco mil nacidos vivos y en 2012 la muerte materna se ubicó en 50.5 fallecimientos por cien mil nacidos vivos.

El gobierno mexicano asegura que desde 2010 superó la meta de dotar de agua potable a la población al dar cobertura al 90.9% del 28 millones de las viviendas habitadas, ya que contabiliza a las que cuentan con llave de agua aunque no reciban el líquido diariamente.

No precisa que 27% de las viviendas del país obtiene el agua por tandeo una o dos veces por semana. Los estados más rezagados en la cobertura de agua potable son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde 3 de cada 10 viviendas carecen de red de distribución.

Los mexicanos, para cubrir sus necesidades, recurren al agua embotellada cuyo consumo per cápita llega a 234 litros por año, lo que lo coloca como el principal consumidor de este producto en el mundo.

En la meta de dar acceso a la población a los beneficios de las nuevas tecnologías, hasta 2010, de los 28 millones de hogares, sólo 8.2 millones

afirmaron contar con una computadora, mientras que 26 millones tenían televisión. Hasta 2012 sólo uno de cada cuatro hogares contaba con acceso a Internet.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas cambió de la denominación del año 2000 que era “Declaración del Milenio” a la de “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y también reemplazó a los “8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” por “17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.

Aquí se enumeran los 17 nuevos Objetivos, cuya mera mención revela las ambiciosas metas que se buscará alcanzar:

- 1.- Erradicar la pobreza en todas sus formas, en todo el mundo.
- 2.- Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible.
- 3.- Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos, en todas las edades.
- 4.- Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- 5.- Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

6.- Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

7.- Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.

8.- Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

9.- Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

10.- Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

11.- Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

12.- Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.

13.- Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14.- Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.

15.- Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de diversidad biológica.

16.- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces e inclusivas a todos los niveles.

17.- Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

La Agenda expresa el plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, busca fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros reconocen que el mayor desafío del mundo es la erradicación de la pobreza y que sin lograrla, no puede haber desarrollo sostenible.

La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal ; pero dado que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y a la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

En México el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece 5 metas nacionales: México en paz, México incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.³⁵

De la meta México incluyente se derivan múltiples programas sociales, pues expresa que tiene como objetivos, entre otros, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de toda la población, por lo cual resulta indispensable asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, así como fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias y ampliar el acceso a la seguridad social a efecto de contribuir a la mejora de su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

³⁵ www.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 Consultado el 3 de octubre de 2015.

4.1 Metas de los programas sociales para 2013-2018

En orden jerárquico descendente:

A.- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Meta Nacional II. México Incluyente. Tiene como objetivos, entre otros, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de toda la población, para lo cual resulta indispensable asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, así como fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias y ampliar el acceso a la seguridad social, a efecto de contribuir a la mejora de su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

B.- Objetivo de la Meta Nacional II. Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

C.- Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional II. 2.1.1 Asegurar alimentación y nutrición adecuadas para los mexicanos, particularmente para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

D.- Objetivo del Programa Nacional de Desarrollo Social. Objetivo 1 Garantizar el acceso a alimentación adecuada a personas en condición de pobreza.

E.- Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Objetivo 1 Cero hambre a partir de una alimentación y una nutrición adecuada de las persona en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. Objetivo 2 Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

4.2 Población beneficiada con los programas

Ante el gran número de programas sociales existentes, se opta aquí por hacer una somera revisión del Programa Nacional de México sin Hambre 2014-2018, con lo que se obtiene una idea general de cómo se selecciona, se aplica y se evalúa cualquier programa aprobado.

En el año 2013 se decidió implementar la Cruzada Nacional Contra el Hambre ³⁶, se escogió como Población Objetivo a las personas en pobreza extrema con carencia alimentaria, habitantes de 400 municipios de diversas regiones del país, de los cuales 230 eran predominantemente rurales y 170 en su mayoría urbanos.

Mediante encuestas se establecieron los perfiles de la población en estudio, tomando en cuenta las siguientes carencias:

1) carencia de acceso a la alimentación

2) rezago educativo

³⁶ *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.DOF, 22 enero 2013, pp. 4-19.*

3) carencia de acceso a servicios de salud

4) carencia por calidad y espacios en la vivienda

5) carencia por servicios básicos en la vivienda

6) falta de seguridad social

6) falta de seguridad social.³⁷

Se consideraron también: el ingreso corriente mensual per cápita, la cobertura existente con otros programas sociales y otros varios indicadores económicos y sociales que se desglosan a continuación:

a) analfabetismo

b) población hablante de alguna lengua indígena

c) población con ocupación subordinada o bien

³⁷ *Cruzada Nacional Contra el Hambre.*

www.coneval.gob.mx/informes/Evaluacion/Cruzadacontraelhambre/Caracterizacion_hogares_Cruzada.pdf
Consultado el 3 de octubre de 2015.

d) con ocupación independiente no pagada

e) hogares bajo autoridad de Jefa de Familia.

El ingreso corriente mensual per cápita en los 400 municipios, tratándose de la población en pobreza fue de \$ 1,060.70 y el de la población en pobreza extrema alimentaria fue de \$ 561.90.

Los 400 municipios de esta primera fase correspondieron a diversas entidades federativas del país, siendo las de mayor número y porcentaje las siguientes:

Oaxaca: 133, 33.2%; Chiapas: 55, 13.7%; Guerrero: 46, 11.5%; Veracruz, 33, 8%; Puebla: 14, 3.5%.

El 7 de marzo de 2014 la Secretaría de Desarrollo Social anunció el arranque de una segunda etapa de la Cruzada, en la que se incorporará a 612 municipios que se vienen a sumar a los 400 ya incluidos. Se busca con ello beneficiar a un 25% adicional de la población objetivo, que se estima de 5.3 millones de personas al término del año.

