



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A
MADRES TRABAJADORAS AL PROGRAMA DE APOYO PARA
EL BIENESTAR DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, HIJOS DE MADRES
TRABAJADORAS: ANÁLISIS DE LA TRANSICIÓN, DESDE UN
ENFOQUE DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESINA Y EXAMEN PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE
FINANZAS PÚBLICAS**

PRESENTA

DIEGO ESPINOSA RICO

ASESOR: Dr. JORGE LÓPEZ MARTÍNEZ

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO, ENERO DE 2020.



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 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.

Dedicada al amor de mi vida:

Aurora Graciela Flores Ramírez.

*Aunque nuestros caminos se hayan separado,
siempre estarás en mi corazón y espíritu.*

Gracias por todo y, por tanto.

*Agradezco de corazón a **mi madre**,
por apoyarme siempre.
Gracias a ella he conseguido todo.*

*A mi hermano, **Alberto**
por auxiliarme cuando lo necesitaba.*

*A mi asesor, el **Dr. Jorge López Martínez**
por su infinita paciencia y ayuda.*

*A mis Sinodales: **Dr. Jesús Adrián Marín Blancas**,
por la entrevista y su aprobación
para poder estudiar el posgrado.*

***Mtro. José de Jesús Olivares Prado**,
por ser mi asesor del artículo para el libro electrónico
del 45º aniversario de la FES Acatlán.*

***Dr. Orlando Rodríguez Romano**, por compartir
todo su conocimiento práctico de la administración.*

***Mtro. Miguel Ángel Cuate Ruíz**, por su realismo
y consejos académicos y profesionales.*

*A **Esp. Rosa Elena Díaz Hernández**,
por asistirme en cada una de las dudas,
trámites y circunstancias que se presentaron
durante la especialidad.*

*A mis compañeros **Enrique**,
Selene, **Arelhy**, **José Luis**, **Rose**, **Mariana**,
César, y **Yahir**
sin ustedes no habría sido lo mismo.*

*Y especialmente a **Aurora Graciela Flores Ramírez**,
por formar parte de mi vida,
acompañándome durante todo el posgrado,
desde alentarme a cursar la especialidad,
acompañarme a la entrevista de ingreso,
incluso en la presentación de mi artículo.
Muchas gracias.*

Índice

Índice.....	5
Introducción.....	7
1. Capítulo I Enfoque de políticas públicas.....	10
1.1. Origen de las ciencias de políticas.....	10
1.2. Modelo analítico de política.....	12
1.3. Modelo pluralista.....	13
1.4. La consolidación de la disciplina.....	15
1.5. Las políticas públicas como proceso.....	15
1.6. Tipos de políticas públicas.....	18
1.7. Selección de criterios: eficiencia, equidad y distribución en las políticas públicas.....	21
1.8. La política pública como hipótesis.....	24
1.9. Los problemas públicos.....	24
1.10. La formación de la agenda.....	27
1.11. Ganadores y perdedores.....	32
1.11.1. ¿Qué es un actor político?.....	32
1.11.2. Gobierno.....	35
1.11.3. El papel de los particulares.....	37
1.12. Los recursos de los actores.....	38
1.13. De la administración pública tradicional al gobierno por políticas públicas.....	39
1.14. Implementación.....	42
1.14.1. Los fallos de la implementación.....	43
1.15. Evaluación.....	44
1.15.1. El contrafactual.....	46
1.16. Programas sociales.....	47
2. Capítulo II Origen, evolución y actualidad de SEDESOL.....	51
2.1. Origen.....	51
2.2. Evolución.....	51
2.2. Actualidad.....	52

3. Capítulo III Análisis presupuestal de SEDESOL: 2013-2020.....	53
3.1. Evolución del presupuesto de SEDESOL.....	53
3.2. Estructura porcentual del presupuesto de la dependencia en relación con el total del presupuesto	54
3.3. Clasificaciones del gasto de la dependencia.....	55
3.3.1. Clasificación funcional.....	55
3.3.2. Clasificación económica	57
3.3.3. Clasificación por objeto del gasto	60
3.3.4. Presupuesto a las unidades responsables	62
4. Capítulo IV Análisis del programa de estancias infantiles al programa para el bienestar.....	65
4.1. Origen del programa.....	65
4.2. Lineamientos del programa social.....	67
4.3. Presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y su evolución porcentual	69
4.4. Resultados del Programa de Estancias Infantiles	71
4.5. Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	74
4.6. Análisis de la eficiencia de los programas	75
4.7. Consecuencias distributivas.....	77
4.8. Equilibrio entre equidad y eficiencia.....	79
Propuesta.....	79
Conclusiones	80
Fuentes consultadas	95
Anexos.....	99

Introducción

Con la aparición de las *policy sciences* en 1951, Harold Lasswell comenzó a estudiar los programas de acción política que implementaban los gobiernos para intentar resolver los problemas de carácter colectivo. A partir de ello se formó todo un nuevo campo de estudio, llamado ciencias de política y de ahí su desarrollo posterior hasta lo que hoy conocemos como análisis de políticas públicas.

Existe dentro de los estudios sobre políticas públicas dos corrientes: el modelo analítico y el modelo pluralista. De manera resumida, el modelo analítico de política exige la subordinación del análisis a la interacción lo cual es percibido como un hecho de vida que tiene que ser aceptado y por lo tanto incorporado en los modelos ideales de elaboración de políticas públicas. Mientras el modelo pluralista, exige la simplificación del análisis en todas las formas posibles, por ejemplo, procediendo paso a paso a través de la prueba y error más que tratar de comprender el problema de manera completa. (Lindblom, 1991).

Con el paso del tiempo los analistas de políticas públicas entendieron que se requería tanto una batería metodológica que permitiera evaluar la cuestión financiera y la parte política que tomara en cuenta los valores y la capacidad de los actores en aceptar la implementación de la política.

Las políticas públicas tienen una dualidad se pueden describir y entender como el resultado de un proceso político en el que interactúan diversos actores con intereses y valores distintos. También pueden ser instrumentos para hacer posible una transformación en la realidad (Blasco, 2014).

En esta investigación se considera en términos generales que de las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales (De la Torre, 2014). A grandes rasgos, éstos surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales.

De la Torre (2014), señala que no existe una definición exacta de “programa social”. Sin embargo, puede entenderse que los programas de desarrollo social son

un conjunto de acciones que atienden los derechos sociales y que buscan la promoción del bienestar de las personas para el mejoramiento de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

El presupuesto de egresos de la federación es un documento que elabora el poder ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para su aprobación en la Cámara de Diputados. En él se señala la cantidad, la distribución y el destino de los recursos públicos del Estado. Es un reflejo de los intereses políticos del gobierno, ya que en este se establecen las cantidades que se destinarán a cada una de las problemáticas que pretenden resolver. Es en este marco, que las finanzas públicas funcionan como mecanismo para lograr una mejor asignación de los recursos de una sociedad de manera óptima. De ahí la relevancia de evaluar la pertinencia de los programas en la resolución de sus objetivos.

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), fue un programa del gobierno federal que tenía como población objetivo a madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a servicios de cuidado y atención infantil. Operado por la Secretaría de Salud (SSA), a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Funcionaba en tres modalidades: la primera consistía en el subsidio a las madres y padres solos para pagar los servicios de las estancias; la segunda era el apoyo a personas jurídicas individuales y colectivas para establecer y operar una estancia infantil; la tercera era la incorporación a la red de estancias.

El programa operó de 2007 a 2018 pero en 2019 el nuevo gobierno decidió modificar el esquema de asignación del recurso. De ahora en adelante se otorgaría directamente a los beneficiarios sin intermediación, denominándose Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PBN).

Con la entrada en vigor del nuevo programa, las estancias infantiles existentes han aumentado su colegiatura para pagar agua, luz, y sueldos. Incluso

sustentar carpetas de protección civil, tener extintores cargados, seguros de gastos médicos y seguros de responsabilidad para terceros (Antúnez, 2020). Otras estancias no han podido solventar todos esos gastos sin el apoyo de la Secretaría de Bienestar y han tenido que cerrar.

Los padres y madres que ahora reciben el dinero directamente deben costear la colegiatura y organizarse entre ellos para comprar los alimentos que prepara el personal para sus hijos. Además de que muchos dejaron de ser beneficiarios a pesar de estar inscritos en el programa y otros tantos no han recibido el apoyo después de registrarse.

La cobertura de las estancias superaba los 320,000 niños, de los cuales, al menos el 70 % estaba al cuidado de la madre (Infobae, 2020). Con ello se agrava no solo la situación de vulnerabilidad de los infantes, sino que se regresa a la problemática que pretendía solucionar el programa antes de su implementación como política pública, que tenía entre otros propósitos evitar que las mujeres en edad de trabajar abandonaran su fuente de ingresos por tener que cuidar a sus hijos.

Aunado a dichos problemas económicos y sociales, existen problemas administrativos y financieros en el control y evaluación de los recursos. Toda vez que los más de 2,000 millones de pesos que se han repartido entre 223,412 personas beneficiarias no han sido verificados para que se usen de manera correcta por la Secretaría de Bienestar (Antúnez, 2020).

El nuevo programa tampoco cuenta con mecanismo de evaluación de la eficiencia de las entregas del apoyo (Job, 2020). Incluso la desaparición del programa implicó una violación de los derechos humanos de los niños, niñas, madres, padres, responsables y trabajadoras de las estancias infantiles, usuarias y beneficiarias del extinto programa (CNDH, 2019).

Con el objetivo de analizar el cambio del PEI al PBN, para conocer si cumple con el fin planteado de mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral, el presente artículo se estructura de la siguiente manera: en

el capítulo 1 se presenta el marco teórico que sirve como enfoque de políticas públicas.

En el capítulo 2 es una síntesis del origen y la evolución de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hasta la actualidad con el cambio a Secretaría del Bienestar.

El capítulo 3 es un análisis presupuestal de la dependencia en la serie de tiempo antes referida; la estructura porcentual del presupuesto de la dependencia en relación con el total del presupuesto; clasificaciones del gasto de la dependencia (funcional, económica y por objeto del gasto). Así como el presupuesto asignado a las unidades responsables.

En el capítulo 4 se analiza el cambio del PEI al PBN. Partiendo de sus lineamientos, la evolución del presupuesto asignado y sus resultados: población beneficiada y evaluaciones. Asimismo, la sustitución del programa, el análisis de eficiencia, sus consecuencias distributivas, y el equilibrio entre equidad y eficiencia.

Por último, se señalan las conclusiones de la investigación; así como las fuentes de información consultadas y los anexos que contienen las tablas.

1. Capítulo I Enfoque de políticas públicas

1.1. Origen de las ciencias de políticas

Al hablar de políticas públicas, también se habla de política. En la lengua inglesa se distingue de manera diversa lo que en la lengua española solemos referirnos con el término política. Estos términos son *politics*, *polity*, y *policy*. *Politics* hace referencia a la actividad política al juego del poder. *Polity* se refiere más bien al régimen político, al sistema político. Y *policy* o *policies* (en plural), se habla de políticas públicas.

La aparición del término de políticas públicas se le atribuye a Harold Lasswell con su concepción de las *policy sciences* en 1951. Comenzó a estudiar los programas de acción política que implementaban los gobiernos para intentar resolver los problemas de carácter colectivo. A partir de ello se formó todo un nuevo

campo de estudio, llamado ciencias de política, independiente a la Ciencia Política, ya que el ámbito interdisciplinario de la acción de gobierno involucraba no solo a científicos sociales como economistas y sociólogos, también ingenieros, urbanistas, etcétera. Estas ciencias de política parten de una lógica descriptiva de por qué se toman las decisiones, y una voluntad prescriptiva para la política. Mejorar la racionalidad del proceso político, para dar a la “función inteligencia” un espacio especial de estudio. En cierta medida la calidad de la función inteligencia, depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que éstas hayan sido ampliamente reconocidas (Lasswell, 1951).

Sin tratar de profundizar en estas preguntas, baste concluir que las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos (Lasswell, 1971).

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. (Lasswell, 1971).

Así es como surgieron estos *policies studies* como estudio de las decisiones, entendido literalmente, bien como identificación de criterios y de los procesos a través de los cuales se escoge entre opciones. Vivieron su máximo esplendor en el periodo 1960-1980. No obstante, el concepto de política pública es más amplio que el de decisión, lo que sin duda es cierto, aunque, en última instancia, una política pública es también un conjunto de elecciones (Subirats y Dente, 2014).

Después de que Lasswell afinara la idea de las ciencias de política, como un campo interdisciplinario que se interesaba en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. Se desarrollarían dos visiones ideales sobre como una sociedad puede extender, más allá el uso de la mente humana para

resolver los problemas sociales (Lindblom, 1991). Por un lado, los analíticos como Dror, Easton, y Etzioni, que eran partidarios de la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la teoría de juegos, la cibernética, la teoría general de sistemas, el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas como dispositivos para la aplicación de las ciencias sociales en el estudio de la elección óptima de costo-beneficio. Por otro, los pluralistas como Lindblom, Dahl y Wildavsky que reivindicaban la cuestión política, centrando sus ataques en la imposibilidad de los métodos racionales de forma exhaustiva, por la información limitada y las cuestiones de valor en el proceso de elaboración de la política (Garson, 1986).

1.2. Modelo analítico de política

La corriente del modelo analítico o sinóptica, se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión (Garson, 1986)

Los analíticos consideraban que los principales focos de las ciencias de política debían ser (Dror, 1970):

- 1) El análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política;
- 2) La innovación alternativa que se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades para ser consideradas en la elaboración de políticas;
- 3) Estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas;
- 4) Evaluación y retroalimentación que incluyen, por ejemplo, indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional y
- 5) Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo, con inclusión de cambios en los recursos utilizados, personal, estructura, equipo, demandas externas, etcétera.

