



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*El enfoque de derechos en Prospera Programa de
Inclusión Social: un acercamiento crítico*

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
Especialista en Desarrollo Social

PRESENTA:
Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes

TUTORA:
Dra. Iliana Yaschine Arroyo

CIUDAD DE MÉXICO, JULIO DE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Introducción	3
¿Qué es el enfoque de derechos?	5
Marco Normativo	7
<i>Internacional</i>	7
<i>Nacional</i>	8
Características de una política o programa con enfoque de derechos	9
El caso de Progresá – Oportunidades - Prospera (POP)	13
<i>El enfoque de derechos en Prospera</i>	15
<i>Delimitación del derecho</i>	16
<i>Obligaciones del Estado</i>	18
<i>Principios transversales</i>	19
Conclusiones	29
Bibliografía	31

Introducción

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar los derechos básicos para sus ciudadanos, juega un papel fundamental en la persecución del proceso de desarrollo social y lo hace a través de las políticas públicas que impulsa. La política social es el instrumento intrínsecamente relacionado con el desarrollo social y, por tanto, es responsable del abordaje de la problemática de la desigualdad y la pobreza (Cortés, Huffman y Yaschine, 2018).

A partir de la década de los 80's se dio un cambio en el modelo económico de México hacia el modelo Neoliberal, que trajo consigo un detrimento y reestructuración del Estado de bienestar. Esa transición generó un proceso de descentralización del poder en manos del Estado, reduciendo su actividad en la economía y su responsabilidad en la procuración del bienestar de la población. Esto provocó que cambiara la forma en que el Estado se relacionaba con los diferentes grupos de la sociedad a través de gasto público. En la forma de las interrelaciones sociales se da paso de un sistema social solidario a la cultura de la individualidad; dando como resultado la ruptura del pacto de solidaridad que se había establecido entre los diversos sectores de la sociedad para avanzar en el sentido del progreso (Tello, 2014).

En el ámbito de las políticas sociales, se da un giro de la tendencia universalista a programas focalizados y asistencialistas de combate a la pobreza y desigualdad. La política social se reduce a la atención de los grupos sociales marginados y necesitados; es decir, a aquellos sujetos de "riesgo inaceptable" que no son capaces de encontrar solución en el mercado ni en la estructura familiar, desfavoreciendo los derechos sociales y reduciéndolos a la idea del asistencialismo, de que "sin obligaciones, no hay derechos", propia de la ideología neoliberal (Rincón, 1999).

La reestructuración del modelo económico en el país produjo un conjunto de efectos económicos y sociales debido a que muchos de los supuestos del modelo no se cumplieron. La profundización de la pobreza, la coyuntura de la crisis económica de 1994-1995, los retos de la apertura de la economía nacional en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, aunados a que las políticas y programas sociales puestos en marcha en la segunda mitad

del siglo XX habían resultado ineficaces para atender a la población en condiciones de pobreza, dieron pie a la creación de un nuevo programa de combate a la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo (Yaschine, 2015).

Para intentar atender las diferentes casusas de la pobreza, en agosto de 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con el objetivo de atender a la población en pobreza extrema; se concentró en atender tres necesidades básicas: alimentación, salud y educación. A lo largo de sus veinte años de existencia, el programa sufrió algunas modificaciones, cambió de nombre (de Progresá a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002 y, en 2014, a Prospera Programa de Inclusión Social) y se mantuvo, hasta fines de 2018, como programa emblemático de combate a la pobreza del gobierno federal.¹

A pesar de los avances que ha logrado, bajo el contexto histórico de su nacimiento y su diseño, el programa tuvo como objetivo principal la creación de capital humano y de manera secundaria se incorporó la cuestión de los derechos. Su lógica es asistencialista y centrada en personas necesitadas, no en la idea de ciudadanos con derechos. El país tiene una deuda social en el ámbito del cumplimiento de la CPEUM y, por ende, de los derechos sociales. Orientar el diseño del programa a subsanar esa deuda podría ser el principio de una sociedad más igualitaria.

Por otra parte, el enfoque de derechos constituye un nuevo marco de referencia en el diseño de políticas públicas. Tiene el objetivo principal de promover políticas orientadas a garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos. Promueve que se reconozca la titularidad de los derechos en las personas y busca que se genere un entorno donde los ciudadanos tengan la posibilidad de exigir al Estado el cumplimiento de los derechos y que éste tenga la obligación de garantizarlos. Lo anterior para fortalecer los lazos de ciudadanía y pertenencia a la sociedad.

Dicho lo anterior, el objetivo del ensayo es contrastar las características del enfoque de derechos con las Reglas de Operación del POP para identificar si el programa ha adoptado dicho enfoque o si solo se establece de manera

¹ En este ensayo nos referiremos al programa como Progresá-Oportunidades-Prospera (POP).

discursiva. Se realizará un análisis crítico principalmente a partir de la incorporación de cambios en sus Reglas de Operación recientes, en las cuales se menciona que el objetivo del programa es contribuir al cumplimiento de los derechos sociales.

El trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se describe el enfoque de derechos y se identifican los criterios fundamentales que debe contener una política basada en derechos, lo cual permite tener una perspectiva para el análisis del diseño del programa. En el segundo, se hace una descripción general de los marcos normativos internacional y nacional que sustentan los derechos humanos y que permiten reivindicarlos en la elaboración de las políticas sociales. En el tercero se realiza una remembranza histórica y una descripción, a grandes rasgos, del programa Prospera. Posteriormente se elabora una breve evaluación del diseño del programa con base en los criterios asociados al enfoque de derechos. Finalmente se presenta un apartado de conclusiones.

¿Qué es el enfoque de derechos?

Las políticas públicas deberían orientarse a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, en respeto al pacto fundacional de las sociedades. En este sentido, introducir el enfoque de derechos (ED) en las políticas propone una “reivindicación de los derechos” que permite fortalecer la estructura social en su conjunto y redefine las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “el enfoque de derechos nace de la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad” (Cecchini y Nieves, 2015).

A principios del siglo XXI en las políticas y programas de protección social en América Latina y el Caribe, se ha buscado adoptar la visión que promueve la realización de los derechos humanos. En ese sentido, se ha empezado a implementar “el denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo”, buscando impulsar una nueva forma de hacer política (Abramovich, 2006). Este enfoque ofrece una orientación general para el debate político y brinda un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas, sin constituirse como una receta única aplicable de la misma forma a todos los contextos.

De acuerdo con Guendel (1999):

El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas (...) es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos. Esta procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social. (...) buscando construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y consecuentemente la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano (p.173).

O como lo plantea Alza (2014: 54-55) “es un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión. (...) También es un criterio ético toda vez que constituye una forma particular de asumir el papel del Estado y una forma de accionar y movilizar la maquinaria y el poder estatal para lograr el desarrollo”.