En el mismo año de 2014, con fecha 30 de abril, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, que amplía de manera importante los contenidos y presupuestos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

4.3 Balance estatal sobre el cumplimiento de los programas

En Comunicado de Prensa del 17 de diciembre de 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social informa de los resultados producto de más de 1500 evaluaciones a programas, acciones y políticas sociales gubernamentales correspondientes al periodo de 2007 a 2014.³⁸ Se consignan aquí los asuntos de mayor trascendencia:

En materia de acceso a los derechos sociales, se aprecia un incremento en la cobertura de servicios básicos (educación, salud, vivienda); pero la calidad de los servicios no ha crecido a la par que la cobertura.

La calidad de los servicios para la población en pobreza y pobreza extrema es aún deficiente y el acceso efectivo a los derechos sociales no favorece a grupos tales como indígenas, discapacitados, adultos mayores y mujeres.

El poder adquisitivo del ingreso se ha reducido desde 1992. Las crisis económicas de 1994 y 2009, la volatilidad de los precios de los alimentos desde 2007, así como la falta de crecimiento de la productividad en largo plazo han sido responsables de esta problemática.

El ingreso real de las familias ha caído desde 1992 y en 2014 no recupera el nivel que tenía en 2007.

³⁸ *Comunicado de prensa No.10 de CONEVAL. 17 diciembre 2014. www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/Comunicado_IEPDS_2014.pdf Consultado el 3 de octubre de 2015.*

La calidad de los servicios educativos y de salud es aún insuficiente para la población con menos ingresos, los programas productivos no han tenido resultados adecuados y la productividad de los pequeños productores es muy baja, se observa una gran dispersión de programas sociales en los tres órdenes de gobierno.

Respecto a la Cruzada Nacional Contra el Hambre será necesario aclarar el alcance de sus seis objetivos y determinar cuáles de ellos se aplican a los siete millones de personas de la población objetivo y cuáles son más amplios.

En el trabajo de campo se observó que la capacidad productiva de los pequeños productores rurales es limitada y no hay suficientes herramientas de política pública para mejorar esta situación.

En participación social se ha cumplido la meta de creación de Comités Comunitarios. Será necesario que mantengan actividad a partir de su creación y que exista una conexión más clara entre la demanda que se genera en los comités y la oferta gubernamental para no crear expectativas que no se puedan materializar.

El ingreso corriente mensual per cápita de la población en pobreza de los 400 municipios (\$ 1,060.70) fue casi el doble que el de la población en pobreza extrema alimentaria (\$ 561.90).

En los 400 municipios los dos programas con mayor cobertura en la población con pobreza alimentaria extrema fueron: el Programa de Adultos Mayores y Prospera, cada uno cubrió más de la mitad de la población.

Más de la mitad de la población encuestada se encontró ocupada en empleos subordinados, mientras que 6 de cada 10 de las personas en pobreza extrema alimentaria estaban ocupados con el sector primario.

En servicios básicos de vivienda, 4 de los 5 municipios en que se profundizó tuvieron más del 75% de su población con carencia.

Uno de los problemas de los programas del Programa Nacional México Sin Hambre es que las intervenciones para la atención de la población en pobreza y en localidades alejadas presentan deficiencias en la calidad de los servicios y en muchos casos, no logran llegar a las comunidades con mayor marginación.

Se deberán encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.

Habrá que analizar la alternativa de otorgar una **renta básica** ciudadana, solidaria, universal, como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han mostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.

4.4 Percepción social sobre los programas

Es claro que conocer la opinión de los beneficiarios de los programas sociales gubernamentales representa una fuente valiosa de información, que coadyuva en la búsqueda de ajustes y mejoras de los contenidos de dichos programas.

En octubre de 2004 se publicó una investigación que se tituló: “ Lo que dicen los pobres: Evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios “ ³⁹ El objetivo de este trabajo fue evaluar el impacto de los programas sociales sobre el bienestar, medido éste a través de la percepción de los beneficiarios.

Se llevó a cabo la encuesta ” Lo que dicen los pobres “ mediante consulta a una muestra representativa a nivel nacional, de familias en pobreza. Se formaron dos grupos de encuestados: uno con personas recibiendo el beneficio de algún programa social y otro con personas carentes de tal aportación. Al término de la encuesta se compararon las percepciones investigadas en ambos grupos.

Los principales resultados fueron:

a) El conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor nivel económico y social que el grupo que no recibe beneficios.

³⁹ *Hernández Licona, Gonzalo y Del Razo Martínez, Lilia Marcela. Lo que dicen los pobres: Evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. México, SEDESOL. 2004, pp.1-46.*

En general, quien recibe programa social percibe que cuenta con mejores servicios públicos, condiciones de vivienda y servicios de salud.

b) Quienes no reciben programa social tienen que llevar a cabo un esfuerzo laboral adicional, especialmente de los niños y otros miembros que no son el jefe de la familia.

c) Los individuos que reciben programa social tienen una mejor percepción de los programas sociales así como de las acciones del gobierno.

d) Entre los beneficiarios se puede percibir un sentimiento de dependencia del gobierno, así como de impotencia para poder solucionar los problemas por ellos mismos, lo cual no ocurre con la misma magnitud entre los individuos que no reciben programa social.