Ya que, hasta entonces, las malas decisiones trajeron resultados limitados, porque el ser humano todavía no era capaz de interferir con los procesos básicos ecológicos, demográficos y sociales. Las capacidades aumentaron exponencialmente con el desarrollo de la ciencia moderna, pero sin que esto representara un cambio en las habilidades para la elaboración de políticas (Dror, 1970).

Este modelo pretende elevar el componente analítico y reducir el componente político en la elaboración de políticas públicas, ya que corresponde estrechamente a los pasos de una iniciativa científica: se identifica y se formula cuidadosamente el problema, se estudian las posibles soluciones. Se examinan las soluciones alternativas y se procede a una elección final. Los defensores de este método ideal perciben la elaboración de políticas públicas apropiada cuando es un ejercicio intelectual más que un proceso político (Lindblom, 1991).

Los analíticos, tuvieron su mayor influencia en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad, cuando en 1965 el presidente Johnson extendió el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación. El cual había sido desarrollado y practicado en el Departamento de Defensa, a toda la administración federal, pero en 1971 cayó en desuso (Aguilar, 1992).

Para Asher (1986) uno de los problemas es tomar la tarea del análisis de políticas como estrictamente técnico, aislado de los procesos sociales y políticos. Así como una excesiva confianza en técnicas analíticas por demás útiles, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio, pero que abstraen de sus contextos los problemas de las políticas.

1.3. Modelo pluralista

Como reacción al análisis de políticas centrado en la econometría y la toma de decisiones racionales, surge el modelo neopluralista o antisinóptico, el cual se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión (Garson, 1986).

Los pluralistas sostienen que hablar de política pública, es referirse a procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflicto entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Entienden que su modelo es un ideal útil. Que especifica las líneas a seguir tales como: aceptar la subordinación del análisis a la política, crear la competición entre los analistas, aceptar el partidismo, y utilizar una variedad de simplificaciones tales como la prueba y error (Lindblom, 1991).

Los incrementalistas, orientados a una lectura política de los problemas y atentos a la viabilidad administrativa de las decisiones, tuvieron también sus años de influencia en el momento de las grandes políticas sociales reformistas como la "Gran Sociedad" y "Guerra a la Pobreza", lanzadas por los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, para atacar de raíz los problemas de la pobreza, la discriminación, el desempleo.

Los estudios del modelo antisinóptico parecían probar que, a pesar de predicar la utilización de los métodos sinópticos, en la práctica utilizaban el incrementalismo, el ajuste mutuo entre posiciones partidarias y el "salir del paso o andarse por las ramas". El incrementalismo en sentido restringido, está en relación con los presupuestos para un año dado, ya que estos se predicen mejor, aproximadamente en todos los casos, mediante la extrapolación de los años inmediatamente anteriores. Siendo el ajuste mutuo y la ciencia de salir del paso las posteriores correcciones a la teoría de Lindblom sobre el incrementalismo.

De acuerdo con Hartle (Torgerson, 1986), el análisis convencional, con su orientación tecnocrática, era ciego a la realidad política; no lograba entender la naturaleza de su contexto: "Los impulsores de estas nuevas soluciones tecnocráticas hablan y escriben como si estuvieran tratando de persuadir a un dictador omnipotente y omnisciente. Y pasan por alto, sistemáticamente, la política, la naturaleza humana y las estructuras institucionales".

De forma resumida, el modelo analítico de política exige la subordinación del análisis a la interacción lo cual es percibido como un hecho de vida que tiene que ser aceptado y por lo tanto incorporado en los modelos ideales de elaboración de políticas públicas. Mientras el modelo pluralista, exige la simplificación del análisis en todas las formas posibles, por ejemplo, procediendo paso a paso a través de la prueba y error más que tratar de comprender el problema de manera completa. (Lindblom, 1991).

1.4. La consolidación de la disciplina

Para Asher (1986), después del debate entre ambas corrientes no se había llegado a un consenso pleno sobre el futuro de las ciencias de política. Pero este requería conservar las estimulantes características distintivas de la mejor investigación en políticas públicas: su orientación hacia los problemas y la solución, su referencia al mundo real y su reserva ante los estériles juegos de salón académicos.

También aceptar que es irrompible el nexo que vincula el análisis de políticas con las cuestiones tradicionales de la ciencia política. Por esto, los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de políticas a partir de un núcleo metodológico común habían conducido más a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada (Garson, 1986).

La evolución del análisis de políticas públicas entendió que se requería tanto una batería metodológica que permitiera evaluar la cuestión financiera y la parte política que tomara en cuenta los valores y la capacidad de los actores en aceptar la implementación de la política.

1.5. Las políticas públicas como proceso

La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden unos tras otros. Las

etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables (Aguilar, 1992).

Las políticas públicas tienen una dualidad se pueden describir y entender como el resultado de un proceso político en el que interactúan diversos actores con intereses y valores distintos. También pueden ser instrumentos para hacer posible una transformación en la realidad (Blasco, 2014).

Antes de iniciar el análisis empírico de un acontecimiento real, hemos de tener una lista de variables que puedan ser utilizadas para investigar un conjunto completo de fenómenos (Ostrom, 1996). Este esquema conceptual es mucho menos que una teoría, en el sentido de que no es capaz de predecir los resultados. Pero sirve, en cambio, para especificar con una cierta meticulosidad cuáles son las variables que los influyen, y permite formular las hipótesis para validarlas o falsarlas en el análisis empírico (Subirats y Dente, 2014).

De acuerdo con Landau (1977), en primer lugar, se requiere una descripción de las condiciones sobre las que se va a actuar. Cualquiera de las descripciones contiene supuestos causales y, por tanto, presupone una explicación. Es una serie de operaciones claramente problemáticas.

Segundo, sigue la solución del problema, la cual incorpora una explicación que se presume y una declaración relativa a la meta. Aquí es conveniente notar que los estudios de factibilidad que se limitan exclusivamente a la consideración de la meta son obviamente incompletos, puesto que su obtención podría no suprimir necesariamente la condición indeseada, volverse casualmente irrelevante y arrojar efectos secundarios indeseados.

Tercero, existe el problema de instrumentación: la selección de la metodología apropiada. La selección de un curso de acción es función del conocimiento de causalidad, y es algo similar a la selección de una terapia. El diagnóstico puede ser correcto, la cura puede ser reconocible, pero la terapia puede estar equivocada, ser arriesgada o "fallar la meta". Pero si la implementación, que

es la forma en que se ejecuta un programa puede dar al traste con él aun cuando todos los demás factores se hayan anticipado correctamente.

De acuerdo con Lindblom (1991), un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recoge la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas.

Uno de estos métodos del Modelo heurístico es el propuesto por Bardach (2001), en su manual para el análisis de políticas públicas de ocho pasos. Este autor considera que el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver justa y eficientemente problemas concretos de política pública. Por lo que es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método.

El camino de los 8 pasos es:

1. Definir el problema
2. Obtener información
3. Construir alternativas
4. Seleccionar criterios
5. Proyectar los resultados
6. Confrontar los costos
7. Decidir
8. Contar la historia

No obstante, que el mismo Bardach advierte que su modelo debe ser tomado como recordatorio de aspectos y opciones importantes a tener presentes, no como una receta. Aunque al igual que los otros modelos, ha sido tomado como tal y se ha vuelto una formula mecanicista según sus críticos. Ya que, describe mal el proceso de formación de políticas públicas (Blasco, 2014). Por ser demasiado simplista, lineal y excesivamente racionalista a la manera del modelo sinóptico.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2004).

La principal característica de las políticas públicas de excelencia es que son comparables formalmente. Otras características que favorecen una mejor discusión política son las siguientes:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿qué condiciona qué)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

1.6. Tipos de políticas públicas

Normalmente se piensa que la orientación ideológica de los partidos en el gobierno, acabarán siendo de derecha, de izquierda, más progresistas, menos progresistas. En otras palabras, la política influye las políticas. Sin embargo, Lowi (1964) planteó que en muchos casos el tipo de política y el ámbito sectorial en el que se desarrollan acaban definiendo el tipo de conflicto político. Entonces ocurre lo contrario a lo que se suele intuir, ya que las políticas son las que definen el tipo de política.

A partir de esta premisa, Lowi desarrolla un esquema interpretativo general en el que las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los productos gubernamentales o

políticas (Aguilar, 1992). Por eso las políticas, no son un espacio neutral sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más pertinente insistir en la diferenciación de las definiciones de políticas y no en una definición en general de política. (Aguilar, 1992). De ahí la importancia por clasificarlas. Cuando se habla de costes, se hace referencia a los costes para los ciudadanos, los sectores o los actores involucrados. Si se trata de costes difusos, quiere decir que no afectan concretamente el sector, sino que impacta de forma indeterminada. De la misma forma los beneficios pueden ser concentrados cuando son claramente definibles los beneficiarios o difusos en el caso contrario.

En el supuesto de que los costes sean concentrados y los beneficios también, se estaría hablando de políticas redistributivas. Cuando los beneficios son concentrados y los costes difusos se estarían en el caso de políticas distributivas. Mientras que costes concentrados beneficios difusos se tendría políticas regulativas. También en este ámbito donde los costes son difusos y los beneficios también lo son, se puede considerar que se habla de políticas institucionales o constitucionales que afectan al entramado del sistema político en su conjunto. (Subirats, 2014)

Si se presta atención a las políticas redistributivas clásicas son las políticas fiscales de carácter social, toda vez que el fisco recauda impuestos idealmente grabando más a los más ricos y menos a los más pobres, a los sectores populares de la población y así con lo recaudado se implementan políticas sociales sanitarias y educativas que facilitan la redistribución de la riqueza.

De acuerdo con Lowi (1964), en esos casos se podría anticipar que sectores y que partidos políticos están a favor de una mayor igualdad y redistribución y

quienes en contra, pues consideran que el Estado no debe intervenir en el mercado; siendo un eje de conflicto entre eje izquierda-derecha¹.

Lo que Lowi (1964), subraya es que el tipo de políticas determinaría el tipo de conflicto político, importante a la hora de analizar la política pública. Ya que se da el caso de políticas distributivas donde el beneficio está concentrado en un solo sector y el coste está disperso, lo que facilita el clientelismo político, pues hay una clientela concreta (los beneficiarios), que estarán agradecidos y se esperaría que acabaran votando por el político o partido que los benefició.

Sin embargo, los costes no están claros quien los asume, los asumen todos y por tanto Lowi (1964), sostiene que el tipo de conflicto es bajo ya que los partidos pueden ponerse incluso de acuerdo con la hora de votar el presupuesto apoyándose mutuamente en una u otra obra, lo que en inglés se conoce como *logrolling*, se pacta sobre un tema, aunque diverjamos en los demás, pero acordando sacar los recursos para satisfacer a las respectivas clientelas (Subirats, 2014).

Las políticas regulativas, subraya Lowi (1964), son las más complejas de poner en práctica porque los costes están concentrados, pero no está tan claro quiénes son los beneficiarios y por tanto si se movilizaran a favor de una política que les beneficiara en un futuro. El conflicto es alto, los costes de las decisiones son altos y cuesta mucho llevarla a buen puerto.

Finalmente, las políticas con costes y beneficios difusos más bien son políticas de cambio en el sistema electoral o en alguna ley de partido. Ya que la ciudadanía no está muy presente y resulta una cuestión más de *insiders*, de quienes forman parte de la clase política.

¹ No es el espacio, ni el lugar para debatir la pertinencia de seguir utilizando el espectro político de izquierda y derecha surgido en la Francia de 1789, para el estudio de los partidos políticos, y utilizado también para el análisis su doctrina e ideología. Hay que señalar que no solo ha quedado rebasado por el tiempo y su forma dicotómica y simplista de explicar la ideología; sino también por su sesgo eurocentrista, que por ejemplo Von Bayme (1985), se percató al tratar de extender su modelo de familias espirituales partidistas a otros contextos como el latinoamericano. Baste decir al respecto que diagramas como el de Nolan (1969), para clasificar el espectro político resultan más pertinentes para analizar a los movimientos y partidos ultraconservadores y populistas contemporáneos. La dicotomía izquierda-derecha, sirve menos para el caso concreto de las políticas públicas. Pues como lo observo Lowi, resulta que éstas se vuelven luchas concretas que rebasan la discusión entre dos polos bien definidos.

Subirats (2014), señala que el tipo de decisiones políticas que se toman pueden explicar a veces acuerdos políticos que quizás no se explicarían en términos clásicos del espectro izquierda-derecha.

Cuadro 1 *Tipos de políticas*

Beneficios	Costes		
		<i>concentrado</i>	<i>difuso</i>
	<i>concentrado</i>	políticas redistributivas	políticas distributivas
<i>difuso</i>	políticas regulativas	políticas institucionales	

Fuente: Subirats (2014). Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas.

1.7. Selección de criterios: eficiencia, equidad y distribución en las políticas públicas

Para Behn (1986), uno de los criterios predilectos es la eficiencia económica agregada. Ya que se considera que la mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan la medida del interés público. El criterio de utilidad o beneficio social neto ignora por supuesto los problemas de distribución: quién recibe los beneficios y quién paga los costos.

Para Bardach (1999), a pesar de que el término eficiencia tiene un tono antiséptico, tecnocrático y elitista, la insistencia de la utilidad debe ser entendida desde la perspectiva que tienen los ciudadanos sobre su propio bienestar que el autor considera que es una visión altamente “democrática”.

Aun en la alternativa más eficiente, algunos individuos o grupos pueden encontrar que sus costos exceden a sus beneficios; pero siempre se argumenta en favor de aquella opción de política cuyos costos agregados generan los mayores beneficios y hacen así posible compensar a los perdedores o alcanzar los objetivos distributivos de la sociedad, cualesquiera que éstos sean.