Dicho enfoque reivindica el papel del Estado para garantizar el desarrollo humano y establece la política social como una herramienta para promover el ejercicio de los derechos sociales. Contempla el impulso de políticas institucionales tendientes a que las personas se apropien de sus derechos y participen de manera activa en el desarrollo social (Guendel, 2002). Promoviendo la ciudadanía social, bajo la cual se reconoce que todas las personas son titulares de derechos (Cecchini y Nieves, 2015).

El ED considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual que ofrece un sistema de principios y reglas en el ámbito del desarrollo, que orienta el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas. Por ello, los marcos normativos existentes sobre derechos humanos

sirven como punto de partida y referencia obligada para el ciclo de políticas públicas.

Marco Normativo

El abordaje de la política pública desde los Derechos Humanos (DDHH) es de suma importancia, ya que éstos constituyen un marco para la plena realización de las personas. En este sentido, existe una clara relación entre los DDHH y las políticas públicas, las cuales se deben orientar a la generación de programas y acciones para contribuir al cumplimiento de los derechos humanos de las personas en una sociedad determinada.

Dicho lo anterior, el ente obligado en la realización de políticas públicas con enfoque de derechos es el Estado. En ese sentido, algunos Estados firman y ratifican ante la comunidad de naciones su compromiso con los pactos y convenciones de DDHH, realizando acciones positivas para que los derechos sean respetados, protegidos y garantizados (DESC, 2013). Por esta razón vale la pena mencionar los pactos internacionales, así como el pacto fundacional del Estado mismo.

Internacional

En materia del derecho internacional, se han definido las responsabilidades que los Estados deben tener respecto del trato a los individuos dentro de sus fronteras estatales. Sus competencias comprenden una gran variedad de problemas de importancia internacional, entre los que figuran los DDHH (ONU, s.f.). Cabe mencionar que el piso normativo para que se cumplan dichas responsabilidades en materia de DDHH está definido por el sistema internacional de los derechos humanos en la Carta Internacional de Derechos Humanos² que es el pilar de protección de los mismos dentro de las Naciones Unidas. Dado que “el PIDESC, adoptado por Naciones Unidas en 1966, es un tratado internacional de derechos humanos, crea obligaciones internacionales legalmente vinculantes para los Estados que han aceptado sus estándares”. Actualmente, 169 Estados son parte del PIDESC, por lo que se lo puede considerar como un tratado que

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos (Red-DES, consultado:19/08/2018).

refleja el consenso mundial sobre los estándares universales de derechos humanos que se aplican al campo económico, social y cultural (Red-DESC, Sesión 5: Antecedentes del PIDESC).

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, el sistema interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribió en 1969 la Convención Americana sobre DDHH y en 1988 el protocolo de San Salvador, que se enfoca de manera específica en materia de derechos económicos y sociales (Cecchini et al, 2015).

Nacional

El PIDESC, en conjunto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), desarrollan el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos y son obligatorios para los Estados que han manifestado su consentimiento de vincularse a estos. Tal es el caso del Estado mexicano, el cual se adhirió al PIDESC el 23 de marzo de 1981 (CNDH, 2012).

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su primer párrafo del artículo 1º, contiene el principio de igualdad de todos los seres humanos con respecto a los derechos humanos que la constitución misma y los tratados internacionales reconocen, al igual que respecto a las garantías mediante las que se protegen dichos derechos (Carbonell, 2013).

Es en ese sentido, que la CPEUM otorga de forma universal los derechos contenidos en su texto. Cabe mencionar que antes de la reforma constitucional de 2011, el artículo 1º constitucional señalaba que era la constitución la que “otorgaba” los derechos, llamados “garantías”. La reforma establece ahora que lo que la constitución hace es “reconocer” los derechos (Carbonell, 2013). Según la CPEUM, en su artículo 1º:

(...) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección (...) se reconocerán explícitamente los derechos

como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado (...)

Por otra parte, en 2004 se creó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), como guía de todo lo que implica el desarrollo social (desde las instituciones hasta las acciones); en su artículo 1 (p.1) define dentro sus objetivos lo siguiente:

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” y “Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.

Asimismo, la LGDS establece que la Planeación Nacional de Desarrollo Social (PNDS) tiene el objetivo de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social. En su artículo 14, establece que la PNDS debe incluir la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, ingreso, autoempleo y capacitación.

Características de una política o programa con enfoque de derechos

Existen en el mundo diversas formas de entender y operar el ED. Sin embargo, para fines del presente trabajo se delimita un marco de características que, con fundamento en la literatura revisada, se consideran indispensables en una política con enfoque de derechos.

En principio, es necesario considerar que el ejercicio pleno de los derechos se basa en los principios que define la CPEUM en su artículo 1: *universalidad*, que implica que los derechos son para todos y cada uno de los individuos; *interdependencia*, que consiste en que los derechos se encuentran vinculados entre sí; *indivisibilidad*, que implica que el Estado debe de garantizar la totalidad de los derechos sin fragmentarlos; y, por último, *progresividad*, que hace referencia a que se debe generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos por parte del Estado. Dichos principios

debieran sustentar cualquier diseño de política en particular, pero también el conjunto de las estrategias de desarrollo.

Alza (2014) plantea tres elementos básicos del ED para lograr que se aplique en políticas concretas, que puedan ser medibles y evaluables. Dichos elementos son los siguientes:

Delimitación del derecho	Obligaciones del Estado	Principios transversales
<ul style="list-style-type: none">• Identificación del derecho• Elementos del contenido del derecho	<ul style="list-style-type: none">• Respetar• Proteger• Garantizar• Promover	<ul style="list-style-type: none">• Igualdad y no discriminación• Integralidad• Institucionalidad• Participación• Transparencia y acceso a la información• Rendición de cuentas

Fuente: Tomado de Alza (2014, p. 58).

La delimitación del derecho hace referencia a identificar y delimitar el derecho más directamente relacionado con el problema público a resolver, e ir construyendo progresivamente el análisis sobre los demás derechos con el fin de lograr la integralidad. Posteriormente se requiere identificar el contenido del derecho a partir de los estándares y del contenido mínimo de estos, reconocidos en los documentos normativos. Cada derecho tiene diferentes elementos para definir su contenido, pero para efecto de esta investigación se tomarán en cuenta los tres elementos generales del contenido de los derechos:

- *Disponibilidad*: se entiende como la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (Coneval, 2018, p.49).
- *Accesibilidad*: no existencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice para todas las personas sin discriminación (Coneval, 2018, p.49).

- *Calidad*: asegurar que los medios (instalaciones, los bienes y los servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (Coneval, 2018, p.49)

Por otro lado, identificar las obligaciones del Estado permite que se incorpore en el eje central de sus acciones que todas las personas puedan ejercer de manera plena sus derechos. La CPEUM, a partir de la reforma efectuada en 2011, establece en su Artículo 1° que “(...) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...)”.