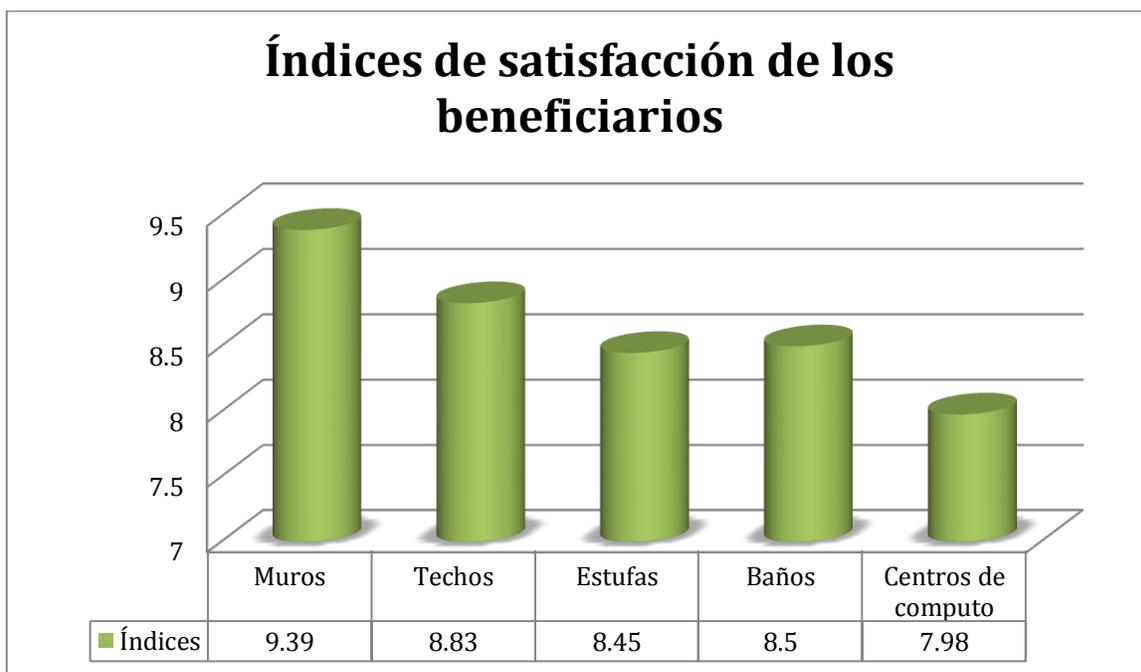
Ambos grupos perciben que los programas sociales no solucionan de manera permanente el problema de la pobreza.

Se consultó la Evaluación de Satisfacción de los Beneficios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ⁴⁰ practicada en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, que aportó interesantes conclusiones, de las cuales se citan algunas de las más relevantes:

⁴⁰ *Rodríguez Vargas, Miriam et al. Evaluación de Satisfacción de los Beneficios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2014, pp. 1-188.*

Con el objetivo de evaluar la satisfacción general y específica de los beneficiarios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, se produjeron dos modelos, cuantitativo y cualitativo, que se aplicaron mediante entrevistas y observaciones directas de campo. El índice de satisfacción general del programa fue 8.61.

El índice de satisfacción del apoyo de muros 9.39, de techo 8.83, de estufas 8.45, de baño 8.50, de los CCA (centros públicos de cómputo con acceso a internet) 7.98 (Gráfica 3).

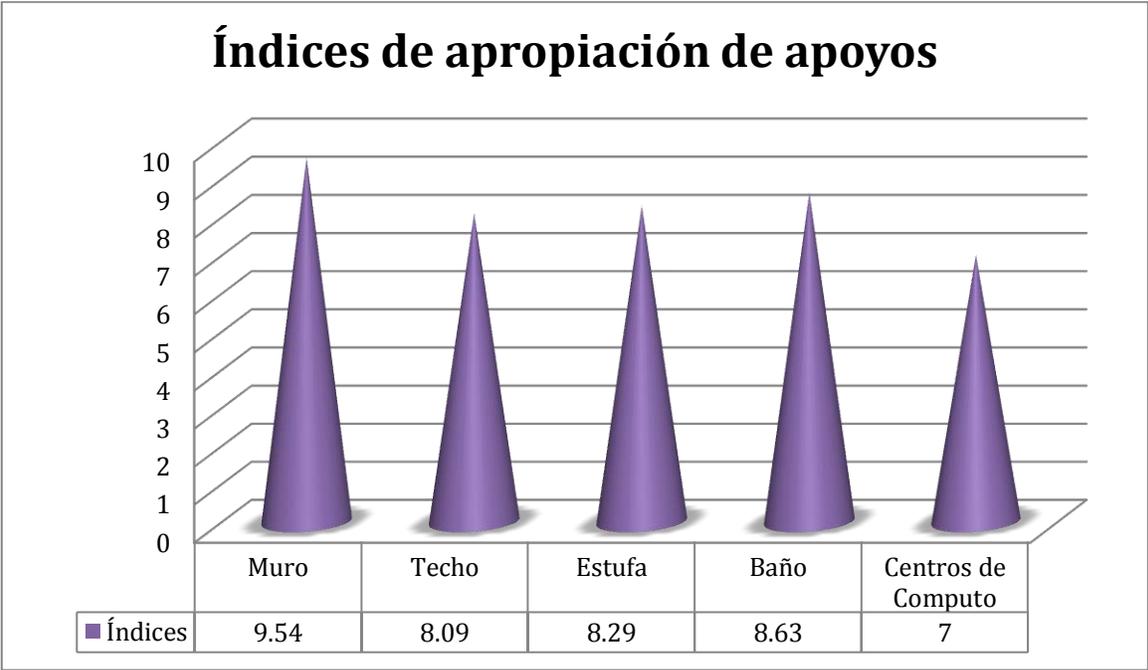


Gráfica 3.

Fuente : Elaboración propia con apoyo en el libro de Rodriguez Vargas Miriam.

Los resultados del modelo de apropiación y percepción de impacto son: índice general de apropiación del Programa 8.62, índice general de percepción de impacto del Programa 8.32

Los índices de apropiación para los apoyos son: del muro 9.54, del techo 8.09, de la estufa 8.29, del baño 8.63, de los CCA 7.00 (Gráfica 4).



Gráfica 4.

Fuente: Elaboración propia.

Los índices de percepción de impacto para los apoyos son: del muro 9.68, del techo 8.67.