De acuerdo con Behn (1986), identificar el número de perdedores en ocasión de una nueva política y la cuantía de su pérdida, diseñando un mecanismo práctico para compensarlos, puede ser bastante difícil, pero la posibilidad teórica de hacerlo es suficiente para adoptar el criterio de eficiencia. Este criterio predomina sobre la equidad como valor analítico porque existe una medida única y simple para la eficiencia: los beneficios sociales netos. En contraste, la equidad sólo puede describirse indirectamente, en términos de las curvas de Lorenz y los coeficientes de Gini.

Por otro lado, no hay una medida única y simple para determinar si una distribución del ingreso o de los activos es más equitativa que otra. Más aún, no importa qué tan difícil sea determinar los costos y los beneficios totales, siempre será más difícil determinar su distribución. Muchos beneficios pueden ser directos y concentrados, pero casi todos los costos (para el contribuyente y para el consumidor, en ocasión de un aumento de la deuda nacional y la inflación resultante) serán inevitablemente indirectos y dispersos. Como la eficiencia es un criterio simple, único, específico y medible, es más adaptable que la equidad para el trabajo analítico. (Behn, 1986)

El uso del análisis de costo-beneficio, permite concluir, por ejemplo, que muchos de los proyectos hidráulicos son ineficientes, que sus costos totales son mayores que sus beneficios totales y, por lo tanto, no deberían ser llevados a cabo. Incluso, los beneficios de estos proyectos están bastante concentrados (y son obvios), mientras que los costos están ampliamente distribuidos (y pasan inadvertidos), otorgando así a ciertos grupos considerables beneficios netos a pesar de la ineficiencia agregada de los proyectos (Behn, 1986).

Para Bardach (1999), es importante distinguir el análisis de costo beneficio y el costo de efectividad. Ambos pueden parecer similares y con frecuencia van acompañados uno del otro, no son iguales y sus usos pueden ser muy diferentes. Es cierto que ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por los ciudadanos individuales, que es evaluado (por los propios ciudadanos) en términos

de su utilidad. Ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos. Sin embargo, el análisis de costo efectividad considera a uno u otro de ellos (recursos o resultados) como fijo o propuesto; el análisis intenta entonces encontrar mejores formas para manipularlos (ya sea maximizar según el resultado propuesto).

Mientras que el análisis costo beneficio permite que ambos factores, recursos y resultados, se consideren como variables proporcionadas. Por consiguiente, es más complicado que el análisis costo efectividad; aunque el costo beneficio como el costo efectividad tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto, el costo beneficio tiene también que ver con su escala (Bardach, 1999).

La existencia de criterios de evaluación de las alternativas, diferentes e inconmensurables entre ellos, hace imposible hallar a veces un procedimiento de análisis capaz de estimar el punto de equilibrio entre las exigencias de los distintos participantes. Se han intentado construir técnicas que permitan abordar tales situaciones decisionales. De este modo, en lugar del análisis costo beneficio, que traduce en términos monetarios todas las alternativas buscando la que maximiza el llamado "valor actual neto" (VAN), se ha propuesto el análisis multicriterio, cuyo objetivo es llegar a la formulación de un juicio sobre la conveniencia de una intervención en función de varios criterios de referencia examinados autónoma o interactivamente. (Subirats y Dente, 2014).

También dependerá de donde se quiera tener los efectos positivos, si sobre los incentivos o sobre el bienestar. Una solución puede ser agregar, suprimir o cambiar la fórmula encargada de distribuir subsidios. Se utilizan a menudo para estimular actividades que ni el mercado ni las acciones no lucrativas o voluntarias parecen producir en calidad o cantidad adecuadas. Asimismo, las concesiones y los subsidios también transfieren recursos a gente, organizaciones o esferas de gobierno para que estos mejoren su bienestar económico. (Bardach, 1999).

1.8. La política pública como hipótesis

La política está acompañada de riesgo e incertidumbre. Esto es, todas las políticas pertenecen a la clase de las proposiciones no verificadas (Landau, 1977). Las políticas, por tanto, son una especie de hipótesis.

Para Blasco (2014), en la mayor parte de políticas públicas: impuestos, servicios, regulaciones. Estas son instrumentos que interactúan con todo tipo de valores, de intereses, de ideologías de las personas a las que quieren beneficiar, o con las personas que tienen que trabajar, que generan resistencias, reacciones, proceso de aprendizaje y adaptación. También se enfrentan a la aparición de todo tipo de incentivos, algunos para cumplir otros para no cumplir.

En general la sociedad misma es un medio incierto y no se puede dar nunca por sentado que una buena idea planteada, lo sea en la práctica. Por eso se dice que una política ex ante, es una hipótesis. Ya que en teoría se espera que mejore la situación no satisfactoria. En este sentido, las políticas públicas serían las hipótesis que buscan cómo manejar los asuntos públicos. En gran medida el gobierno consiste en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Lahera, 2004).

Por tanto, una política pública propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas) (Landau, 1977).

1.9. Los problemas públicos

En el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular (Lindblom, 1991). No obstante, el mundo de los problemas es quizá menos visible que el de las decisiones. Es más proclive a los movimientos subrepticios, a estrategias de persuasión subliminales, a intentar simular que una terminada versión del problema es la única posible con un rol muy

relevante de las estrategias discursivas por parte de los diferentes actores políticos y con un papel primordial de los medios (Blasco, 2014).

El punto de arranque de una política pública es el problema al cual se quiere dar respuesta. Este problema acostumbra a tener características complejas, es decir no viene dado por definición que tipo de problema queremos resolver, sino que hay una labor de análisis también y de definición por parte del decisor de cuál aspecto de una situación no deseada a la cual dar respuesta. Por lo que en muchos casos definir un problema en relación con una política pública es pensar en los recursos que ese decisor tiene en sus manos y pensar en el proceso que puede conducir a una mejora del punto de partida. Dicho de otra manera, definir un problema es pensar en las alternativas de solución (Subirats, 2014).

Aunque a veces lo que ocurre es que no hay un problema buscando una solución, sino que lo que hay es más bien una solución buscando un problema o personas o instituciones que ya existen buscando algo que hacer que justifique su existencia. Otras veces la política se inicia con el objetivo de ser referencia a un problema, pero el problema y los objetivos van cambiando con el paso del tiempo. O lo que ocurre es que la política no se plantea como instrumento para solucionar un problema sino más bien para acomodar distintas demandas y problemas de distintos factores que están en conflicto y el objetivo más bien es encontrar un cierto equilibrio entre todos ellos más que solucionar un problema concreto (Blasco, 2014).

¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto tratar de resolverlos a través de fondos públicos? En estos casos, siempre es útil examinar la situación particular con ayuda de las herramientas que proporciona la visión de las fallas de mercado. Cuando los mercados trabajan razonablemente bien, es difícil que el gobierno intervenga sin crear ineficiencias importantes en la economía, ineficiencias que probablemente empeoren aún más los problemas privados antes de que interviniera el gobierno (Bardach, 1999).

Desde luego, existen muchos valores además de la eficiencia económica y también en muchas ocasiones se escoge empeorar la situación de algunos

miembros de la sociedad para reducir las carencias de otros, en ese caso se está dispuesto a aceptar la intervención del gobierno, aunque el mercado esté funcionando razonablemente bien. De pronto queremos muchas cosas simultáneamente. No siempre podemos imaginar que la solución de un problema tendrá efectos colaterales en otros. Por lo tanto, el decisor tendrá que pensar que aspectos de esa situación no deseada es capaz de plantear como respuesta a partir de los recursos que tienen, de los recursos de los demás actores, de sus competencias y de sus posibilidades concretas (Subirats, 2014).

Al final, el tomador de decisiones acaba siendo consciente de que eso no acaba de dar respuesta a toda la situación problemática, pero si pensando que eso le permite un programa de actuación que acabara no eliminando el problema, pero si mejorándolo.

El problema puede hacerse aún más complejo si se toma en cuenta que las decisiones son tomadas en el ámbito democrático, lo que les da una naturaleza poliédrica a los problemas públicos. Este es uno de los temas clásicos en el debate sobre la definición de problemas es, hasta qué punto los problemas existen de manera objetiva y por lo tanto un operador público, lo único que tiene que hacer es asumir que ese es el problema, pero si pensamos que hay tantas definiciones del problema posibles como actores existen, tantos intereses distintos; en el fondo se está ante una situación que no gusta. Los diferentes actores seleccionan de esa situación que no les gusta de esa situación y la definen como problema a partir de sus recursos, posibilidades e intereses (Subirats 2014).

Se puede ante una situación problemática no tomar ese tema como el tema sobre el cual se tiene que trabajar, sino mirar qué contorno de esa situación no deseada es la que desde un determinado punto de vista puede trabajarse o quiere trabajarse. Pero al mismo tiempo habrá otros actores que defenderán diferentes definiciones del problema sobre esa situación no deseada. Por lo que el proceso de toma de decisión tiene que acomodar y ajustar esas definiciones del problema encontrando aquella definición del problema que permita construir una coalición que

la apoye, un determinado consenso. Sin olvidar que esa definición del problema debe avanzar y conectar con una posible y potencial solución en relación con el punto de partida (Subirats, 2014).

Bardach (1999), recomienda que en la primera aproximación al problema incluya siempre la alternativa “no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso”. Esta consideración es fundamental, porque el mundo está lleno de cambios que ocurren naturalmente y algunos de ellos podrían mitigar el problema que se trata de dar solución. El autor es enfático en decir que dicha alternativa no es “no hacer nada”. Ya que no es posible “no hacer nada”. Muchas de las tendencias en movimiento probablemente persistirán y alterarán el problema, para bien o para mal.

Finalmente, como comenta Aguilar (1992), la máxima “quien define es quien decide”, quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

1.10. La formación de la agenda

La agenda pública es el proceso por el que un municipio, una entidad o el gobierno federal deciden actuar de determinada forma y no otras. De la multitud de problemas que enfrenta la sociedad, el gobierno escoge unos y los transforma en políticas. Lo intuitivo sería suponer que existe una importancia objetiva de situaciones problemáticas que afectan a la sociedad y de ahí se escogería como prioritaria la que afecte a más gente o sea más grave.

Para Cobb y Elder (1972), la importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en disputa por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es propiamente un asunto de

interés público, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. “No hay hechos, sólo interpretaciones” dice Nietzsche (1886).

La pregunta clave es ¿qué es lo que hace que ciertos problemas sean más visibles que otros y que acaben ocupando posiciones relevantes en la agenda de los poderes públicos? Existe por tanto dos agendas, la agenda social y la agenda de los poderes públicos, la primera es lo que la sociedad percibe como problemático y la segunda lo que las autoridades le dan mayor significación y hace que generen los programas. (Subirats, 2014).

La fase de formación de la agenda de acuerdo con Blasco (2014), es el momento en que se decide qué es un problema público y qué no lo es y sobre el conjunto de problemas públicos sobre cuales actuar y cuales dejar de lado. Los recursos, el tiempo, la capacidad de atención de los poderes públicos son limitados por lo que hay una cierta competición entre los problemas para destacar y hallar respuesta en forma de política pública.

Los actores se mueven por intereses y pretenden que el problema que les afecta directamente sea visto como un problema colectivo. Cuantas más personas compartan esa idea, más probabilidades tendrán que ese problema alcance notoriedad y sea tomado en cuenta como relevante por las autoridades. Por tanto, no es un proceso mecánico, sino que los actores pueden manejar, manipular y condicionar esas percepciones haciendo que algunos temas sean más visibles que otros o desdibujándolos (Subirats, 2014). Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y la subordinación de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita (Lahera, 2004).

Un papel relevante lo juegan los *lobbies* o cabilderos, de los grupos de interés, que cuentan con la capacidad de influir en los medios de comunicación. Para Palà (2014), los medios de comunicación tienen un papel muy relevante para configurar la agenda pública y para determinar qué temas son importantes en el

debate público. Su papel es determinante, pero no único, porque hay otros factores que pueden influir en la agenda de los medios. Antes los medios de comunicación tenían un papel casi único en el momento de establecer lo que serían las agendas. Ahora es distinto con la inclusión de las redes sociales. El papel de los movimientos sociales también puede condicionar esta agenda.

La agenda de los medios viene determinada por múltiples factores, que no siempre son los fines periodísticos, ya que la gran mayoría de los medios de comunicación son empresas que lo que buscan es obtener un beneficio, a partir de la materia prima con la que trabajan que es la información. Por lo tanto, estos beneficios vienen gracias a inversiones en publicidad de grandes empresas. Entonces estas inversiones, pueden, o no, determinar en gran medida la agenda.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquél en el que se forman las opiniones y las decisiones de los ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, y predominio de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad. Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario. (Lahera, 2004).

Un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener el interés del público, por la sencilla razón de que las noticias son "consumidas" por el público como una forma de espectáculo (Downs, 1972)

Por otra parte, las políticas públicas aún no reciben una adecuada atención por parte de la academia y de los medios de comunicación. La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos o aparece de modo desdibujado en la prensa. Pareciera, que los ejercicios retóricos tienden a

concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente (Lahera, 2004).

También podríamos situarnos en el caso de que las autoridades decidan cuales son los temas sobre los cuales quieren actuar y los conviertan en temas relevantes. Gran parte de la persuasión funciona mediante la simple repetición del mensaje mediante actos espectaculares o cualquier otra manera de eliminar los juicios críticos (Lindblom, 1991).

No obstante, hay elementos de objetividad como el crecimiento económico, la inflación, el número de desempleados, pirámide poblacional, la balanza comercial son evidencias, pero sobre esas evidencias se construyen los argumentos y se generan percepciones. Por tanto, hay un elemento objetivo, pero también hay fuertes dosis de subjetividad y de manipulabilidad de la información.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se acceda libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas (Lahera, 2004). Y de esta forma se puede hablar de una construcción de agenda y toma de decisiones de forma democrática.