La obligación del Estado a *garantizar* exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, “el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Vázquez y Serrano, 2013, p. 21).

Proteger “es una obligación dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesarios para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y agentes estatales (u otros en su representación). Esto supone también la creación de dos formas organizacionales distintas: aparatos de prevención y algunos mecanismos de exigibilidad” (Vázquez y Serrano, 2013, p. 27).

Respetar, “constituye la obligación más inmediata y básica de los derechos humanos, en tanto que implica no interferir con o poner en peligro los derechos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho; su cumplimiento es inmediatamente exigible, cualquiera que sea la naturaleza del derecho” (Vázquez y Serrano, 2013, p. 34).

Por último, la obligación de *promover* “tiene el objetivo de proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar el derecho. Es decir, el Estado tiene la obligación de que las personas conozcan

sus derechos y los mecanismos de defensa, pero también el deber de garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos” (Vázquez y Serrano, 2013, p. 35).

Finalmente, se habla de los principios transversales, los cuales son marcos asentados por la comunidad internacional que establecen límites que deben ser respetados al momento de adoptar políticas con ED. Esto se retoma de los elementos esenciales que Cecchini y Nieves (2015) señalan que deberían considerar las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos:³

- *Igualdad y no discriminación*: medidas para la transformación de las condiciones estructurales que determinan las desigualdades. En el campo de la protección social esto requiere extender progresivamente la cobertura a toda la población de un país buscando alcanzar el principio de universalidad, dando prioridad a los grupos más desventajados y asegurando la igualdad entre hombres y mujeres (Cecchini y Nieves, 2015).
- *Integralidad*: La interdependencia e indivisibilidad hacen necesario un enfoque integral de las políticas públicas en general y de la protección social en particular. Es decir, hace referencia a la coordinación entre los diferentes actores e instituciones para lograr estrategias nacionales que promuevan una visión multidimensional del bienestar (Cecchini y Nieves, 2015).
- *Institucionalidad*: las políticas y programas deben estar definidas y establecidas a través de un marco institucional y jurídico adecuado. Es necesaria para garantizar que las políticas de protección social sean políticas de Estado que cuenten con un compromiso a largo plazo y con los recursos financieros y humanos adecuados para su ejecución. Impulsa el que los programas sean vistos como un derecho y promueve el principio de rendición de cuentas (Cecchini y Nieves 2015).

³ Otros autores identifican similares o adicionales características para definir si una política cumple con el enfoque de derechos. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se considerarán éstas.

- *Participación*: busca la transformación de las dinámicas de poder, sin participación no hay democracia plena ni expansión de derechos. La participación basada en derechos pretende ser transformadora, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de los destinatarios en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan (Cecchini y Nieves, 2015).
- *Transparencia y acceso a la información*: transparencia significa que los ciudadanos deben entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas (Cecchini y Nieves, 2015).
- *Rendición de cuentas*: habilitar a los ciudadanos para que puedan reclamar la garantía efectiva de sus derechos y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos. Esto implica que se establezcan normas, procedimientos, y controles para limitar la discrecionalidad de quienes se desempeñan en la función pública. Da a las políticas de protección social el sustento para que sean entendidas en términos de derechos (Cecchini y Nieves, 2015).

El análisis del programa se estructura a partir de la revisión de los elementos antes mencionados: la delimitación del derecho, las obligaciones del Estado y los principios transversales. Lo anterior a partir de su diseño de política, con base en la revisión de sus Reglas de Operación, las cuales guían su operación.

El caso de Progres a – Oportunidades - Prospera (POP)

El POP fue a lo largo de 20 años el programa social de combate a la pobreza, más importante en México. Como se ha mencionado, en este tiempo tuvo modificaciones y se logró mantener a pesar de los cambios de partidos en la política del país. Se creó en agosto de 1997⁴, bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres a). Posteriormente, en marzo de 2002⁵, se le hicieron algunas modificaciones sin reflejar un cambio en la esencia y los principios del diseño original, y cambió su nombre a Programa de Desarrollo

⁴ El presidente de México que impulsó el programa fue Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 -2000) del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁵ El presidente de México para ese año era Vicente Fox Quesada (2000 – 2006) del Partido Acción Nacional (PAN). El nombre del programa se mantuvo también durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006 -2012).

Humano Oportunidades (PDHO). Finalmente, en septiembre de 2014⁶ el programa se transformó en Prospera Programa de Inclusión Social, nombre que mantiene hasta la fecha, si bien el gobierno actual ya ha iniciado su desmantelamiento.

Es considerado como programa pionero en América Latina, incluso ha sido reconocido por los organismos internacionales de crédito⁷ quienes le han hecho promoción y lo consideran como un modelo de exportación de política social. Ha servido como referente de política y muchos países de la región lo han adoptado como instrumento privilegiado de política contra la pobreza. De acuerdo con Banegas y Mora (2012) cuatro son las razones que hicieron del programa un referente a nivel internacional: 1) canalización de recursos sociales a los hogares más pobres; 2) amplia cobertura a un costo reducido; 3) corresponsabilidad de los hogares, invirtiendo los recursos en acumulación de capital humano; 4) implementación de un sistema de evaluación de impacto del programa.

Su objetivo central es otorgar a las familias pobres recursos que les permitan, bajo un marco de corresponsabilidades, dotar a los niños y jóvenes de capital humano para que puedan superar sus desventajas de origen, mejorando su inserción en el mercado de trabajo con el fin de salir de la pobreza en el futuro. El objetivo de corto plazo es la mejora en el consumo de los hogares mediante la redistribución del ingreso, y el de largo plazo es incentivar el desarrollo de capital humano de las nuevas generaciones y lograr una mejor inserción laboral para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (Yaschine, 2015).

El programa se basa en las transferencias de efectivo a los hogares y en acciones de educación, salud, alimentación y vinculación (inclusión laboral, productiva, financiera y social), las cuales integran los diferentes componentes del programa y definen los apoyos específicos que se otorgan por cada una.

⁶ Durante el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018), del PRI.

⁷ El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que han intervenido en el proceso de financiamiento, diseño, implementación y evaluación de políticas sociales promoviendo programas para combatir la pobreza.

El enfoque de derechos en Prospera

Desde su nacimiento y hasta el 2014 el diseño del programa no consideraba -al menos no de manera explícita- fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Tampoco se había incluido en su diseño el marco metodológico que ofrece el enfoque de derechos para el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas. El planteamiento se centraba en un enfoque de igualdad de oportunidades que buscaba el desarrollo de capacidades (alimentación, salud y educación) y la satisfacción de necesidades básicas como objetivos específicos y como mecanismo para lograr la movilidad social y alcanzar la igualdad de oportunidades (Yaschine, 2015). Esta lógica de las capacidades y necesidades se apega a un diseño de política en el cual el punto de partida es “la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas” y no “sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2006, p.36).