Los beneficiarios consideraron bajo el nivel de información que recibieron por parte de quien les instaló el beneficio y consideran que es difícil dar mantenimiento al apoyo recibido.

Los beneficiarios perciben con los apoyos de baños y estufas, que no han tenido el impacto que esperaban en cuanto a la mejora de la vivienda.

El modelo peor evaluado fue el del apoyo de los CCA, porque los beneficiarios potenciales no se apropian del beneficio recibido debido a que no cuentan con internet y su tiempo de uso es muy limitado, razón por la que la población no asiste periódicamente a utilizar el CCA y por tanto, no consideran que realmente contribuya en la mejoría de sus capacidades.

Por contener datos que se externan con frecuencia en los ámbitos público y académico, se transcriben algunos párrafos del artículo aparecido el 28 de junio de 2015 en el periódico Excélsior, con el título de: “ Persiste inequidad en México : Unicef “⁴¹, bajo la firma de Lilian Hernández:

A nivel nacional, México cumplirá los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos para finales de 2015, sin embargo, esas metas no lograrán alcanzarse con equidad, debido a que persisten disparidades y situaciones de exclusión que afectan de manera considerable a niños y adolescentes.

“México es un país que enfrenta desigualdades persistentes y arraigadas. Los niños nacidos en familias pobres, indígenas y rurales no tienen las mismas oportunidades de desarrollarse, de prosperar y de que se cumplan sus derechos.”

⁴¹ Hernández, L. (2015, 28 de junio). *Persiste inequidad en México: Unicef. Excélsior.*

El estudio del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) señala que los infantes en situación de pobreza sufren separación de sus familias por diversos motivos, exposición a la violencia y explotación económica; lo cual tiene que atenderse con urgencia porque las brechas de desigualdad son muy agudas y faltan mecanismos para disminuir esa vulnerabilidad.

Como ejemplo de que en México persiste una grave desigualdad, señala que 7 de cada 10 niños y adolescentes viven en situación de pobreza y de ellos, 2 de cada 10 padecen pobreza extrema.

Se detectó también que esa desigualdad se percibe en la desnutrición, pues mientras en el nivel nacional 13.5% de los niños menores de 5 años la padecen, en zonas rurales del sur del país la prevalencia sube drásticamente a 27.5 %.



Fuente: http://desnutricionenmxico.blogspot.mx/2011_11_01_archive.html

Otra desigualdad se revela en la cobertura educativa, pues aunque en preescolar y primaria es casi igual en zonas urbanas y rurales, los niños del campo que deberían asistir a la secundaria no lo hacen.

Respecto a las disparidades en mortalidad infantil, acceso a servicios sanitarios y el registro de nacimientos “son también considerables cuando se analiza la situación en las áreas urbanas y rurales y lo mismo ocurre en trabajo infantil, ya que casi el 70% de los niños que trabajan viven en zonas rurales”.

Otro ejemplo que muestra el organismo sobre la inequidad que enfrenta el país es que en los 125 municipios del país con menor Índice de Desarrollo Humano 49.5% de los adolescentes de 15 a 17 años de edad no asiste a la escuela.

La desigualdad, añade el estudio, también se percibe en que no hay equidad de género, lo cual se demuestra en que México no alcanzará las metas programadas en la reducción de la mortalidad materna, de modo que ésta será uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que no se cumplirán a finales de 2015.

4.5 El Informe del CONEVAL de 2014 de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁴² publicó el 23 de julio de 2015, un informe sobre los programas, acciones y políticas de los desarrollos sociales en el país. Dicho informe resulta de 1540 evaluaciones practicadas por el CONEVAL entre junio de 2007 y junio de 2014.

⁴² educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2014/12/INFORME-CONEVAL-2014-POLITICA-SOCIAL_pdf
Consultado el 5 de agosto de 2015.

Se trata de un trabajo muy amplio que aborda los siguientes temas:

1.- Situación del ejercicio de los derechos sociales a través de diversos indicadores de desarrollo social en México, desde inicios de los años noventa.

2.- Los avances y retos de la política de desarrollo social en el país.

3.- Diversos análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019.

4.- Recomendaciones que hace CONEVAL a todos los órganos de gobierno.

El artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social señala que la evaluación de la política del desarrollo social estará a cargo del CONEVAL. En su artículo I, dicha ley prescribe garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social.

De ello resulta que el diagnóstico del desarrollo social requiere primordialmente del análisis del cumplimiento de los derechos a la alimentación, a la educación, a un medio ambiente sano, a la no discriminación, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y a la vivienda.

Se analiza la evolución de las carencias y la calidad de los servicios para que las mediciones informen del acceso efectivo a los derechos para la población.

Según el informe, se han conseguido importantes mejoras en la cobertura de servicios básicos, principalmente en salud, educación y vivienda, para la población más pobre. Pero no ha habido avance suficiente en la calidad de los servicios básicos, en el acceso a la alimentación, ni a la seguridad social, ni, sobre todo, del ingreso familiar.