Un problema público tiene que afectar directa o indirectamente a muchas personas. Además, tiene que aparecer una dimensión de conflictividad, sin conflicto no hay política, sin política no hay soluciones posibles y un conflicto tiene que poder tener al menos dos soluciones diferentes.

Cobb y Elder (1972), señalan que existen cinco dimensiones para que un problema político aparezca en la agenda: especificidad, relevancia social, relevancia temporal, nivel de complejidad y precedentes históricos. La primera característica de un problema es que tiene que ser específico, tiene que ser fácilmente identificable por parte de la población. La segunda dimensión, el grado de relevancia social, significa que un gran número de la población debe verse afectada, al menos simbólica o psicológicamente. La tercera dimensión, la relevancia temporal, está en relación con el tiempo que dura en los medios de

comunicación para generar una opinión pública a favor o en contra. La cuarta característica, la complejidad, la cual estriba en que un problema político eficaz tiene que ser sencillo de entender. Por último, los precedentes históricos hacen referencia a su aparición previa en la agenda.

¿Cómo se construyen entonces los problemas políticos? Se trata de un proceso en tres etapas. La primera etapa es encontrar un *label* o etiqueta que se pueda pegar sobre la realidad social. La segunda etapa es la problematización, el cual consiste en encontrar un culpable o al menos un detonante y vincularlo de forma lógica con un resultado, debe crearse un *issue*, en una cuestión de carácter controvertido y polémico. Finalmente, la reclamación es esencial para generar el nexo causal entre la etiqueta y la problematización para que genere una respuesta y esta sea la deseada. Para generar una buena historia causal esta tiene que culpar a una acción humana (Cobb y Elder, 1972). Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos (Aguilar, 1992).

Sin embargo, Baratz y Bachrach (1963) sostienen en que también existe una serie de situaciones no deseadas que no han llegado a constituirse como problema porque existen actores con la suficiente capacidad para evitar que aparecieran como problemas de carácter público. Steven Lukes (1985) señaló que hay ciertos sectores capaces de manipular la forma en que son percibidos ciertos temas como más importantes que otros. Con lo cual, el enfoque de construcción poliárquico en la toma de decisión planteado por Dahl fue puesto en entredicho.

El flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares. (Aguilar, 1992). Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y morales, los gobiernos se estructuran con referencia a ciertos valores ideas y fuerzas sociales,

que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno (Aguilar, 1992).

1.11. Ganadores y perdedores

1.11.1. ¿Qué es un actor político?

Lo primero que hay que hacer para aproximarse al análisis de las decisiones de políticas públicas es identificar a los actores. Ése es, esencialmente, el primer paso de cualquier análisis de *policy*. (Subirats y Dente, 2014).

Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios (Lindblom, 1991). No obstante, los actores políticos son personas o colectivos que actúan para intentar influir en las políticas públicas, y pueden tener un rol legal o no reconocido en el proceso.

Existen diferentes formas de clasificar a los actores políticos, por su naturaleza individual o colectiva, privados o públicos. Pero se han visto rebasadas por los actores denominados del pro-común, a aquellas asociaciones de privados que buscan soluciones a problemas colectivos pero al margen del estado y el mercado. Otra distinción podrían ser las cooperativas, organizaciones comunitarias y asociaciones de vecinos.

Un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quienquiera que hable

en su nombre representa efectivamente los intereses y los objetivos de la unidad y no solamente los suyos (Subirats y Dente, 2014).

Otra clasificación más detallada, es la que distingue a los actores en: políticos, burocráticos, con interés especial, con interés general y los expertos (Parés, 2014, Subirats y Dente, 2014).

Los actores políticos buscan legitimidad y consensos, por ejemplo, los partidos políticos. Los actores burocráticos son aquellos que responden a las facultades y atribuciones institucionales. Los actores con intereses especiales son sujetos que basan su propósito de intervenir en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses pueden ser las empresas o determinadas personas a nivel colectivo. Los actores con intereses generales son los que representan a sujetos o a intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, como las ONG s o los movimientos sociales. Finalmente, los expertos son aquellos que con sus conocimientos opinan sobre determinadas políticas. La gran influencia del análisis persuasivo lleva a algunos observadores a sugerir que los analistas, los intelectuales, o las personas con una capacidad especial de análisis constituyen una élite creciente en los sistemas políticos contemporáneos.

Tal élite se hace cada vez más sospechosa en la medida en que el prestigio del análisis se intensifica con la complejidad técnica de la elaboración de políticas públicas en el mundo moderno (Lindblom, 1991).

Una tipología importante de los actores es por el rol que juegan, distinguiendo entre promotores, directores, opositores, aliados, mediadores, *gatekeepers* o filtros. Y los objetivos que estos tienen entre sí; estos pueden ser de contenido o de proceso. Los de contenido tienen que ver con la naturaleza del problema que se quiere abordar y por lo tanto responden a intereses, a valores, a una visión general sobre el problema mismo y lo que corre concretamente. Mientras que los objetivos de proceso son las relaciones que mantienen con otros actores y el reparto de poder entre ellos, con las consecuencias de la implementación de la política para ellos y no para la solución del problema en cuestión (Parés, 2014).

La distinción entre objetivos de contenido y objetivos de proceso representa un aspecto esencial que los politólogos tienden a dar por descontado demasiado a menudo y que los estudiosos que analizan las decisiones públicas desde otras perspectivas tienden en cambio a ignorar. En los procesos de *policy making* los actores tienen, unas veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión a tratar (el problema o la solución), como a las relaciones con los otros actores (Subirats y Dente, 2014).

Los promotores son los que plantean el problema, quienes lo introducen en la agenda. Pueden ser las instituciones, los movimientos sociales o algún grupo que proteste, que reivindique que demande que los gobiernos actúen de forma reactiva. El director es el que conduce el desarrollo de la política, quien se responsabiliza de su elaboración, de la implementación u su ejecución. Que suelen ser las instituciones o agencias del gobierno. Frente a él, estaría el actor opositor porque no están de acuerdo con el promotor, con el director o con ambos ya sea por los objetivos de contenidos de la política o por los objetivos de proceso. El actor aliado sería lo contrario al opositor, ya que muestra su apoyo al promotor o director. El mediador por otro lado es quien busca un consenso, tratando de que los actores se pongan de acuerdo. El gatekeeper o portero, controla el acceso y tienen la capacidad para bloquear todo el proceso de política pública. Y por último los actores filtros son actores con intereses u objetivos la mayoría de las veces ajenos a la política misma, pero que acaban influyendo en ella (Parés, 2014).

Cualesquiera que sean los actores, estos no actúan aisladamente, sino que se configuran en redes. Estas redes tienen diferentes características, de acuerdo con el número y heterogeneidad de actores, el tipo y la frecuencia de interacción, la permeabilidad o el grado de centralidad de algún actor. No obstante, los autores no tienen claro si estas redes menoscaban la democracia, es decir, si son elites opacas sin legitimidad tomando decisiones, o por el contrario la refuerzan, ya que toman en cuenta a las partes interesadas. (Parés, 2014).

El concepto de red es clave en el análisis de políticas públicas desde el punto de vista de los actores que intervienen, estas *policy networks* o redes de política pública, son un enfoque analítico que permite distinguir los diferentes tipos de redes de acuerdo con la política pública, cada una articula su propia red de actores. (Parés, 2014).

1.11.2. Gobierno

Anthony Downs (1957), señala que “los partidos políticos elaboran políticas para ganar elecciones, más que ganar elecciones para formular políticas”. El problema es que en el sector público la toma de decisiones se sigue rigiendo excesivamente por criterios políticos y no por criterios de racionalidad técnica. Decidir no solo implica dar la razón a unas personas sobre otras sino también implica priorizar unos valores sobre otros. Unos ganan mientras que otros se resienten. Los políticos toman decisiones para mantener a su electorado y mantener su popularidad, en detrimento del gasto público óptimo destinado a las políticas.

El sistema político no se familiariza bien todavía con la nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica (Lahera, 2004). De hecho, se tiende a perdonar a aquellos gobernantes, de los que nos sentimos más cercanos ideológicamente, por sus fracasos al acometer las promesas electorales, echando la culpa de sus malos resultados a las características generales del sistema (Subirats y Dente, 2014).

Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés, sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones (Aguilar, 1992)

Las instituciones públicas no son homogéneas, por ejemplo, el gobierno, los partidos políticos, la burocracia o el sistema judicial. Que a la vez intervienen en dos ejes uno vertical, en el cual se estaría hablando de gobierno multinivel, distintos niveles de gobierno que pueden actuar simultáneamente. También a nivel

supraestatal como el Tratado de Libre comercio México, Estados Unidos y Canadá, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los cuales no han sido electos democráticamente y tienen poder decisión en la asignación de recursos.

A pesar de ello, el sistema administrativo continúa siendo centrado a nivel nacional, esto choca con una realidad compleja en la cual se ha cedido soberanía de competencias a niveles supraestatales, y simultáneamente los problemas conllevan una lógica muy local. Estos distintos niveles de gobierno se relacionan con distintos tipos de políticas. Las políticas regulativas tienden a concentrarse en niveles supraestatales, las políticas redistributivas continúan a nivel estatal y los gobiernos locales y municipales se quedan con las políticas distributivas como es la implementación de equipamiento. Pero con poca capacidad para incidir en las políticas regulativas o distributivas (Parés, 2014).

Por otro lado, hay un eje horizontal, en el cual se hablaría de departamentos o secretarías con mayor o menor transversalidad. No obstante, existen administraciones demasiado fragmentadas, sin capacidad para tener una visión integral de los problemas. Actuando como actores independientes de manera descoordinada, desconociendo o interfiriendo con lo que hace la secretaria de al lado.

Puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces ese tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna (Lahera, 2004). La persuasión se presenta como una característica fundamental de todo sistema político. Tenida como una fuente de control, la mayoría de los gobiernos trata de controlarla, solamente los gobiernos democráticos permiten el análisis y la persuasión de manera libre (Lindblom, 1991).

El objetivo de los políticos consiste en establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que les resulten inconvenientes (Lahera, 2004). Sin embargo, debe haber un equilibrio entre el análisis de políticas y las expectativas

del político. Sobre todo, sí se parte del hecho de que los recursos son públicos, limitados y escasos. No debería privar el capricho de un mandatario por el simple hecho de que fue electo en las urnas cuando ese dinero también es recaudado de quienes no están de acuerdo con él.

La política pública requiere de una capacidad de cambio y transformación en la toma de decisiones, Por lo tanto, el operador público no debe de partir solamente de la hipótesis de que las elecciones democráticas lo han legitimado para tomar cualquier decisión. Debe, distinguir quienes son los actores y los intereses que persiguen para poder generar consenso en lugar de disenso en la toma de decisión de la solución a un problema público. También, es importante no perder de vista la construcción de coaliciones que permitan la implementación de las políticas públicas, sin olvidar que la realidad democrática es compleja con sociedades diversas, heterogéneas y plurales lo que trae consigo la fragmentación de intereses por parte de los actores (Subirats, 2014).

El principio democrático constituye la forma de gobierno en la que la gente acude a decidir quién gobernara por determinado tiempo, pero en una era moderna donde no se trata de complacer únicamente clientelas o ideales utópicos se requiere sopesar cuales de los proyectos son viables y cuáles no. Cuales realmente traerán un beneficio para la mayoría de la población. (Behn, 1986). Además de que el aumento de la participación ciudadana también requiere mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno (Lahera, 2004).

1.11.3. El papel de los particulares

Existen diversos actores privados, estos pueden distinguirse por el fin que persiguen, ya sea de carácter particular o colectivo. Por ejemplo, los grupos de interés y sus cabilderos que presionan al gobierno para beneficiarse, estos serían aquellos que persiguen un objetivo privado. Mientras que las organizaciones sociales persiguen un interés de carácter colectivo, por ejemplo, sindicatos asociaciones civiles, ONGs, y movimientos sociales (Parés, 2014).

También están involucrados los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos tercero. Los grupos objetivo son aquellos que causan el problema. Sobre ellos la política pública acaba otorgando derechos u obligaciones. Por ejemplo, una empresa contaminante, que es prohibida por contaminar o un grupo de agricultores que recibe subsidios. Los beneficiarios finales son aquellos afectados directamente por el problema. Por lo que son quienes se benefician de la solución del problema. Aunque muchas veces son un conjunto de la población difuso que no suele organizarse. Por último, los grupos tercero, son segmentos de la población que pueden beneficiarse o verse afectados por el resultado de la política (Parés, 2014).

1.12. Los recursos de los actores

Los actores disponen de diversos recursos para influir en el proceso de las políticas públicas. Estos recursos incluyen la capacidad legal o usar la fuerza, elementos tangibles como los recursos humanos y económicos, y otros intangibles como el conocimiento, la información, y la capacidad de generar confianza, consensos y movilizar a otros actores. La distribución de recursos entre actores es desigual, por lo que las relaciones de poder entre ellos suelen ser asimétricas.

La clasificación que proponen Subirats y Dente (2014), incluye los recursos políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos. El primero de estos recursos consiste en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o a grupos sociales determinados, implicados en las diversas políticas públicas. El segundo tipo de recursos, los económicos, hacen referencia a la capacidad de movilizar recursos financieros de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores. El tercer tipo de recursos, los legales son posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas. Finalmente, los recursos cognitivos que consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción

de una decisión. Este tipo de recursos puede clasificarse en: los datos y las informaciones, las teorías y los modelos y los conocimientos sobre el proceso.