A partir de las Reglas de Operación 2014, se incluye un apartado referente al enfoque de derechos en el programa. Y a partir de 2015 dentro del objetivo general se integra de manera explícita la cuestión de los derechos. El objetivo se define de la siguiente forma (RO, 2015):

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 amplían 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 (p.4).

Sin embargo, a pesar de esa adición a las Reglas de Operación del programa, esto no se tradujo en su rediseño bajo el marco metodológico que ofrece el ED, se dio una “incorporación de una perspectiva de los derechos sociales en el discurso y la retórica de estos” (Zibecchi, s.f, p. 5). No se trata simplemente de agregarlo en el objetivo y en el apartado que así lo refiera, se trata de partir de la delimitación de los derechos que el programa busca atender sin que emanen de una lógica de mercado como lo es la acumulación de capital humano. La garantía efectiva de los derechos sociales tendría que ser el corazón del

programa buscando que la deuda social que tiene el país en el ámbito del cumplimiento de los derechos sociales contribuya a disminuir problemas tales como la pobreza.

El primer paso para la transformación real del programa hacia el enfoque de derechos es cambiar la lógica detrás de su diseño original centrada en la teoría del capital humano y el adecuado funcionamiento del mercado (generador de empleo e ingresos). Entiende que la pobreza se deriva de la falta de capital humano y la desigualdad de oportunidades, sin hacer énfasis en que es resultado del incumplimiento de los derechos y de un problema estructural del sistema económico. En México, la teoría del capital humano parece rechazada en los hechos ya que las mejoras en escolaridad, alimentación y salud no se han traducido en mejores ingresos para los hogares, lo que se explica debido a que la economía no ha generado empleos suficientes y bien remunerados (Yanes, 2016). Sin embargo, esto no ha cambiado en Prospera y sería la génesis de la verdadera transformación, partiendo de la idea de garantizar los derechos a las personas por el simple hecho de ser ciudadanos.

Delimitación del derecho

Prospera es un programa que busca que las personas tengan acceso oportuno y efectivo a los tres derechos sociales (educación, salud y alimentación) que permiten acrecentar el capital humano de la población en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad (RO, 2018).

Este planteamiento deja ver que el fin último del programa es la generación de capital humano y que el medio por el cual se busca lograrlo es a través de dar acceso oportuno y efectivo a los derechos sociales. Bajo esta lógica se pierde el ED porque los derechos se ven como medio y no como fin del programa.

Se observa que el programa tiene identificados los derechos que busca atender que son educación, salud y alimentación. Sus Reglas de Operación remiten al amplio marco normativo que se tiene, el artículo 3º y 4º de la CPEUM, a la LGDS en su numeral 6 y a los acuerdos internacionales que se han firmado referentes a los derechos en cuestión para hacer referencia a lo que se entiende de los derechos que se busca atender. No cuenta con una definición propia (estructurada a partir del marco normativo) y acotada de los derechos que deje

ver cómo los entiende y que permita correlacionar las acciones con dicha definición.

La falta de una definición delimitada de los derechos que se atienden que se relacione con el problema a resolver lleva a que tampoco se tenga definido el contenido de cada uno en cuanto a la disponibilidad, accesibilidad y calidad. No es claro si Prospera intenta abarcar todas las dimensiones de los derechos o si se orienta a alguna en específico. De acuerdo a los apoyos que se otorgan y a cómo se definen los componentes de educación, salud y alimentación, pareciera que el programa se orienta únicamente a garantizar su accesibilidad. Es importante recalcar que es un programa que implica la coordinación de otras dependencias, como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, encargadas de proveer directamente la educación y salud a la población; en ellas recae garantizar la disponibilidad y calidad de los servicios.

De acuerdo con las Reglas de Operación 2018 los componentes se definen de la siguiente manera:

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

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

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

Componente de Vinculación: a través de otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos u otros que permitan el acceso a bienes y servicios complementarios que contribuyan al disfrute de los derechos sociales, por medio de acciones de coordinación interinstitucional.

Se hace necesario que se establezca una definición acotada para cada derecho y que se defina y especifiquen las acciones para cada uno de sus contenidos. También se requiere que se declaren adecuadamente en las Reglas de Operación las acciones que le corresponden al programa, basadas en el contenido de cada derecho, y las acciones correspondientes a las secretarías competentes para que se generen mecanismos efectivos de revisión del seguimiento y cumplimiento de los derechos. Esto implica hacer una reestructuración en el diseño de Prospera, que se apegue al ED.

Obligaciones del Estado

De acuerdo con el ED, las acciones, normas o estrategias que utilicen los Estados deberán ser medidas por su impacto en la protección y promoción de los derechos de los seres humanos y no bajo criterios de eficiencia de ejecución de actividades. Entonces, el Estado debe actuar garantizando los derechos humanos, incorporando la visión de que el eje central es el ser humano y que el objetivo de sus acciones es que hombres y mujeres puedan ejercer de manera plena sus derechos (Alza, 2014).

La CPEUM define el papel que le otorga al Estado como agente y rector del desarrollo y la provisión del bienestar social. El Artículo 1º define sus obligaciones respecto a los derechos humanos (promover, proteger, respetar y garantizar) bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A la única obligación explícita a que se compromete el Estado en las Reglas de Operación (2018) de Prospera es a la que se hace referencia en el objetivo general de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales”. A pesar de esa mención, la cuestión al interior del programa es que no se mencionan las obligaciones del Estado en conformidad con el Art. 1º. Sin embargo, las reglas sí son muy claras en definir los compromisos y responsabilidades, entre otros aspectos, que los beneficiarios tienen con el programa e incluso se establecen como esenciales para lograr los objetivos y como requisitos indispensables para que puedan recibir sus apoyos (RO, 2018). Esto deja entrever que todavía se sigue una lógica en la cual los beneficiarios deben cumplir una serie de corresponsabilidades para poder recibir los apoyos,

pero no una donde el Estado se asuma también como agente con obligaciones ante los ciudadanos.

Se requiere, en principio, identificar cuáles son las obligaciones del Estado dentro del programa, para posteriormente establecer con precisión cuáles son éstas respecto a cada dimensión o elemento del derecho identificado. Esto permitiría tener las decisiones concretas que el Estado debe adoptar para satisfacer los diversos contenidos de los derechos (Alza, 2014).

Principios transversales

Los principios transversales se han implementado en el programa a lo largo de su operación, muchos desde su origen. Sin embargo, su mención es muy general por lo que se hace difícil decir que lo han hecho para promover los derechos de educación, salud y alimentación, ya que estos no se encuentran definidos en el programa. Partir de esa definición y delimitación del derecho es de suma importancia ya que orientaría las acciones específicas que cada uno de estos principios debería promover para garantizar su ejercicio efectivo, pues cada uno guarda particularidades. Los principios transversales no son una fórmula general; tienen que adecuarse a cada derecho que la política busca atender. A sabiendas de lo anterior se describirán las características del programa que se relacionan con cada principio.