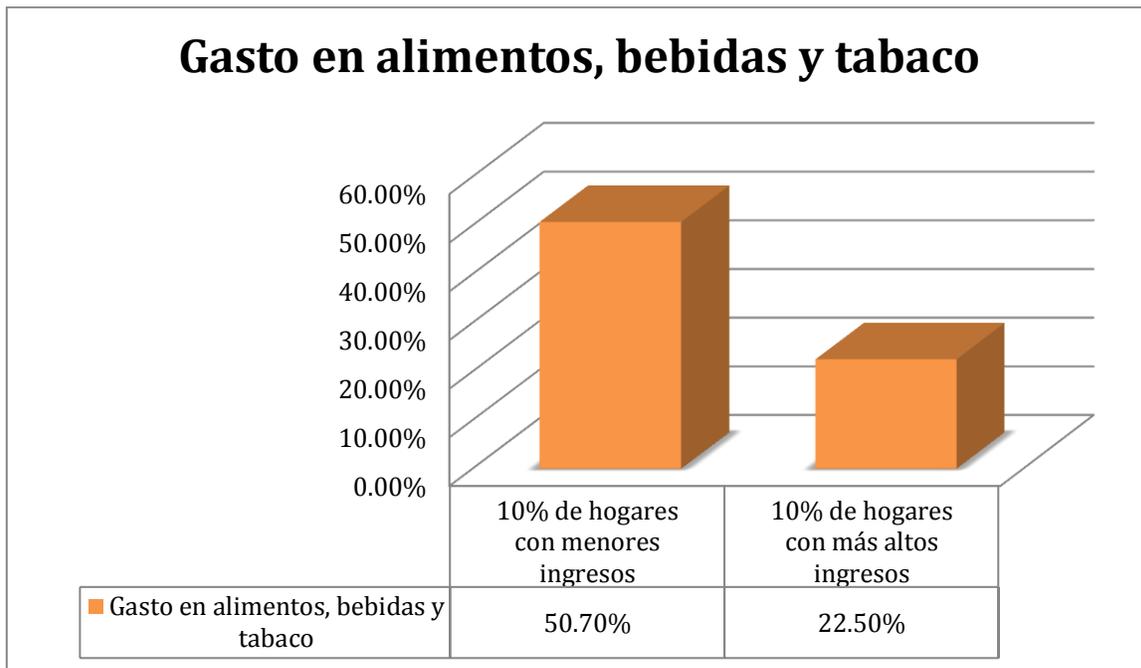
Aquí procede extraer algunos datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014,⁴³ que proporciona un panorama estadístico del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta, el ingreso corriente total decreció en -3.2% en términos reales con respecto a 2012.

El ingreso corriente promedio por hogar se ubicó 39 mil 719 pesos trimestrales, lo que representa un decremento de -3.5%, a precios constantes, respecto a 2012.

Existen grandes diferencias por deciles de hogares: mientras que el 10% de los hogares con menores ingresos dedican el 50.7% de su gasto a alimentos, bebidas y tabaco, el 10% de los hogares con más altos ingresos dedica sólo el 22.5% a esos rubros (Gráfica 5).

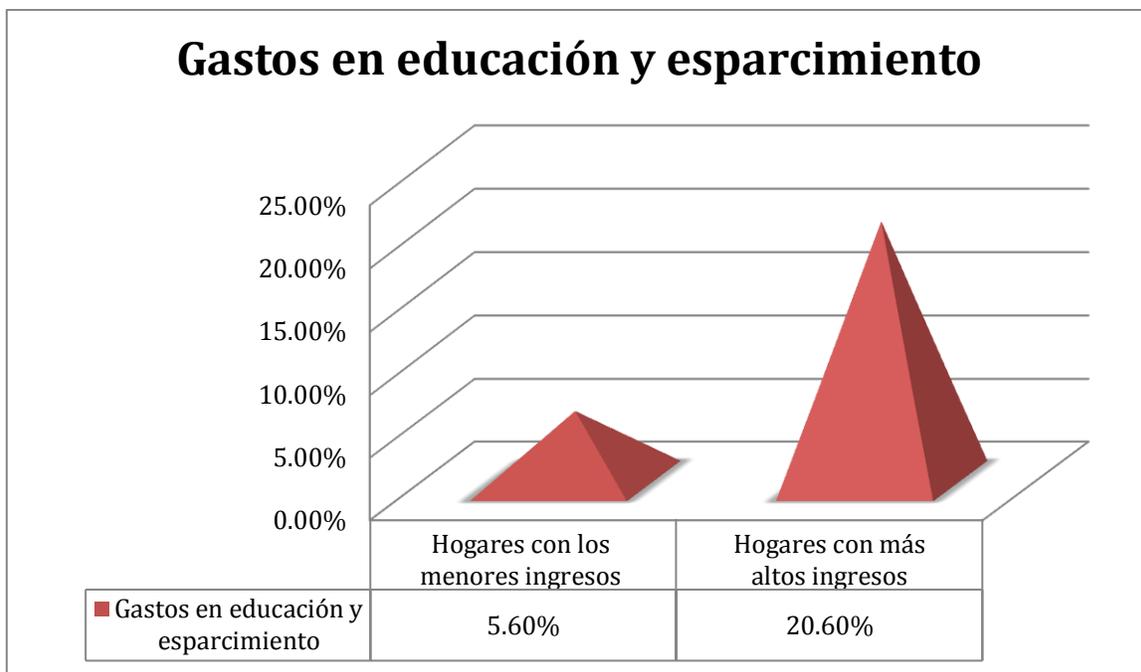
⁴³ www.congresogto.gob.mx/uploads/finanza/archivo/163/S_ntesis_de_la_Encuesta Consultado el 5 de agosto de 2015.



Gráfica 5.

Fuente: Elaboración propia.

El decil de hogares con los más altos ingresos destina 20.6% a gastos de educación y esparcimiento, entanto que el decil de menores ingresos dedica a este concepto el 5.6% (Gráfica 6).



Gráfica 6.

Fuente: Elaboración propia.

Por deciles de hogares destaca que el único que mostró un incremento fue el del primer decil (2.1%), en tanto que el decil de los hogares de los hogares de más altos ingresos concentra el 35.4% de los ingresos corrientes totales.

Es de destacar que en el periodo 2010-2012 todos los componentes del ingreso corriente presentaron un crecimiento, con excepción de la estimación del alquiler de la vivienda; en tanto que en el periodo 2012-2014, la gran mayoría de ellos registró decrecimiento, excepto la estimación del alquiler y las remuneraciones al trabajo subordinado.