Por datos e informaciones se entiende estadísticas confiables, cuantificación de los costos y los rendimientos esperados, las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o los usuarios de un servicio. La clave es obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en conocimiento, que, a su vez, pueda convertirse en información que tenga que ver con el problema previamente definido. Los datos son representaciones de hechos acerca del mundo. El conocimiento son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La información es el conocimiento que afecta las creencias existentes de la gente sobre características significativas del problema (Bardach, 1999).

Se necesita información para tres propósitos de acuerdo con Bardach (1999), primero para evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir; segundo, para evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar; tercero, para evaluar las políticas que algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares.

Mientras que los modelos y teorías son el *framing* o marco a partir del cual se interpretan los datos, ya que no suelen decir mucho de forma aislada. Ya que al contar se hace una categorización incluyendo y excluyendo lo que se quiere destacar. Finalmente, está el conocimiento del proceso de toma de decisiones.

1.13. De la administración pública tradicional al gobierno por políticas públicas

La administración pública burocrática tradicional trataba de maximizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Para alcanzar el objetivo de maximizar la eficiencia lo que propone la administración tradicional, es la racionalidad formal en el sentido Weberiano. Para garantizar que las cosas sean de la manera más eficiente posible, lo primero es pedirle a un experto, aquel que está dotado de la

razón, que señale cual es la mejor forma de operar y eso se convierte en procedimiento administrativo. Obliga a ser eficientes porque siempre hay un procedimiento que seguir (Bruggé, 2014). Muy similar al sistema de producción en cadena del fordismo, que perfeccionaba la metodología para organizar la actividad laboral basada en la especialización de los trabajadores, el control del tiempo destinado a cada actividad y la división de tareas de Taylor y los 14 principios de gestión de Fayol.²

En cuanto a la garantía de igualdad en el trato a los ciudadanos se consigue a través de su despersonalización. Pues a la administración no le interesa saber con quién está tratando, y así impedir cualquier factor discrecional. Por lo tanto, se trataba de convertir al ciudadano en número, en un expediente, y por tanto no se conoce y se trata de una misma manera. Con estas dos características la administración pública tradicional consigue garantizar la eficiencia y la igualdad (Bruggé, 2014).

Sin embargo, esta eficiencia trajo consigo la rigidez de los procedimientos y la igualdad de trato de los ciudadanos a través de la despersonalización genero un proceso de deshumanización. Pues son solo un número más, un dato, una cifra.

Es entonces que la nueva gestión pública o *management* aparece como alternativa. Parte del supuesto de este paradigma es que considera al mercado como un asignador eficiente de recursos. Ya que la administración pública tradicional no cuenta con los incentivos necesarios, por lo cual no se fomenta el esfuerzo y la capacidad de mejora. Ahora el mercado es el que nos proporciona los incentivos, como hacen los ejecutivos y empresarios que sudan la camiseta, esforzarse cada día en la lucha del mercado para sobrevivir (Bruggé, 2014). Se pone en práctica una externalización competitiva de servicios, la división ente el cliente y el comprador de servicios públicos, el poner precio a los servicios y establecer así relaciones mercantiles Mecanismos que tienen como base fijar un

² Los 14 principios de gestión de Fayol son: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al general, remuneración, jerarquía, centralización, orden, equidad, estabilidad, iniciativa y espíritu de cuerpo.

objetivo y evaluar lo obtenido premiando o castigando hasta donde se ha conseguido lo planteado.

Lo positivo fue haber desburocratizado hasta cierto punto algunas organizaciones y procedimientos, ganando en flexibilidad, lo que aumentó su eficiencia. Y a pesar de ello la gente sigue descontenta con la política y la administración pública porque esa eficiencia no se ha transformado en efectividad en la resolución de los problemas.

Arnold J. Meltsner ha advertido acerca de "la falsa división del mundo de la decisión política en dos campos incompatibles", insistiendo en que no hay que exagerar la división. Aun así, la racionalidad económica y la racionalidad política frecuentemente entran en conflicto y la naturaleza de este conflicto afecta de tal manera la práctica la administración pública que no puede ignorarse (Behn, 1986).

De ahí que se busque introducir la democracia en la toma de decisiones públicas, idea que está implícita en el concepto de gobernanza. El cual viene a sustituir al de administración pública y al de *management* gestión pública, ya que la idea es el involucramiento del sector privado o empresarial y de la sociedad civil en el gobierno.

Para Parés (2014), se trata de un nuevo paradigma de gobierno que difumina la frontera entre lo público y lo privado. Partiendo de que al incorporar a los actores en la toma de decisiones se mejorarían las políticas públicas. La gobernanza vendría a ser la formalización de espacio de interacción e interrelación por voluntad del gobierno. Pueden distinguirse tres tipos de gobernanza: la jerárquica, de mercado, y en red. La primera de ellas es en la cual el Estado continúa determinando desde una postura de suprasubordinación las formas de relación. La segunda el gobierno tiende a orientarse al libre mercado, por lo que busca relaciones con el sector privado entre éstas figuras estarían los partenariados publico privados. La última estaría más orientada a la sociedad civil, y la que refleja más la participación de distintos actores de forma horizontal, hay mayor calidad de

igualdad entre estos para negociar, deliberar y defender sus posiciones, pero siempre en un marco institucional de reglas.

La gobernanza por políticas públicas intenta volver a la administración pública más relacional, más deliberativa democratizando la toma de decisiones. Sin embargo, como señala Torgerson (1986), la política que subyace en el análisis de políticas es más compleja. Aunque se declara a favor de la razón, el análisis convencional no sólo sirve a los intereses particulares, sino también refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido. En el contexto del estado administrativo moderno, el análisis tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras que necesitamos para mantener el progreso del orden existente.

El reto de la administración pública actual es la colaboración entre distintas áreas porque la complejidad de las sociedades requiere soluciones integrales. La segmentación y la profesionalización de la que hablaba Laswell debe ser superada ahora en la administración pública.

Por ejemplo, los políticos necesitan estimar las tendencias de más largo alcance en materia política, social y tecnológica, necesitan capacidades para determinar estrategias de política y deberían ser capaces de manejar críticamente los estudios complejos efectuados por el análisis de políticas. Hay que animar a personas calificadas para que entren en política y hay que variar las reglas de selección de candidatos para permitir un mejor juicio del votante. (Dror, 1970)

1.14. Implementación

Para Gallego (2014), definir la implementación tiene problemas de temporalidad. No hay un consenso entre los analistas de ¿dónde empieza y dónde acaba la implementación? Por un lado, podría pensarse que comienza cuando se ha aprobado la decisión y acaba cuando se obtiene el resultado esperado. No obstante, no es tan sencillo observar de manera tangible e identificar los resultados obtenidos.

Por lo que resulta más sencillo suponer que es la finalización de la ejecución del presupuesto.

Inicia con la serie de actividades que se realizan al desplegar los recursos continua finaliza con la medición de indicadores para poder hacer el seguimiento de hasta qué punto se consiguieron o no los objetivos previstos y finaliza esperando determinado tiempo, dependiendo el tipo de programa que se trate para poder observar hasta qué punto se han obtenido los impactos esperados.

En algunos casos las políticas no se formulan con precisión. No hay una decisión concreta sobre qué se va a hacer concretamente para tratar un problema, sino que los políticos lo que hacen es una formación más o menos discursiva, más o menos ambigua, más o menos retórica de lo que quieren hacer y luego se va definiendo sobre la marcha lo que la política pública realmente es a lo largo de la implementación (Blasco, 2014).

Un objetivo más complejo y quizá más fructífero, aunque no siempre posible o apropiado, será utilizar el análisis de políticas para mejorar una idea o decisión en el transcurso de su puesta en marcha (Bardach, 1999). Partiendo de un punto de vista de que las políticas públicas pueden ser perfectibles.

1.14.1. Los fallos de la implementación

Los fallos de la implementación se refieren a la diferencia entre los objetivos planteados en la decisión tomada, en el diseño que se elaboró para un determinado problema de intervención, y los resultados que observamos o los impactos a largo plazo que obtenemos (Gallego, 2014).

Para Gallego (2014), existen diferentes tipos de brechas de implementación, en función de la naturaleza de esa diferencia y los motivos por los que se produce. El primer tipo es el desplazamiento de política pública, cuando se dice hacer una cosa y se hace otra distinta. Un segundo tipo de brecha consiste en un déficit de implementación. En este caso, se comienza a realizar lo planeado, pero no se completa del todo. Por último, están las consecuencias no intencionadas. Debido a la confluencia de factores de difícil previsión.

Son muchos los errores que frecuentemente se deben a expectativas irrealizables, a desatención de los nuevos procedimientos informativos, o a desconocimiento de los efectos colaterales destructivos del sistema político administrativo o del ambiente biofísico (Lasswell, 1971).

Ideas políticas que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real. El proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden, por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios (Bardach, 1999).

1.15. Evaluación

En el ámbito de las políticas públicas las preguntas evaluativas son un recurso escaso, son un limitante para el desarrollo de políticas, porque reconocer la ignorancia cuesta. La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, esta última suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares (Lahera, 2004).

Para Blasco (2014), la evaluación consiste en analizar qué ha ocurrido, hasta qué punto la política ha solucionado el problema que dio razón de ser y a qué coste. ¿Funciona?, para quien funciona? ¿En qué contexto funciona? ¿Hay alternativas mejores para tratar el mismo problema? El resultado de la evaluación debería mejorar la base de conocimiento tanto sobre el problema como sobre la política pública y activar una especie de círculo virtuoso de mejora continua sobre la base de este conocimiento.

Este círculo virtuoso de conocimiento ayuda a la mayoría de los actores. Para el político y el gestor, para que tomen decisiones guiados en la intuición y mejorar la calidad del debate, para el servidor público para que tenga retroalimentación de

los efectos de su trabajo. Para la prensa para que también hable de políticas y no solo de política. Y lo más importante, como mecanismo de rendición de cuentas a los ciudadanos de lo que el gobierno hace sin pasar por el filtro de la propaganda o de discurso político (Blasco, 2014).

Introducir la cultura de la evaluación en la forma de actuar de la administración pública no resulta sencillo. Porque implica una cultura con base en resultados y determinar si se han conseguido los objetivos o no. Esta perspectiva de la cultura de la legalidad presupuestaria, lo que hace es relacionar los objetivos con los recursos disponibles. El control está situado en el ejercicio del recurso y no en los resultados (Subirats, 2014).

El que no se lleve a cabo la evaluación de las políticas, con lleva una pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. Pero también que ésta sea solo parcial o ad hoc a una opción previamente elegida. Porque al final lo más importante en el gobierno son sus resultados (Lahera, 2004).

Al comparar los objetivos declarados con los instrumentos utilizados y los recursos invertidos, la existencia de contradicciones internas o la no congruencia entre fines y medios representan un indicio de que, en realidad, no han podido o no han tenido algún interés real en realizar una verdadera reforma, sino que pretendían sólo ganar visibilidad o, simplemente no caer en el descredito (Subirats y Dente, 2014).

Existen varios tipos de evaluaciones. El primer tipo sería la evaluación de necesidades conocida como diagnóstico. En este caso se trata de encontrar cuáles son las necesidades antes de diseñar el programa. El segundo tipo de evaluación es la del proceso implementación. Lo que se busca es preguntar lo que ha ocurrido, no sobre el efecto que hemos tenido. El tercer tipo es la evaluación de impacto, sirve para conocer si el programa ha tenido algún tipo de efecto sobre el problema. Por último, la evaluación económica, la cual pondera los impactos conseguidos con los recursos que se han utilizado (Blasco, 2014).

1.15.1. El contrafactual

La sola comparación entre antes del programa y después del programa no me dice cuál es el cambio en la magnitud del problema. Ya que el reto es saber, qué parte del cambio es atribuible causalmente al programa. Porque el impacto no es la diferencia entre el antes y el después en la magnitud del problema, esto se conoce como sesgo por factores externos o historia. Quiere decir que atribuimos a la política pública lo que en realidad es el efecto de otras cosas que están ocurriendo al mismo tiempo (Blasco, 2014).

El impacto es la diferencia entre lo que ha ocurrido con el programa (factual) y lo que hubiera ocurrido si no se hubiera llevado a cabo el programa (contrafactual). La conclusión sobre el impacto del programa puede ser negativo, nulo o positivo dependiendo de cuál sea el contrafactual. El reto consiste en hacer la hipótesis sobre cómo sería el mundo en ausencia del programa. La primera dificultad es que no siempre hay un conjunto de la población del cual extraer un grupo de comparación. Los programas o políticas que afectan a todo el mundo desde el primer momento no permiten construir grupos de comparación. La segunda dificultad, estriba en encontrar un grupo de comparación idéntico en las características relevantes para eliminar el sesgo de selección.

De acuerdo con Blasco (2014) No existe nada a lo que se pueda llamar propiamente indicadores de impacto. “Aunque tengamos un muy buen indicador para capturar un problema, cuando este indicador sube no podemos decir que el problema es más grande y por tanto estamos haciendo mal nuestro trabajo” o viceversa cuando baja decir que el problema es más pequeño y por lo tanto se hizo bien el trabajo.

Sin embargo, no todos los programas o políticas permiten saber con certeza si han tenido impacto o no y la magnitud de éste. Además, para estimar con robustez los impactos en los programas en que se puede hacer, se necesita hacerlo previamente. Por último, para estimar el impacto se necesita hacer análisis para saber si el programa ha tenido o no ha tenido impacto (Blasco, 2014).

1.16. Programas sociales

El redimensionamiento del estado en los años ochenta representó un cambio importante en la forma de hacer política a través de los programas. Sostiene Aguilar (1992), que la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no fueron procesos para dismantelar y extinguir el estado. Sino para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser. En la tradición liberal para fines de garantía, regulación y promoción de las libertades. Dicho en lenguaje de economía neoclásica, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos.

Esta nueva visión de Estado partía de que los recursos públicos son limitados y escasos. Que cada decisión tiene costos de operación, y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. (Aguilar, 1992).