- *Igualdad y no discriminación*

Desde sus inicios el programa logra visibilizar en las decisiones públicas a los grupos que se encuentran en situación de pobreza extrema, buscando que fueran tomados en cuenta en las políticas públicas de manera prioritaria. Impulsa la equidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género⁸. En particular, protege y empodera a las mujeres como grupo históricamente discriminado mediante la designación de una mujer por familia como titular beneficiaria la cual recibía el apoyo monetario, esto como un “mecanismo de empoderamiento”, reconociendo que

⁸ Fue incluida desde el diseño del programa tomada de la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, donde se planteó la necesidad de introducir de origen la perspectiva de género en las políticas gubernamentales (Hernández, 2008).

son ellas quienes toman las decisiones de la reproducción cotidiana de los hogares (Hernández, 2008).

En las Reglas de Operación (2017, p.48) se promueve la no discriminación mediante la promoción de los derechos humanos, los cuales se definen como “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición”. También se menciona que el programa fomentará “la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, como lo son jóvenes, personas con discapacidad, personas en situación de calle, migrantes, Adultos Mayores, afrodescendientes y de los pueblos indígenas, entre otros, tomando en consideración sus circunstancias, a fin de contribuir a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena” (RO, 2018, p.56). Sin embargo, a pesar de que se mencionan dentro de las Reglas de Operación, no se definen los mecanismos que se van a utilizar para lograrlo; la idea se queda a nivel de mención y de generalidad.

La forma en que el programa opera provoca que se generen desigualdades en el ingreso al interior de los hogares beneficiarios (Boltvinik, 2018). En primer lugar, porque los apoyos que se entregan son iguales para todas las familias, sin distinguir si alguno de los miembros tiene cierta discapacidad física, si el tamaño de familia es mayor, si hay niños enfermos, etcétera. En segundo lugar, por las diferencias que trajo consigo la implementación de los esquemas con⁹ y sin¹⁰ corresponsabilidades¹¹. Definir claramente los derechos haría que la atención de las familias fuera más justa y equitativa.

En sus inicios, Progresá tenía una cobertura de 300 mil familias en el ámbito rural, a principios de 2002 se había incrementado considerablemente ya que

⁹ En este esquema la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud, permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del Programa (RO, 2018).

¹⁰ En este esquema la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo que las familias pueden recibir sólo los apoyos de los componentes alimentario y el de vinculación (RO,2018).

¹¹ En el Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social (2015) se plantea la fusión entre el Programa Prospera y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), lo que introduce la diferenciación del esquema con y sin corresponsabilidades.

atendía a 2.4 millones de hogares, de los cuales dos terceras partes eran comunidades indígenas. A mediados del 2002, cuando el programa se transformó en el PDHO se buscó aumentar la cobertura a los 32 estados del país en el ámbito rural y urbano, alcanzando así los 4.2 millones de hogares atendidos. A fines de 2017, Prospera atendía a 6.5 millones de hogares en 2446 municipios, de los 32 estados (Coordinación Nacional de Prospera, 2018).

A lo largo de su existencia el programa ha ido ampliando su cobertura, aunque en los últimos años el crecimiento ha sido moderado. Datos del Coneval (2016) muestran que en el país persisten las condiciones de pobreza (53.4 millones de personas) y pobreza extrema (9.4 millones de personas). Hace falta un mayor esfuerzo por lograr que el programa alcance a cubrir la totalidad de la población objetivo que busca atender.

Se ha trabajado en promover mecanismos de inclusión de los grupos excluidos tratando de priorizar la atención de las diferencias entre lo urbano y lo rural. Un ejemplo de ello es el caso de los grupos de lengua indígena para los cuales se han diseñado estrategias de política como el Programa de Comunicación Indígena (PCI, 2010), el cual busca una mejor comunicación con la población, utilizando sus propias lenguas, creando materiales que recuperen sus formas de vivir para poder transmitirle mensajes orientados principalmente en el tema de la salud.

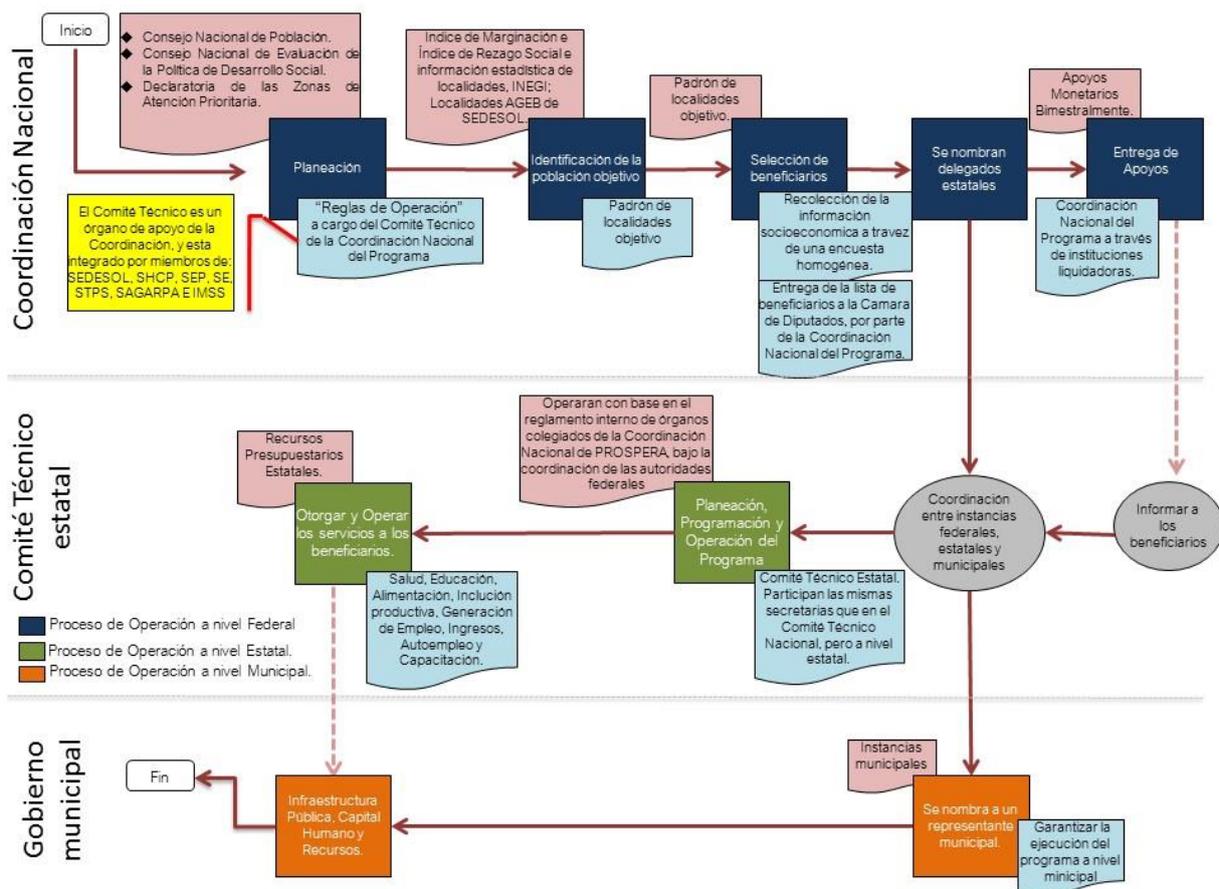
El componente de vinculación, a diferencia de los componentes originales (salud, educación y alimentación) que se otorgan a todas las familias, no opera bajo el principio de igualdad ya que se apega a las Reglas de Operación de otros programas y no se otorga a todas las familias beneficiarias de Prospera.