En el Informe 2014 de Coneval, se considera que la pobreza ha aumentado a partir del 2006 por la combinación de los factores que arriba se mencionaron; pero lo atribuye de manera especial a la reducción del ingreso real consignado.

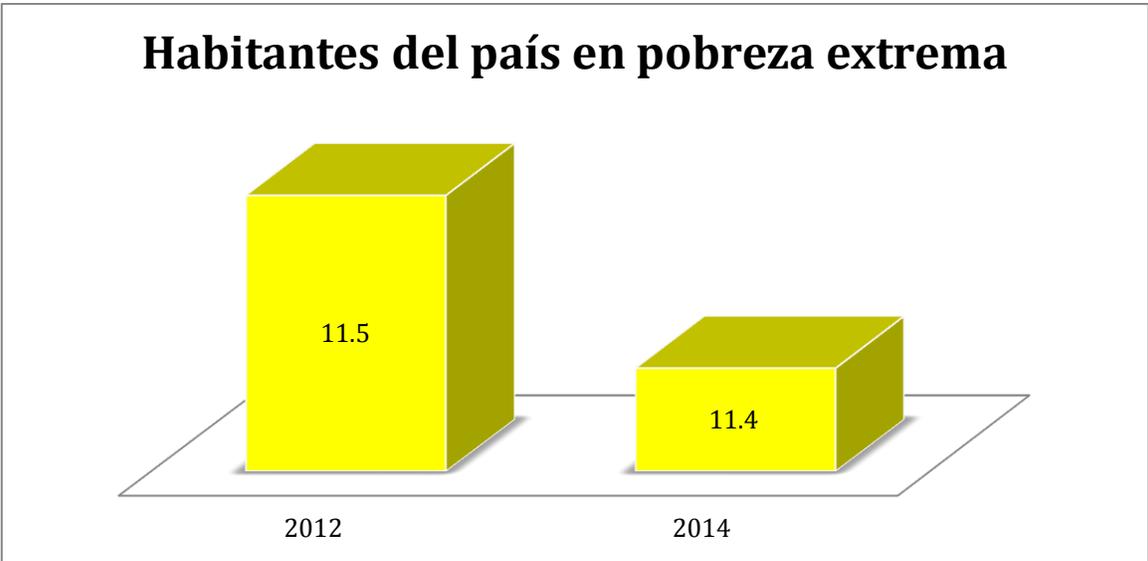
Los números globales revelan que en 2012 había 53.3 millones de personas en pobreza, mientras que para 2014 ya sumaban 55.3 millones (Gráfica 7).



Gráfica 7.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la pobreza extrema, bajó de 11.5 millones a 11.4 millones (100 mil personas) (Gráfica 8).



Gráfica 8

Fuente: Elaboración propia

Durante la presentación del Informe, el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona dijo que “ la pobreza es el resultado de que haya carencias de derechos sociales y bajen los ingresos “. ⁴⁴

⁴⁴ www.unomasuno.com.mx/mexico-aumento-2-millones-mas-de-pobres-en-2014-coneval Consultado el 5 de agosto de 2015.

CONCLUSIONES

- * Es ancestral la pobreza que aqueja a una gran parte de la población mexicana.

- * La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 aborda, por primera vez en el mundo, el tema de los derechos sociales y, a partir de ella, se legisla hasta nuestros días para establecer una política social cada vez más amplia e incluyente.

- * Desde entonces y de manera creciente, los gobiernos de los niveles: federal, estatales y municipales, han puesto en marcha programas y acciones de carácter social cuyo planteamiento teórico ha sido abatir la pobreza.

- * Desafortunadamente, en la práctica, los dichos programas fueron prontamente politizados, predominantemente con vistas a lo electoral y con frecuencia, desvirtuados, con excepciones, por la corrupción de sus implementadores.

- * Otro gran factor de fracasos, lo ha sido lo ha sido el descoordinado y enorme número de programas sociales, que para el año de 2014 se contabilizaban en 5,904 (cinco mil novecientos cuatro), con las obligadas superposiciones e interferencias en los objetivos y con deficiencias en el aprovechamiento de los recursos.

- * También ha habido extravíos en el seguimiento y transparencia de algunos programas. Ejemplo de ello es que de 1883 programas sociales municipales, el

80% de ellos no presentaron el informe periódico a que estaban obligados, en el año de 2014.

* En el Informe 2014 de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, presentado por el CONEVAL en julio de 2015, se concluye que con la aplicación de los numerosos programas mencionados, se han obtenido discretas mejorías en algunas de las carencias que caracterizan a la condición de pobreza, como son : la educación en algunos de sus rubros y algo semejante en aspectos de vivienda y salud.

* Pero; al lado de ellas, se consigna que en el periodo de 2012 a 2014, aumentó el número de personas que cayeron en estado de pobreza, de 53.3 millones en 2012 a 55.3 millones en 2014. Si bien en la categoría de la llamada pobreza extrema, se registró un ascenso a la categoría de pobreza moderada, que abarcó a 100,000 personas.

* Como es fácil de entender, la situación de pobreza de vastos sectores poblacionales es el resultado de una serie de factores; pero dentro de ellos; como lo asienta el Informe 2014 del CONEVAL, destaca el descenso del ingreso corriente total de los hogares que ha venido a la baja desde el año 2012 a la fecha.

* Al lado de ese decremento progresivo de los ingresos de las familias en pobreza, se da en nuestro país, en contraparte, una acumulación enorme de riqueza en las manos de unos cuantos multimillonarios, que da por resultado profundas desigualdades socioeconómicas.

En el Informe “ Desigualdad Extrema en México: Concentración del Poder Económico y Político “ ⁴⁵ presentado el 24 de junio de 2015 por la organización civil OXFAM MEXICO (Campos, Esquivel y Chávez), se citan datos que dan idea de las pavorosas diferencias existentes. Aquí se enlistan algunos de esos datos:

- En 2014, el 10 por ciento de los más ricos de México concentraba el 64.4 por ciento del total de la riqueza del país.