No obstante, al nivel más bajo de quienes administraban las decisiones políticas, la *street-level bureaucracy*, la idea era mantener el estatus quo. Ya que el sistema de *spoils system*, en la asignación y nombramiento de los funcionarios desde una lógica de fidelidad política en sentido estricto, los mantenía en una zona de confort "si no está roto, no lo rompas". Por lo que a pesar de a ver sido reducida la burocracia, esta mantuvo los mismos incentivos del sistema de partido hegemónico.

Según Stiglitz (2000), las actividades del Estado se dividen en cuatro clases: (a) la producción de bienes y servicios; (b) la regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada; (c) la compra de bienes y servicios; y (d) la redistribución de la renta, es decir, la realización de transferencias, como las prestaciones por desempleo a determinados grupos de personas.

El Estado desempeña un papel muy activo en la redistribución de la renta, es decir, la transferencia de dinero de unas personas a otras. Existen dos clases de programas explícitos de redistribución: los programas públicos de asistencia social, que proporcionan prestaciones a las personas suficientemente pobres para reunir

los requisitos exigidos; y la seguridad social, que proporciona prestaciones a los jubilados, incapacitados, parados y enfermos.

Estas prestaciones es lo que se entiende como programas públicos de asistencia social. Los programas públicos de asistencia social son de dos tipos. Unos proporcionan dinero en efectivo, mientras que otros sólo pagan determinados servicios o bienes. Los segundos se denominan prestaciones en especie.

En esta investigación se considera en términos generales que de las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales (De la Torre, 2014). A grandes rasgos, éstos surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales.

De la Torre (2014), señala que no existe una definición exacta de “programa social”. Sin embargo, puede entenderse que los programas de desarrollo social son un conjunto de acciones que atienden los derechos sociales y que buscan la promoción del bienestar de las personas para el mejoramiento de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

De acuerdo con Efraín Hernández del Valle (2015), no hay definiciones claras en referencia a las políticas públicas por parte del Estado mexicano, lo que hace difícil su aplicación en torno a la resolución de problemas públicos, su indefinición idiomática hace difícil su puesta en marcha, al ser un término que se acuñó e implementó primero en los Estados Unidos de América, y posteriormente permeó en Europa y los países desarrollados, lo cual impide tener una buena aplicación al caso mexicano.

El autor añade que el marco normativo es poco claro y deficiente, lo que impide tener un ámbito jurídico aplicable a las políticas públicas, por ende, existe un vacío legal para la resolución de las complicaciones de la sociedad que surge consuetudinariamente y que están en manos del gobierno resolver.

Lo anterior es debido a que en México las políticas públicas en muchos de los casos, a nivel gubernamental llegan a ser confundidas con planeación estratégica, en mayor medida como política estatal, sin tomar en cuenta las particularidades del vocablo aplicado al contexto mexicano.

Es a partir de la transición democrática con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), que se define desde el Estado a las políticas públicas como el conjunto de concepciones, principios criterios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada decide hacer frente a los problemas que se consideran de naturaleza pública (Sojo, 2006).

El programa emblema del gobierno del presidente Vicente Fox, fue Oportunidades. Programa que apoya a las familias que viven en situación de pobreza a mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, otorgando recursos económicos y servicios. Dicho programa tenía clara referencia al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual estaba dirigido a zonas urbanas marginadas, campesinos y pueblos originarios.

El gobierno de Calderón (2006-2012), mantiene esta línea de gobierno a través de políticas públicas con un modelo de gestión pública heredado del sexenio anterior. El cambio ocurre en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018), a partir del cual las políticas públicas se plantean como una planeación, lo cual da un giro a lo que se implementó en los sexenios anteriores. Ya que se retoma el enfoque de planeación estratégica de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional. Manteniendo la forma de gobernar de antaño privilegiando escasamente la participación de la sociedad y dirigir la política desde arriba en un sentido institucional y no desde abajo, pensando en la ciudadanía (Hernández, 2015).

Lo anterior se puede constatar del análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que no se determinan como políticas públicas las líneas de acción que implementaría el gobierno federal para resolver los problemas del país.

La administración pública federal en las últimas décadas, con un aparato burocrático poco eficiente y grande, no facilitó la implementación correcta de planes

y programas, mucho menos la implementación de políticas públicas que ayudaran a salir de la desigualdad a la sociedad en su conjunto.

La solución está en el análisis del funcionamiento de cada programa social implementado por el Estado, el cual permite mejorar las estrategias, ya sea con la aportación de mayores recursos a los programas exitosos o con la desaparición de aquellos cuyo costo supera el beneficio.

Para que los programas sociales funcionen adecuadamente, primero se requiere transparencia. Puesto que los programas sociales deben arrojar números claros en cuanto al presupuesto asignado, sus reglas de operación y requisitos, así como el padrón de usuarios y los resultados. La opacidad del ejercicio presupuestario está ligado al clientelismo con fines electorales, pues se traduce en que no hay permanencia de los programas que funcionan. Pues los programas se manejan con objetivos meramente de protagonismo de funcionarios y partidos políticos y para legitimar gobiernos.

Los programas sociales requieren exhaustividad en el levantamiento de indicadores demográficos que identifiquen poblaciones objetivo, una estrategia para diseñarlo, la instrumentación presupuestaria y administrativa, sobre todo que sean viables. También, establecer mecanismos precisos y confiables de evaluación para dar continuidad, replantear o suspender los programas (De la Torre, 2014).

Ya que es importante evaluar los programas públicos, no solo tomando en cuenta sus objetivos sino también su ejecución. Son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados: su reducida información, su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, su reducido control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos (Stiglitz, 2000).

Con demasiada frecuencia, y en demasiados países, una buena política fracasa porque no todo el mundo comprende las cuestiones económicas básicas. Los defensores de la intervención continua del Estado sostienen que los críticos exageran los fallos de los programas públicos y afirman que la lección que debe

extraerse no es que el Estado deba cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado los programas públicos (Stiglitz, 2000).

2. Capítulo II Origen, evolución y actualidad de SEDESOL

2.1. Origen

Los antecedentes de SEDESOL datan de 1976, fecha en que se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con el propósito de atender la problemática de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y el impacto ecológico de la vivienda. Posteriormente, en 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución principal consistía en: “atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología” (CEDRSSA, 2018).

SEDESOL surge el 25 de mayo de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a partir de la fusión de la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP),— particularmente la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad—(SEDESOL, 2018), con el objetivo de combatir la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas. El primer titular de la dependencia fue Luis Donald Colosio Murrieta (Meza, 2019).

2.2. Evolución

En 2001, durante la administración de Vicente Fox, la SEDESOL fue modificada en sus estructuras. Se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación en sustitución de la Unidad de Análisis Económico y Social, a la que se adscribieron las Coordinaciones Generales de Padrones de Beneficiarios y de Prospectiva y Planeación, así como las Direcciones Generales de Evaluación de los Programas Sociales y de Relaciones Internacionales.

De igual manera, se cambió la denominación a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y del Territorio con cuatro direcciones generales, y se creó un nuevo órgano desconcentrado, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Además, se conformaron la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano a la que se adscribieron la Coordinación General de Microrregiones, así como las Direcciones Generales de Desarrollo Social y Humano, de Políticas Sociales, de Eficiencia de Programas de Desarrollo Social y Medición y Seguimiento de Programas de Desarrollo Social.

Asimismo, dentro de la Oficialía Mayor, la Coordinación General de Administración, de nueva creación, fusiona las Direcciones Generales de Recursos Humanos y la de Recursos Materiales y Servicios (SEDESOL, 2005).

Por último, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, cambia de denominación, por la Dirección General de Programación y Presupuesto, surge la Dirección General de Organización, Calidad e Innovación.

El gobierno de Felipe Calderón mantuvo en general el mismo organigrama, no así la administración de Peña Nieto, quien desapareció la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, así como la Unidad de Microrregiones de la Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano. A esta se adscribió la Dirección General de Seguro de Vida para Jefas de Familia. Cambió el nombre de la Subsecretaria de Prospectiva, Planeación y Evaluación por la Subsecretaria de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, adscribiendo dos nuevas direcciones generales, la de Desarrollo Regional y la de Participación Social.

2.2. Actualidad

Sin haber tomado posesión del cargo de presidente, Andrés Manuel López Obrador declaró el 30 de julio de 2018 que SEDESOL dejaría de llamarse así para convertirse en Secretaria de Bienestar.

La Secretaria de Bienestar asumió las atribuciones y funciones de la SEDESOL y encuadra su labor en fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país, a través de tres directrices: el combate a la pobreza, la atención de los sectores sociales más desprotegidos y el fomento de los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad (Meza, 2019).

La Dirección General de Políticas Sociales tendría la responsabilidad de operar el PEI desde su instrumentación, y es ahora la encargada de coordinar el Programa para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

3. Capítulo III Análisis presupuestal de SEDESOL: 2013-2020

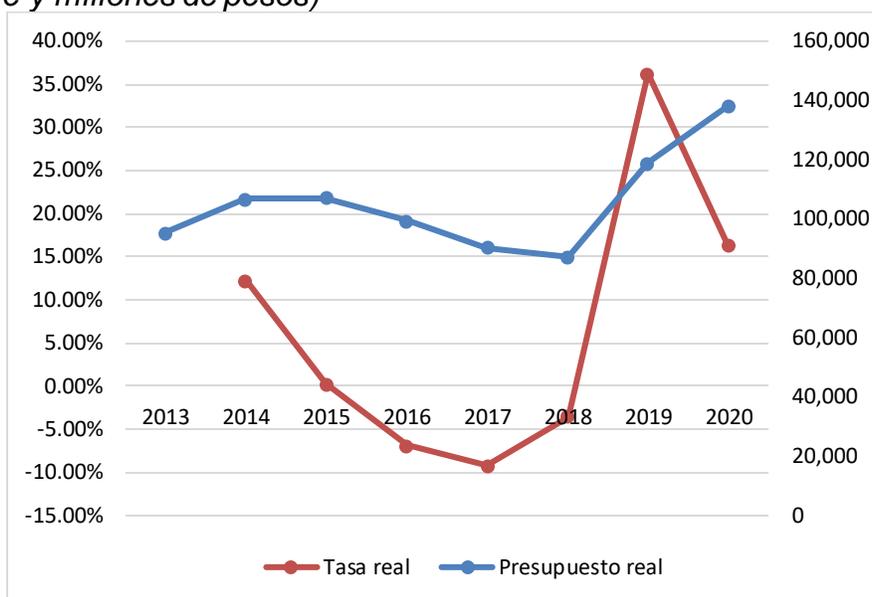
3.1. Evolución del presupuesto de SEDESOL

En 2014, el segundo año de gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), el presupuesto de la SEDESOL tuvo una tasa de incremento de 12.24 % con respecto al año anterior, la cual es el mayor aumento en términos reales de su administración. Al año siguiente fue solo de 0.23 %, y los años subsecuentes la tasa de crecimiento real fue negativa.

Frente a ello, en 2019, el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tuvo una tasa de crecimiento real de 36.27 % con respecto al año anterior, en el presupuesto destinado a la Secretaría de Bienestar. Gracias a que la LXIV Legislatura entró en funciones el primero de septiembre de 2018, con una mayoría calificada (el Partido Movimiento de Regeneración Nacional y sus aliados Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista), le permitió asignar los recursos del presupuesto con su plan de gobierno de mayor gasto en programas sociales.

No obstante, el presupuesto de 2020 tiene una tasa de crecimiento real de 16.26 %, menor comparada con la del primer año de su administración, menor al 36.27 % observada en 2019. Ver anexo, tabla 1 con el comparativo de los Presupuestos de Egresos de 2013 a 2020.

Gráfica 1 Tasa real y presupuesto real ejercido de SEDESOL, 2013-2020 (porcentaje y millones de pesos)



*Tomando como base el año 2013

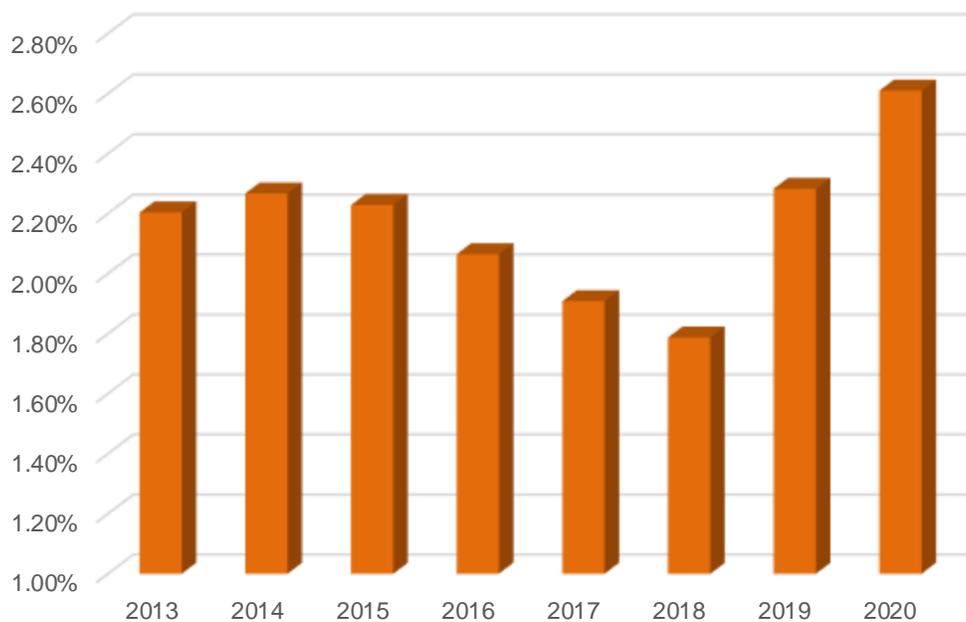
Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

3.2. Estructura porcentual del presupuesto de la dependencia en relación con el total del presupuesto

En el año 2014, durante el sexenio de EPN el mayor porcentaje del presupuesto destinado a SEDESOL fue de 2.27 %, con respecto al presupuesto total real de 4.715-billones de pesos. El año que menos invirtió en la secretaria fue 2017, con 1.79 %, con respecto a un presupuesto total real de 4.883 billones de pesos.