Tampoco se han generado mecanismos para que las personas dejen de ver los apoyos que les da el programa como dádivas y los asuman como parte de sus derechos para generar un entorno de igualdad y participación social entre el Estado y los beneficiarios para lograr que el Estado asuma la responsabilidad que tiene con los ciudadanos y ellos la posibilidad de exigir sus derechos.

- *Integralidad*

Dentro de los principios de los derechos se encuentra la interdependencia e indivisibilidad, que hacen necesario un enfoque integral de las políticas públicas que implica la coordinación entre los diferentes actores e instituciones. En el sentido de promover una visión multidimensional del bienestar para los beneficiarios del programa, en el marco normativo del mismo se ha implementado la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en las diferentes actividades operativas del programa debido a la descentralización de los servicios educativos y de salud, lo que implica la participación mediante una coordinación interinstitucional de las secretarías de estado competentes. Lo anterior se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Coordinación de los tres órdenes de gobierno del programa



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación.

El adecuado funcionamiento del programa implica la coordinación interinstitucional y la vinculación de acciones entre las diferentes secretarías que intervienen en la operación. Lo anterior para contribuir al "cumplimiento de los

objetivos y metas del programa, procurando potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, propiciar la complementariedad y reducir gastos administrativos” (RO, 2018, p.27).

Si bien la coordinación entre los componentes ocurre de forma casi automática en la operación cotidiana, no ocurre lo mismo en la toma de decisiones necesaria para modificar cuestiones de diseño del programa. Esto constituye uno de los principales retos del programa ya que la Coordinación Nacional no puede incidir directamente en la calidad de los componentes (Cejudo y Michel, 2018). Es decir, las acciones que han quedado claras de manera explícita en las Reglas de Operación funcionan adecuadamente, pero aquellas que se dejan en el aire dependen de voluntades políticas. Delimitar las acciones concretas y la secretaría responsable de ejecutarlas, con base en la definición de los componentes de cada derecho, podría contribuir a un mejor engranaje del programa en cuanto a la coordinación interinstitucional.

Las Secretarías que intervienen en la operación del programa (tanto en el ámbito federal como estatal) son: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaria de Salud (SS), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de trabajo y Previsión Social (STPS). Cada una en el marco de sus competencias tiene la responsabilidad de desarrollar tareas específicas.

Cabe resaltar que, hasta antes de la creación de Prospera, sólo se encontraba institucionalizada la coordinación con los sectores salud y educación, no así para los apoyos adicionales (inclusión productiva, laboral, financiera y social). A partir de la creación del Componente de Vinculación (2016), que integró a todas las inclusiones, ya que el programa sería el encargado de la vinculación entre los beneficiarios con capital humano y el mercado laboral. Esto originó un nuevo modelo de coordinación diferente al que sostiene a los demás componentes (Cejudo y Michel, 2018). Se amplía el marco de institucionalización de la coordinación entre las diversas secretarías que se adicionan al programa para operarlo. A partir de las RO 2014 se incluyó un párrafo transversal en las Reglas de Operación de 14 Programas Federales para priorizar la atención a las familias de Prospera (Dirección General de Coordinación y Vinculación, 2018). La

responsabilidad está diluida en muchas agencias y programas, y la contribución específica de cada una de ellas no está definida en el diseño de Prospera, está en función de cada programa e implica una cobertura diferente ya que no es homogénea para todos los beneficiarios del Programa.

Otro elemento importante de destacar, en relación con este principio, es que no se tiene una coordinación y un enfoque integral entre las diversas políticas públicas. Muestra de ello es que la política laboral no fue suficiente para que el mercado absorbiera a los beneficiarios dotados de capital humano que les proporcionaba el programa; sin embargo, no se logró el objetivo debido a que no se dio la vinculación virtuosa entre el programa y los requerimientos del mercado en términos de empleo. Cabe mencionar, que, aunque el POP fue durante dos décadas el programa principal de política social del país, existen de acuerdo con datos de Coneval 5491 programas sociales, sin coordinación entre ellos e incluso muchos duplicados. Lo anterior ha representado una carga excesiva sobre las acciones que ha llevado a cabo el POP, ya que se le han asignado ciertas responsabilidades que son materia de la política social nacional, tales como las que representa el componente de vinculación.

Pensar la política social con el fin de lograr la garantía efectiva de los derechos promovería estrategias de política más coordinadas e incluso propiciaría una mejor distribución de tareas entre las diferentes secretarías y actores debido a que se tendría un fin único al que se llegaría atacando diferentes problemas como la pobreza.

- *Institucionalidad*

La institucionalidad, por su parte, refiere que las políticas y programas deben estar definidas y establecidas a través de un marco institucional y jurídico que da certidumbre ante las instituciones y la sociedad. La CPEUM es la ley máxima que rige la vida económica, social y política en México. El Art. 26 de la CPEUM otorga al Estado la responsabilidad de la planeación del desarrollo del país y la forma de llevarlo a cabo se hace explícita en la Ley de Planeación. En el ámbito del Desarrollo Social el documento rector es la Ley General de Desarrollo Social, creada en 2004, la cual establece los criterios para el diseño de las políticas y programas sociales buscando garantizar el pleno ejercicio de los derechos

sociales. También a partir de la LGDS surge el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual es encargado de medir la pobreza y evaluar las políticas y programas sociales.