- En 2002 la riqueza de 4 mexicanos (Carlos Slim, Germán Larrea, Alberto Bailleres y Ricardo Salinas Pliego) representaba el 2 por ciento del PIB; entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió a 9 puntos porcentuales. Ello significa que mientras el PIB per cápita crece a menos del 1 por ciento anual, la fortuna de los individuos más ricos se multiplica por cinco.

- Al 1% más rico le corresponde el 21% de los ingresos totales de la nación.

- Esta desigualdad no sólo tiene implicaciones sociales, también tiene repercusiones políticas.

- Estas élites económicas han capturado al Estado mexicano, sea por falta de regulación o por un exceso de privilegios fiscales. Uno de los grandes problemas reside en que nuestra política fiscal favorece a quien más tiene. No es de ninguna manera progresiva y el efecto redistributivo resulta casi nulo. Por gravar consumo por encima del ingreso, las familias pobres al gastar un porcentaje más alto de su ingreso, terminan por pagar más que las ricas. La tasa marginal del ISR, el que no

45 www.oxfamMexico.org Consultado el 21 de agosto de 2015.

haya impuestos a las ganancias del capital en el mercado accionario, entre otras cosas, son ejemplos de cómo el sistema tributario beneficia a los sectores más privilegiados.

- La constante desigualdad y la captura política por parte de las élites tienen consecuencias económicas y sociales graves que resultan, además, excluyentes. El mercado interno se ve francamente debilitado. Ante la escasez de recursos, se recorta el capital humano y se pone en juego la productividad de los pequeños negocios.

- La política social asimismo ha sido un rotundo fracaso: al día de hoy esa lógica de que el crecimiento se filtra de las capas altas a las bajas simplemente no ocurre en México desde hace décadas. Uno de los dolorosos ejemplos es el salario mínimo, hoy en día está por debajo de los umbrales aceptados de pobreza.

- Han pasado ya más de dos décadas de innovaciones en la política social y de cambios continuos en los programas y las estrategias sociales; pero las tasas de pobreza son las mismas de manera general.

- Una hipótesis recurrente es que la desigualdad, la marginación y la pobreza pueden repercutir en el aumento de violencia de toda índole, abarcando a todo el país y afectando negativamente la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto pobres como ricos.

La brecha entre ricos y pobres nos está haciendo daño, si no se le pone freno obstaculizará la lucha contra la pobreza y supondrá una amenaza para el crecimiento sostenible del país.

Como soluciones factibles se consideran las siguientes medidas:⁴⁶

La creación de un auténtico estado social y el giro de un Estado dador a un Estado que garantice los derechos de acceso a los servicios básicos.

La creación de una política fiscal progresiva y una distribución más justa.

El fortalecimiento del nivel de compra del salario mínimo.

El combate a la corrupción mediante, entre otras acciones, la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos de todos los niveles y ubicaciones.

Después de tantas décadas y de miles de programas sociales gubernamentales se ha llegado, en el mejor de los casos, a atenuación de la condición de pobreza de manera temporal y a un número relativamente menor de la población que la sufre. En otras palabras, las estrategias seguidas han demostrado que no son la solución para tan acuciante problemática.

Es tiempo de intentar la puesta en práctica de otras opciones, no importando lo audaces o inviables que a primera vista pudieran parecer. Es válida aquella sentencia que aconseja que para grandes males hay que impulsar grandes remedios. La renta básica pudiera ser uno de ellos.

46 www.oxfamMexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico Consultado el 3 de septiembre de 2015.

Por otra parte, resulta refrescante y despierta grandes esperanzas que un organismo tan relevante como es la Organización de la Naciones Unidas esté conjuntando las voluntades de los gobiernos mundiales, que se han comprometido, como máxima prioridad, a erradicar del planeta el estigma de la pobreza extrema.

“ El progreso es la realización de las utopías.”

OSCAR WILDE

PROPUESTAS

Ante la ausencia de logros significativos en el abatimiento de la pobreza en México y no obstante la gran cantidad de programas y acciones sociales que se han emprendido por los sucesivos gobiernos a partir de la década de los años 1990, es urgente buscar nuevos rumbos para intentar resolver tan desafortunado estigma.

Aquí se propone implantar un sistema de Renta Básica, entendida ésta como una aportación monetaria del Gobierno a todos los ciudadanos (universal), independientemente de sus condiciones civil, ocupacional y de su entorno (individual), concebida como un derecho humano, no sujeto a condiciones previas, compromisos, ni proselitismos (incondicional) y de un monto que permita que quien la recibe alcance un nivel digno de vida en moderación (suficiente).

Es claro que para financiar una Renta Básica de tales características, se requieren enormes recursos monetarios; aquí se propone que éstos provengan de:

a) La suma de todos los presupuestos multimillonarios que en la actualidad se tienen asignados a los 5094 programas existentes en todo el país, mismos que, por lo mismo, deberían de desaparecer.

b) Un incremento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, proporcional a sus ingresos, medida ésta particularmente dirigida a los privilegiados que

perciben ingresos en altas cantidades millonarias. En otras palabras, se requeriría un profundo replanteamiento de las leyes fiscales en todo el país.

c) Un ajuste racional de los sueldos y prestaciones de los altos funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, los que a la fecha resultan fuera de proporción con los asignados a quienes laboran en puestos o cargos de menor jerarquía y con rendimientos iguales o aun mayores que los de aquéllos; incluidos por supuesto, los que perciben el salario mínimo.

d) una substancial reducción a los subsidios que se otorgan a los partidos políticos, mismos que los derrochan sin sujetarlos a transparencia alguna.