En los dos primeros años de gobierno de AMLO, el mayor porcentaje del presupuesto destinado a la Secretaria de Bienestar fue de 2.61 % correspondiente a 2020, con respecto a un presupuesto total real de 5.209 billones de pesos. (Consultar anexo, Tabla 2).

Gráfica 2 *Porcentaje del presupuesto de SEDESOL en relación con el total del presupuesto de egresos, 2013-2020*



**Tomando como base el año 2013*

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

3.3. Clasificaciones del gasto de la dependencia

3.3.1. Clasificación funcional

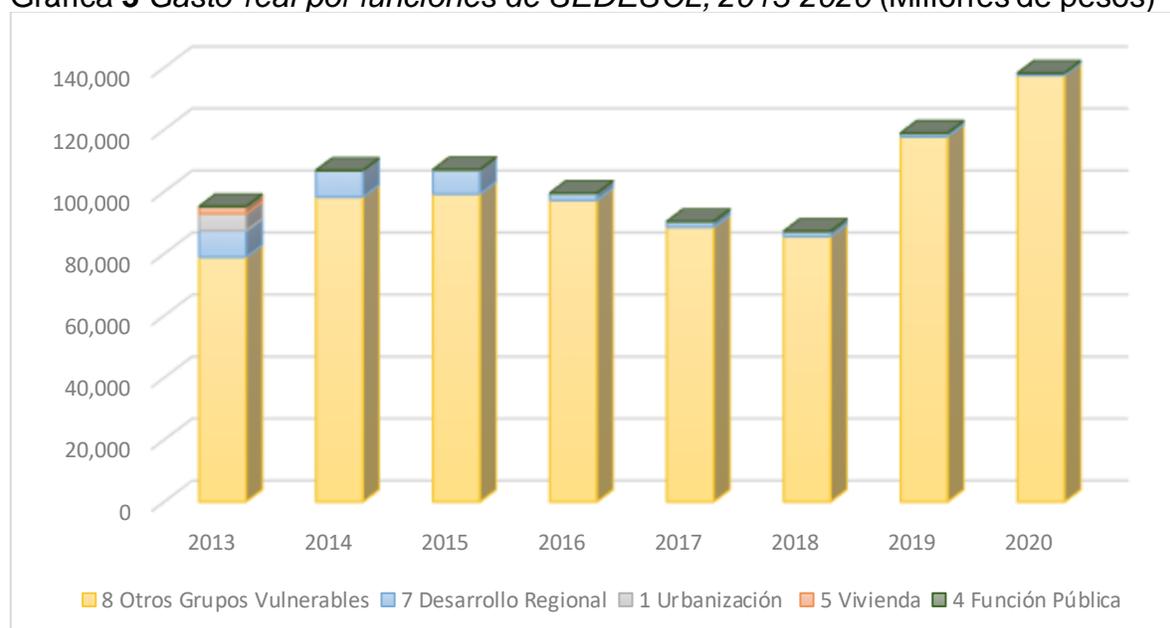
En la clasificación funcional del gasto público, que tiene por finalidad asignar los gastos de acuerdo con las funciones a que destinan sus recursos en la dependencia (gobierno, desarrollo social y desarrollo económico). La función de desarrollo social incluye, entre otra protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, educación y protección social.

En 2013, primer año de gobierno de EPN, no hay modificaciones a la clasificación del gasto funcional, en la función de SEDESOL de vivienda y servicios con respecto a las subfunciones de vivienda y urbanización. Estas subfunciones recibieron 279 millones de pesos y 5,495 millones de pesos, respectivamente. Sin embargo, en los años siguientes de su administración dichas subfunciones desaparecen y el gasto de desarrollo social se distribuye en las subfunciones restantes: función pública, desarrollo regional, y otros grupos vulnerables.

La función del gasto que mayor tasa de crecimiento real presentó fue protección social, específicamente la subfunción: otros grupos vulnerables, en el segundo año de la administración priista con 2.6 %. Por el contrario, la subfunción que decreció fue desarrollo regional.

Para el gobierno de AMLO, la subfunción con mayor gasto es otros grupos vulnerables, dado que ella contiene el gasto de los programas sociales. En términos reales, destinó 117,719 millones de pesos en su primer año y 137,495 millones de pesos en el segundo. El primero representó un incremento de 37.6 %, frente al último año de gobierno de EPN, y creció un 16.8 % en su segundo año de gobierno.

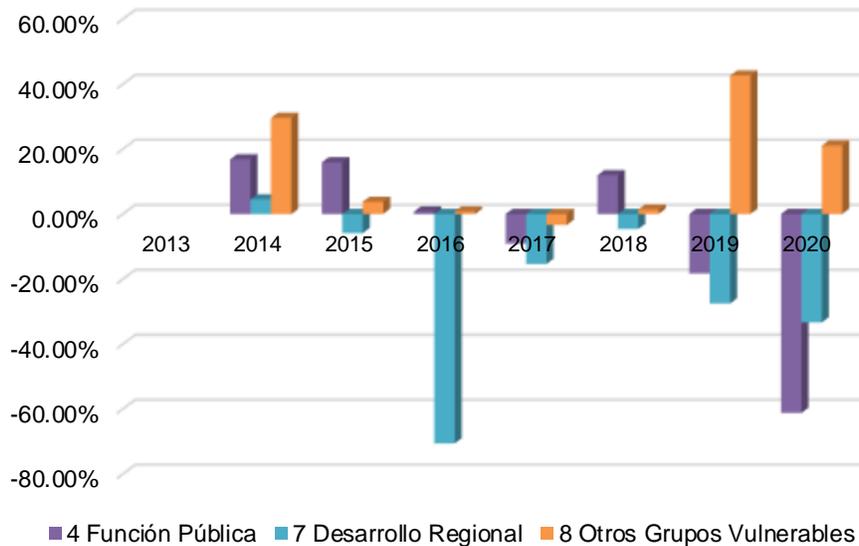
Gráfica 3 Gasto real por funciones de SEDESOL, 2013-2020 (Millones de pesos)



*Tomando como base el año 2013

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

Gráfica 4 Tasa de crecimiento real del gasto por funciones de SEDESOL, 2013-2020



*Tomando como base el año 2013

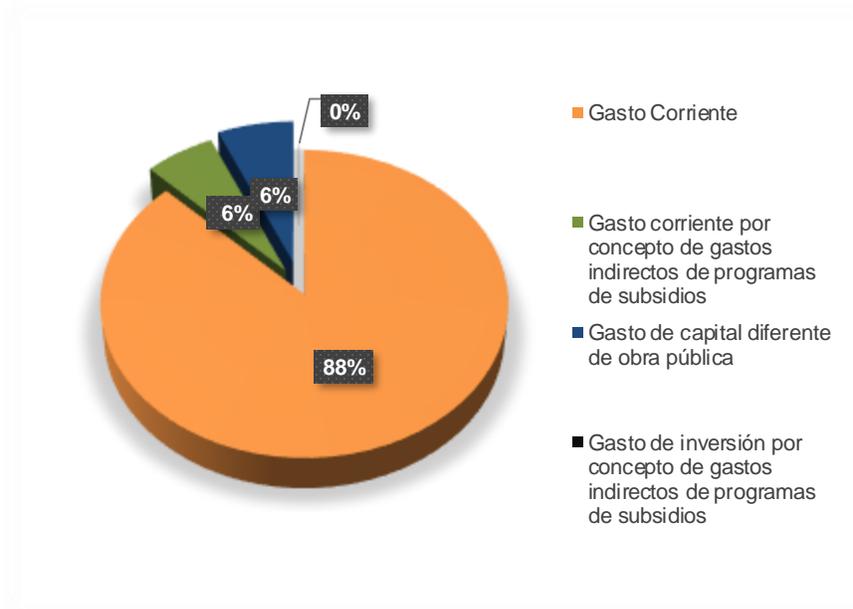
Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

3.3.2. Clasificación económica

Esta clasificación agrupa el gasto en función de su naturaleza y objeto; dividiendo el gasto en corriente y de capital.

En el primer año del sexenio de EPN el gasto programable en desarrollo social fue de 95,251 millones de pesos. El gasto corriente fue de 83,329 millones de pesos; el gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios 5,735 millones de pesos; gasto de capital diferente de obra pública 6,170 millones de pesos; y gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios 15 millones de pesos. El gasto corriente representó el 87.48 % del total del presupuesto de la dependencia.

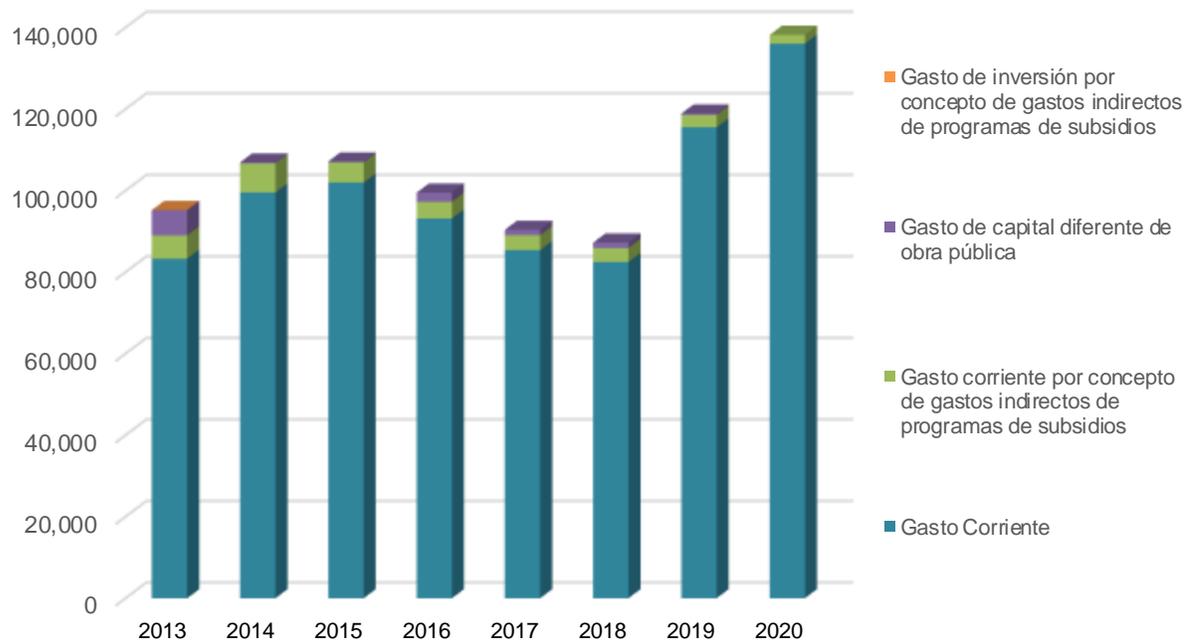
Gráfica 5 Porcentaje del gasto por clasificación económica de SEDESOL, 2013



Fuente: elaboración propia con base en datos del presupuesto de egresos de la federación, 2013.

Pero al año siguiente desapareció el gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios. El mayor incremento de gasto corriente en la administración priista ocurrió en 2014, con una tasa de crecimiento real de 19.5 %. En los años subsecuentes fue descendiendo.

Gráfica 6 *Gasto real por clasificación económica de SEDESOL, 2013-2020 (Millones de pesos)*

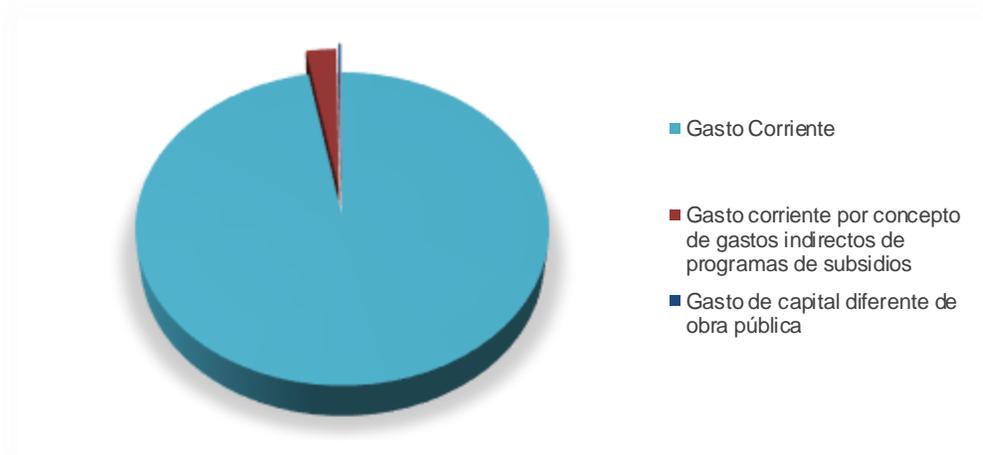


**Tomando como base el año 2013*

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

En 2019, primer año de gobierno de AMLO, el gasto programable de desarrollo social fue de 118,913 millones de pesos. Distribuido en: gasto corriente 115,546 millones de pesos; gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios 3,102 millones de pesos, y gasto de capital diferente de obra pública 263 millones de pesos. Y en 2020, desaparece el gasto de capital diferente de obra pública.

Gráfica 7 Porcentaje del gasto por clasificación económica de SEDESOL, 2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del presupuesto de egresos de la federación, 2019.