Bajo este marco normativo, el programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo, que es el documento que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública federal, se alinea con el Programa Sectorial de Desarrollo Social y por su naturaleza intersectorial con documentos de planeación de otros sectores. Esto le ha dado al programa, desde su origen, una estructura normativa y un presupuesto asignado desde la SHCP en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El programa cuenta con tres “Decretos”¹², los cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y marcan la creación de la Coordinación del programa, cada uno corresponde a los momentos en que el programa ha cambiado de nombre. En esos mismos documentos, en el Art. 1 se establece que la Coordinación del Programa es un órgano desconcentrado de la SEDESOL y se le otorga autonomía técnica y de gestión, lo que le da la capacidad de regir su comportamiento bajo ciertos criterios.

Otro instrumento que contribuye a la institucionalización del programa son las Reglas de Operación¹³ que son el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia (CONEVAL, 2016). Para efectos de la operación del programa las reglas se definen en el ámbito federal y se aplican en todas las entidades federativas tal y como se define en las RO (2018, p.27):

Con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de

¹² DOF, 2014 “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social”. DOF, 2002 “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997”. DOF, 1997 “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”.

¹³ A partir del Art. 26 de la LGDS se establece que: “El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (...)”.

operación del Programa se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional.

Dado que las Reglas de Operación se elaboran anualmente, es importante mencionar que en los dos primeros años de operación del programa los documentos que regían su operación llevaban el nombre de “Lineamientos Generales para la operación del Programa de Educación Salud y Alimentación Progresá”; en los años posteriores el nombre ya era Reglas de Operación. A lo largo de la existencia del programa se elaboraron 22 Reglas de Operación, cuatro correspondientes a Progresá (1998–2001), trece a Oportunidades (2002-2014) y cinco a Prospera (2014 -2018).

Una debilidad del sistema de planeación nacional es que tiene como eje rector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo que hace que la planeación se realice a partir de la restricción presupuestaria del país, es decir, las condiciones de carácter financiero determinan lo que el Estado va a realizar. Es necesario primero planear lo que se quiere y debe hacer, y después generar y buscar los recursos para financiarlo (Tello, 2016). Un programa que apueste por la garantía de los derechos sociales no puede estar sujeto a los vaivenes de las finanzas públicas, tiene que constituir una estrategia de política de largo plazo, que base su planeación en los recursos, pero a partir de definir sus objetivos previamente. Debe ser un programa orientado con el principio de progresividad buscando lograr la universalidad.

El programa tiene un amplio marco normativo y un importante respaldo institucional, que lo ha hecho permanecer en la agenda política por 20 años, a pesar de los cambios de partido en el poder, pero, debido a que la planeación es sexenal, el programa no tiene garantizada una existencia de largo plazo, lo que refleja una debilidad de la planeación nacional. Una estrategia de combate a la pobreza por la vía de la garantía de los derechos requiere una visión de largo alcance independiente de las voluntades políticas. También se requiere que la normatividad interna del programa se restructure apegándose a lo que establece la LDGS y a la CPEUM para promover los derechos sociales como parte de su objetivo, constituyendo su fin para lograr el ideal establecido en la CPEUM.

- *Participación*

La participación, dentro del enfoque de derechos, hace referencia a la transformación de las dinámicas de poder que permite avanzar en el reconocimiento de las personas como titulares de derecho, por lo que los programas y políticas deberían promover y exigir la participación, libre, informada y genuina de los destinatarios en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan (Cecchini y Nieves, 2015).

Si bien a partir de las Reglas de Operación 2015 se destinó un apartado denominado “Enfoque de Derechos” (p.37), el cual se ha mantenido en las RO subsecuentes; y que dentro del objetivo del programa se habla de cumplimiento de los derechos, todavía existen dentro del programa connotaciones que no hacen referencia a dicho enfoque.

Se identifica que dentro de las RO todavía se hace referencia a las personas que reciben los beneficios del programa como “beneficiarios”, concepto que pareciera hacer referencia a una “dádiva” por parte del programa gracias a su condición socioeconómica, y no en la exigibilidad del cumplimiento de los derechos. La palabra más correcta para referirse a los destinatarios del programa, como lo refieren Clara Jusidman y Alfonso Celestino (2015) debería ser “derechohabientes” que lleva implícita la portabilidad de los derechos de las personas y que da pauta a un marco de exigibilidad de estos.

Actualmente, el mecanismo de participación y vinculación de los beneficiarios con el programa es a través de la Contraloría Social, que tiene el objetivo de establecer un canal de comunicación entre los servidores públicos del programa y sus beneficiarios. Este mecanismo promueve la participación de los beneficiarios para verificar y dar seguimiento a los servicios que reciben a través del Programa, para que éstos se proporcionen con oportunidad y calidad (RO, 2018).

El programa debe crear y fortalecer los mecanismos con los que cuenta para la exigibilidad y participación de los beneficiarios en la provisión y garantía de los derechos que busca otorgarles, ya que únicamente cuenta con un mecanismo. También, es necesario consolidar formas mediante las cuales las personas que

cumplen con las características para ser beneficiarias del programa puedan exigir su entrada al programa para mejorar sus condiciones de vida.

Otro elemento importante dentro de este principio es el de las corresponsabilidades, que hacen que la entrega de los beneficios del programa esté sujeta al cumplimiento de ciertas acciones. Parten de la idea de que los pobres no saben lo que es mejor para ellos ni cómo acumular capital humano, por lo que se les imponen una serie de condicionalidades a la entrega de las transferencias económicas (Yanes, 2016). Sin embargo, “no hay evidencia de que las condicionalidades sean el motivo central de los aumentos observados en los PTC en asistencia a escuelas y clínicas y que podría ser igual de válida la explicación de que estas mejoras en realidad son producto de la transferencia en sí misma” (Yanes, 2016, p.133). Existe un fuerte debate en torno a las corresponsabilidades ya que se antepone a la idea de los derechos, los cuales no se otorgan bajo una lógica de condicionalidades. Como lo define la CPEUM en su artículo 1, el ejercicio de los derechos “no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece”.

- *Transparencia y rendición de cuentas*

Algunos de los elementos del diseño del programa tales como la centralización de la toma de decisiones, la focalización, la entrega directa de los recursos monetarios a los hogares y el monitoreo buscaron evitar su uso clientelar o político electoral y, con ello, fomentar la transparencia (Yaschine, 2015).

La creación de la LGDS en 2004 y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015, constituyen el marco legal que fortalece la transparencia y rendición de cuentas de los programas y políticas públicas, ya que se hace mediante instituciones externas al programa, lo que genera mayor confianza y credibilidad.

Dentro de las Reglas de Operación existe un apartado que se denomina “Seguimiento Operativo, Control y Auditoría”, el cual agrupa todas las acciones referentes al proceso de transparencia y rendición de cuentas. Define los mecanismos para llevar a cabo dichos procesos, desde la evaluación de procesos operativos hasta la rendición de cuentas de los recursos destinados al

programa. Las evaluaciones han sido un elemento muy presente en el programa y han servido como mecanismo para mejorar diferentes procesos, así como garantizar su correcto funcionamiento, constituyen una de sus principales fortalezas y es un factor esencial de su reconocimiento internacional y de su permanencia en las políticas públicas en nuestro país (Yaschine, 2018).