Los ahorros obtenidos de tal regulación pasarían integralmente al fondo de la Renta Básica.

d) De ser necesario, buscar fuentes de aportaciones provenientes de organizaciones con fines sociales, tanto nacionales como internacionales.

Los ciudadanos en capacidad de trabajar, al contar con una Renta Básica, estarían en mejor aptitud de negociación de los sueldos y condiciones de trabajo con los presuntos contratantes, del sector privado o del público, al no sentirse presionados para aceptar cualquier oferta por abusiva que ésta sea, como sucede cuando el solicitante no tiene otra alternativa, por encontrarse en situación de necesidad extrema.

Y, por supuesto, al ser la Renta Básica un derecho de los individuos, quedan libres de compromisos con partidos políticos, instituciones o personas, como, con gran frecuencia, ha venido sucediendo.

Y, no menos importante, la Renta Básica tiene un carácter estable, de duración permanente y no expuesta a cambios de sexenio o de gobernantes o de autoridades, que saltan a otras ubicaciones de su interés.

Adquiere trascendencia invaluable el que al reducirse las brechas de la desigualdad socioeconómica, por la Renta Básica y por los reajustes fiscales y salariales que se lograrían, se reduzcan los índices delincuenciales y se mejoren las condiciones de seguridad pública en la vida diaria, para tranquilidad de todos: pobres y ricos.

Aun sumando todos los posibles beneficios de la propuesta de una Renta Básica, no es prudente suponer que estamos frente a una panacea, puesto que la pobreza en México está tan extendida y es tan profunda, que habría que añadirle muchas otras medidas de carácter económico, sociológico y cultural.

Pero sí es de presumir que la puesta en marcha de la Renta Básica abriría la puerta a nuevos ajustes socioeconómicos y pudiera considerársele como la punta de flecha de un futuro con mejor ritmo en el decrecimiento de la pobreza.

Para la posible implementación de un sistema de Renta Básica, se propone la creación de una Comisión Técnica Nacional Multidisciplinaria de alto nivel, con participación del Congreso de la Unión, las Secretarías de Estado y expertos del

sector privado que, con un profundo trabajo legislativo y mediante cálculos bien fundamentados, fije la viabilidad y cuantía de la Renta Básica; que se incluyan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes secundarias, las características, implementación y garantías de la Renta Básica, todo ello en lenguaje preciso que pueda entender el ciudadano y que no dé lugar a ambigüedades.

Cabe decir que la renta básica no estimula la haraganería, ni el desempleo, pues el ciudadano que la recibe gozaría de libertad para trabajar, estudiar y desempeñar a su elección actividades productivas.

La vida digna de las personas no se satisface con la cobertura de sus necesidades elementales. El ser humano, con excepciones, aspira a realizar sus capacidades, muy por encima de la mera sobrevivencia.

BIBLIOGRAFÍA

Casassas, D., Raventós, D. (2011). *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona, España: Editorial Montesinos-Red Renta Básica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iglesias-Fernández, J.I. (1998). *El derecho ciudadano a la renta básica. Lecturas sobre economía crítica del bienestar*. Madrid, España: Editorial Los Libros de La Catarata.

Ley de Asistencia Social.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32. Secretaría de Desarrollo Social.

Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social.

Pisarello, G., De Cabo, A. (2006). *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*. Madrid, España: Trotta.

Programa Nacional de Desarrollo Social.

Raventós, D. (1999). *El derecho a la existencia*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Raventós, D. (2001). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Raventós, D. (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona, España: Editorial El Viejo Topo.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

Rey, J.L. (2007). *El derecho al trabajo y el ingreso básico*. Madrid, España: Dykinson-Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas"

Yanes, P. (2007). *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. D.F., México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F.

CIBERGRAFÍA

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de las Naciones Unidas.

www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/reglas_comercio_internacional/Agenda_2030_para_el_Desarrollosostenible_ONU.pdf

Consultado el 3 de octubre de 2015.

Fresneda, C. (2015). *¿Una renta básica europea?* España: El Mundo. Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/economia/2014/09/28/54282d3e268e3e51418b4579.html>

Consultado el 23-03-2015.

Iglesias-Fernández, J. (2008). *La renta básica de los iguales*. España. Recuperado de:

<http://rentabasica.net/>

Consultado el 23-03-2015.

Iglesias-Fernández, J. (2011). *Pequeña historia de la renta básica de las iguales, con algún desencuentro y la evolución de las ayudas sociales*. Barcelona, España. Recuperado de:

http://rentabasica.net/obras_rb/historia_de_la_renta_basica_de_las_iguales.pdf

Consultado el 23-03-2015.

Pedirayudas. (2014). *Euskadi ya tiene renta básica ¿cómo lo hace?* España. Recuperado de:

www.forocoches.com/foro/showthread.php?t=4200703

Consultado el 23-03-2015.

Pinilla, R. (2015). *La renta básica que podemos tener en 2015*. España.

Recuperado de:

larentabasicaquepodemos.blogspot.com.es

Consultado el 23-03-2015.

Raventós, D. (2014). *Renta básica*. Barcelona, España: ATTAC,TV.

Recuperado de:

<http://www.attac.tv/2014/12/19322>

Consultado el 23-03-2015.

Ruiz-de Almirón, V. (2014). *Renta básica ¿podemos, debemos?* España: ABC.

Recuperado de:

www.abc.es/economía/20141127/abci-renta-basica-podemos

Consultado el 23-03-2015.

Word Press. (2013). *Renta básica universal, un derecho de todos.*

Recuperado de:

rentabasicauiversal.org

Consultado el 23-03-2015.

	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Localización física de los materiales y su acopio	X						
Estudio y clasificación de los materiales		X					
Capítulo I			X	X			
Capítulo II				X	X		
Capítulo III					X	X	
Capítulo IV						X	X
Conclusiones y propuestas							X