La contraloría social ha constituido un elemento importante en la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos. Ha contribuido a exigir la rendición de cuentas de los servidores públicos y ha incidido en la transparencia, eficacia y legalidad (RO, 2018).

Conclusiones

A principios del siglo XXI se empezó a implementar el enfoque de derechos como una visión que intentan adoptar las políticas y estrategias de desarrollo. Brinda un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas centrado en la reivindicación de los derechos para la promoción del bienestar. Los marcos normativos, tanto nacional como internacional, constituyen la base de la que parte dicho enfoque. Los elementos esenciales que una política debe contener bajo este enfoque son los siguientes: la delimitación del derecho, las obligaciones del Estado y los principios transversales.

El trabajo de operacionalización del enfoque de derechos en los programas sociales es una tarea de gran envergadura, y en esta lógica, se buscó reflexionar respecto a si el diseño del programa está enmarcado en el enfoque de derechos. En ese sentido, los resultados del análisis indican que el programa no ha logrado implementar, de manera integral, el enfoque de derechos en su diseño y por ende en sus acciones. No se trata simplemente de introducir en el texto un discurso que haga referencia a la garantía efectiva de los derechos, los derechos requieren ser traducidos en orientaciones prácticas que permitan a los programas sociales y a los equipos ejecutores ser fieles a las declaraciones suscritas y a los marcos de referencia adoptados, buscando promover, proteger y garantizar los derechos.

Para lograr la materialización de las acciones orientadas al enfoque de derechos, el programa debe cambiar su lógica centrada en la teoría del capital humano que

ancla el bienestar al mercado, donde los componentes de salud, educación, alimentación y vinculación se otorgan a las personas bajo el supuesto de que logren una mejor inserción laboral. Los derechos no siguen esa lógica, su ejercicio y garantía están en función de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna (PIDESC, 2012). Este cambio es trascendente, ya que reestructura la forma en la que actualmente el programa combate el problema de la pobreza, pasando de la teoría del capital humano a la garantía de los derechos.

El programa tiene identificados los derechos que busca atender que son educación, salud y alimentación; sin embargo, no cuenta con una definición propia y acotada para cada uno, ni tiene identificados los elementos del contenido de cada derecho en cuanto a la accesibilidad, disponibilidad y calidad. Este marco daría certidumbre y claridad en las acciones a realizar, en la asignación de las instancias responsables de cada proceso, y en redefinir la forma en que las personas perciben las acciones del programa y las responsabilidades del Estado para con los beneficiarios, logrando una mayor exigibilidad de los derechos.

Otro factor que no se toca en el diseño del programa es la parte correspondiente a las obligaciones del Estado en cuanto a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es importante que se haga referencia a esto ya que reflejaría el marco de acción del Estado en el tiempo para cada una de sus obligaciones; y constituye uno de los elementos más importantes para que se haga posible el enfoque de derechos.

En cuanto a la aplicación de los principios transversales en el programa se tiene un mayor avance, y podrían constituir los primeros pasos de transformación del programa. Sin embargo, no puede decirse que estén orientados bajo el enfoque de derechos, aunque lo complementan. Cada principio tiene aspectos de mejora y si se reestructura adecuadamente su diseño, estos tendrán una aplicación más efectiva.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N. 88.

Alza, Carlos. (2014). El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? *Derechos humanos y políticas públicas*. 51–78. Recuperado de: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf

Ayala, José (2001), *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM, Editorial Esfinge, México.

Banegas, Israel y Mora, Minor (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 93, pp. 41-60.

Boltvinik, Julio, (9 de febrero de 2018). Veinte años del Progres- Oportunidades- Prospera (POP). Hora de decidir su futuro/ VIII. Economía Moral, La Jornada. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/2018/02/09/opinion/024o1eco#>

Cechhini, Simone. y María Nieves (2015). El enfoque de derechos en derechos en la protección social. En S. Cecchini; F. Filgueira, R. Martínez, y C. Rossel (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, núm. 136, Santiago de Chile, CEPAL, pp. CEPAL, pp. 331-365

Cejudo, Guillermo y Cynthia, Michel (2018). *La coordinación interinstitucional en Progres- Oportunidades- Prospera. Estudio para el diseño de un esquema de evaluación de Prospera a 20 años de su creación* [Diapositivas de PowerPoint]. Seminario a 20 años de Progres- Oportunidades - Prospera (POP).

CNDH (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

CONEVAL (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de 2018, México: CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917). Última reforma publicada DOF 15-09-2017. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Cortés, Fernando; Curtis Huffman e Iliana Yaschine (2018). Políticas para la reducción de la pobreza monetaria. En R. Cordera y E. Provencio (coords.) *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2018-2024*, pp. 67-74, México: PUEB-UNAM.

DOF, (2002), “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1997.

DOF, (2013). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013.

DOF, (2014). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2014.

DOF, (2014). “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 2014.

DOF, (2015). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2015.

DOF, (2016). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2016.

DOF, (2017). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2017.

Fuentes, Mario Luis (1999). *La asistencia Social en México. Historia y Perspectivas*. UNAM, México.

Guendel, Ludwig (1999). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía. UNICEF-Costa Rica, San José, pp. 189 -218

Hernández, Daniel. (2008). *Historia de oportunidades. Inicio y cambios del programa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jusidman, Clara y Celestino, Alfonso (2015). Enfoque de Derechos Humanos en la institucionalidad pública. Del discurso político a la práctica cotidiana institucional. INCIDE social, CDMX. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55863/8-1-Taller_enfoque_DH_en_la_institucionalidad_publica-CJ_y_AC_INCIDE_Social.pdf

Ley General de Desarrollo Social. (20 de enero de 2004). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_040818.pdf

Presidencia de la República (1997). “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social”, Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997.

Rincón, Gilberto (1999). Prólogo. En Fuente, M *La asistencia Social en México. Historia y Perspectivas*. UNAM, D.F.

Tello Carlos, (2014). *La Economía Política de las Finanzas Públicas: México 1917-1914*. México. UNAM.

Tello, Carlos (2016). El proceso presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: retos y obstáculos. En *Ensayos sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*, PUED y CNDH.

Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ed.) (Primera). Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal. Recuperado de: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>

Yanes, Pablo (2016), ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal?, *Acta Sociológica*, No. 70, UNAM, pp. 129-149

Yaschine, Iliana (2015). ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México, México: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.

Yaschine, Iliana (2018). Progresas-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. Estudio para el diseño de un esquema de evaluación de Prospera a 20 años de su creación. Manuscrito inédito. CONEVAL y PUED-UNAM.

Zibecchi, Carla (s.f). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina. PADH, Quito, Ecuador.