El gasto corriente es el concepto que más se ha incrementado en la administración morenista. En términos reales, al inicio de su administración destinó 115,546 millones de pesos, y al segundo año de su mandato 136,090 millones de pesos. Lo que representó una tasa de crecimiento real de 40.0 % con respecto al último año de la administración de EPN. Y del 17.8 % en su segundo año con respecto a su primer año de gobierno.

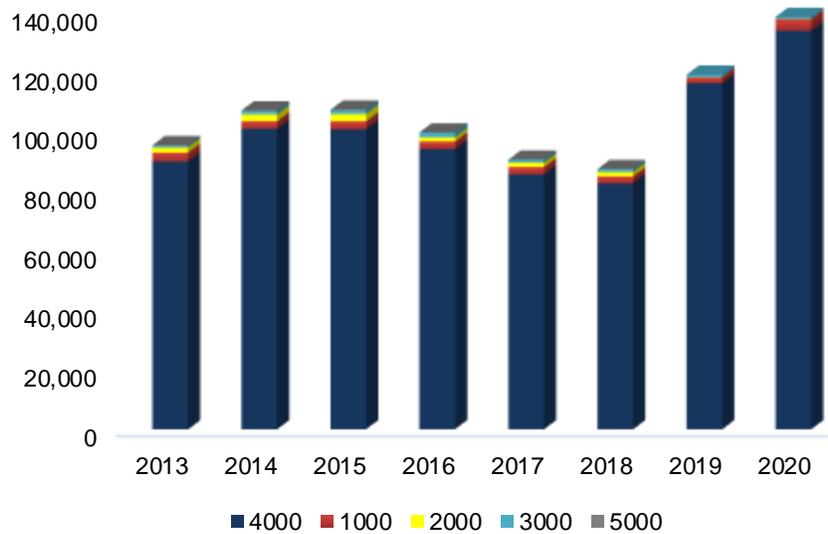
3.3.3. Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto de gasto ordena en distintos capítulos el gasto público de las dependencias. Los cuales son: 1000 servicios personales, 2000 materiales y suministros, 3000 servicios, 4000 transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, 5000 bienes muebles e inmuebles, 6000 obras públicas, 7000 inversión financiera y otras erogaciones, 8000 participaciones de ingresos y 9000 deuda pública.

En 2014, la administración de EPN destinó en términos reales 100,750 millones de pesos al capítulo 4000. Lo que representó el 94.23 % del presupuesto para el desarrollo social. Un incremento del 12.3 % con respecto a su primer año de gobierno.

Frente a ello la administración de AMLO, destinó al mismo capítulo 116,011 millones de pesos en su primer año de gobierno, lo que significó 97.56 % del total del gasto de la dependencia. Un aumento de 40.7 % con respecto al último año de gobierno de la administración anterior.

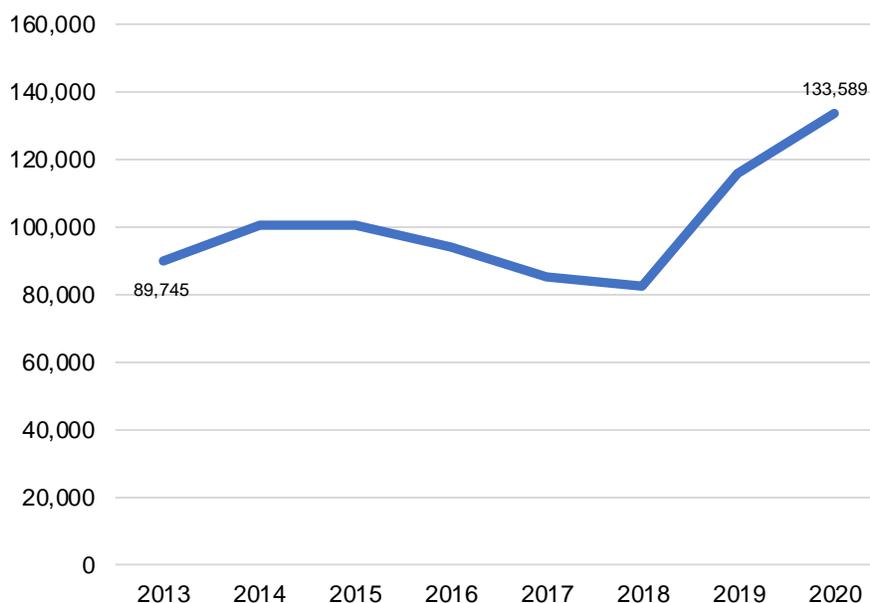
Gráfica 8 *Gasto real por clasificación económica de SEDESOL, 2013-2020*
(Millones de pesos)



**Tomando como base el año 2013*

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

Gráfica 9 Gasto real en el capítulo 4000 de SEDESOL, 2013-2020 (Millones de pesos)



**Tomando como base el año 2013*

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

3.3.4. Presupuesto a las unidades responsables

El análisis del presupuesto por unidades responsables entre sexenios es complejo, porque no siempre hay una continuidad en el objeto a estudiar entre las diferentes administraciones federales. Cada gobierno quiere distinguirse del anterior, por lo que modifica la estructura administrativa de las dependencias (subsecretarías, direcciones generales y unidades).

Sobre todo, las que se consideran como entidades de la administración pública paraestatal como lo fideicomisos y fondos sufren cambios importantes. Por ejemplo, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares del sexenio de Felipe Calderón desapareció en el segundo año de gobierno de EPN. Suprimen institutos y crean otros, como el caso del Instituto Mexicano de la Juventud y el Instituto Nacional de la Economía Social que crea la administración de EPN.

Lo anterior, trae como consecuencia que la cantidad de unidades a analizar se incrementa demasiado, por lo que rebasa el propósito del capítulo, de manera que el análisis de las unidades responsables será de forma general.

En relación con los cambios en la asignación de recursos por unidad responsable, se puede observar un patrón. La mayoría de los cambios suelen reflejarse en el presupuesto de egresos del segundo año de gobierno. Esto puede obedecer a que el gobierno saliente, es quien presenta el presupuesto del primer año de gobierno de la administración entrante ante la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Por esa razón se mantiene en general como los anteriores presupuestos. Por ejemplo, la Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros del sexenio de Felipe Calderón, que recibió recursos para el primer año de gobierno de EPN en 2013.

No obstante, puede ocurrir que los cambios se observen desde el primer año de gobierno. Como en el caso de la administración de AMLO, quien influyó en la toma de decisiones en la asignación de recursos del presupuesto de egresos de 2019. Al sostener reuniones con el entonces secretario de Hacienda, y contar con una mayoría en la Cámara de Diputados, logró tener cambios significativos desde su primer año de gobierno. Uno de los cambios más importantes a destacar, es la fusión de Diconsa, S.A. de C.V. y de Liconsa, S.A. de C.V., que pasó a denominarse Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).

Los cambios en la administración de EPN frente al sexenio anterior, ocurrieron en un aumento importante al gasto de diferentes unidades responsables de desarrollo social. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tuvo una tasa de crecimiento real de 46.2 %, en su tercer año de gobierno (2015), y una de 44.0 % al año siguiente.

La Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, en el primer año de la administración priista tenía un gasto de 339 millones de pesos y al año siguiente su tasa de crecimiento

fue de -100 %, porque fue cancelado, La misma situación tuvo el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en 2013 su gasto asignado era de 40,943 millones de pesos, y al año siguiente le cambiaron el nombre a Prospera. Al ser este programa, el eje articulador y coordinador de la oferta institucional de acciones de la política social se esperaba un aumento más significativo en su gasto. Sin embargo, no ocurrió así. Su tasa de crecimiento real en el segundo año de gobierno es de 3.3 %, en el tercero de 1.3 % y a partir del cuarto año se observa una tasa negativa.

En la administración de EPN se crean dos nuevos institutos: el Instituto Mexicano de la Juventud y el Instituto Nacional de la Economía Social, a los cuales se les fue reduciendo cada año su presupuesto. El instituto que trascendió el cambio de administración, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, tuvo un incremento significativo de 716 millones de pesos en el tercer año de gobierno de EPN. Esto representó una tasa de crecimiento real de 116.1 %, con respecto al año anterior.

A pesar de ello, los años siguientes ven disminuido su gasto los tres institutos que se mencionan. De igual forma ocurre al gasto del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que se crea en el segundo año de gobierno, y en los ejercicios posteriores ve reducido su presupuesto.

Otra cuestión que destaca es la disminución en el segundo año de gobierno de EPN del gasto de la secretaria, el cual se observa en la tasa real de crecimiento negativa de -78.7 %. Frente al aumento que se observa en el mismo ejercicio de las direcciones generales y las subsecretarías, 48.5 % y 684.1 % respectivamente.

Los cambios en la administración de AMLO se observan en la disminución del gasto del CONEVAL, el cual presenta una tasa de crecimiento de -10.7 % en el primer año de gobierno. En el mismo sentido se encuentran las delegaciones de SEDESOL. Las cuales ven decrecido su presupuesto, primero en una tasa de -51.4 % en 2019 y luego de -66.9 % en 2020.

Contrario a lo que podría pensarse, por ser parte del *target* de AMLO desde su administración como jefe de gobierno, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores ve reducido su gasto en lugar de aumentar. En 2019 tiene una tasa de crecimiento real de -1.5 % y en 2020 la tasa es de -21.4 %. También ocurre lo mismo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social que presenta una tasa de -18.0 % en el primer año de gobierno de AMLO y una tasa de -29.8 % al siguiente.

Los casos más significativos son los que experimenta la Oficialía Mayor y el Órgano Interno de Control, quienes en 2019 tienen una tasa de crecimiento de -20.3 % y -20.2 % respectivamente. En 2020, se les recortó completamente el gasto a ambas unidades responsables.

Lo anterior podría parecer congruente frente a los dichos del presidente como candidato y al asumir el cargo, de reducir la burocracia e intermediarios en la entrega de apoyos que a partir de esta administración serían entregados directamente a los beneficiarios. En el primer año las direcciones generales tienen un gasto de 99,219 millones de pesos, lo que significa una tasa de crecimiento real de 161.6 % con respecto al último año del gobierno anterior, en sentido contrario a sus propuestas.

Las subsecretarías y las unidades tienen gastos por 21,782 millones de pesos y 2,518 millones de pesos respectivamente. Esos gastos tienen las mayores tasas de crecimiento en la dependencia en el segundo año de la administración las subsecretarías con 39,760.3 % y las unidades con 3,400.7 %.

4. Capítulo IV Análisis del programa de estancias infantiles al programa para el bienestar

4.1. Origen del programa

El PEI se creó en el sexenio de Felipe Calderón. El gobierno pretendía incidir en la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en una madre trabajadora o con intención de incorporarse al mercado laboral, estudiante o un padre solo, mediante la entrega de apoyos para cubrir parte de los gastos del

servicio de cuidado y atención infantil, y la creación de espacios que permitiera aumentar la oferta.

El problema que dio origen al programa tiene dos frentes: por un lado, consistía en incrementar la participación de la población femenina en el mercado laboral, que para el ejercicio fiscal 2006, representaba 35.35 % de la población económicamente activa (SEDESOL, 2012).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), de 2005, la proporción de mujeres trabajadoras es menor en los hogares más pobres. Y cuando ya contaban con una fuente laboral, las mujeres que abandonaban su trabajo eran principalmente para cuidar a los hijos y dedicarse a labores domésticas al casarse.

La principal razón por la que las mujeres no salían a trabajar era la falta de apoyo para el cuidado de sus hijos, según la información de la Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad (ENFV) (2005). El 59 % de mujeres se encontraba en esta situación y el segundo motivo más importante era que preferían quedarse en casa un 25 %.

Por el otro lado, tiene que ver con un fallo de mercado, el cual se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente. Por ejemplo, la luz de las calles es un fallo porque las empresas privadas consideran que no es rentable invertir y administrar el servicio público de luz. En estricto sentido, un fallo de mercado es resultado de una externalidad, pero a su vez se crea una externalidad que justifica la acción del Estado (Olivares, 2020).

Para Stiglitz (2000), siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo en el mercado. Se habla en este caso de la existencia de mercados incompletos (ya que un mercado completo suministraría todos los bienes y servicios cuyo coste de suministro fuera inferior al precio que los individuos están dispuestos a pagar). Por eso, cuando hay un fallo en el mercado, es necesario algún tipo de intervención del Estado.

En el caso concreto es la insuficiencia de oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil tanto del sector público, como del privado. Y las dificultades para pagar y acceder a la oferta existente. La oferta de servicios de cuidado infantil por parte del sector público, sólo cubre una fracción limitada de la población demandante. Mientras que por parte de la iniciativa privada es la insuficiente oferta privada de estos servicios para familias de escasos recursos (Gobierno de México, 2009).

Asimismo, el mercado de trabajo en México no paga lo suficiente para que el ingreso de una sola persona en el hogar sea suficiente para mantener los gastos que se realizan en los diversos rubros (alimentos, vestido, casa, etc.). Durante más de 30 años el ingreso laboral ha decrecido de manera importante, por lo que se hace necesario que el jefe del hogar y su cónyuge tengan que trabajar para obtener un ingreso suficiente.

4.2. Lineamientos del programa social

Según la SEDESOL (2012), el objetivo general del PEI consistía en disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la responsabilidad de una familia con niños o niñas entre 1 y 2 años 11 meses de edad recaía en una madre trabajadora o padre solo. Así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral.

El primer objetivo específico del programa era facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las mujeres trabajadoras y padres solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil. El segundo, radicaba en aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo mediante la conformación de una red.

Dichos objetivos se implementaban a través de las 3 modalidades: apoyo a madres trabajadoras y padres solos; impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, e incorporación a la red de estancias infantiles.

La primera de ellas estribaba en un subsidio para el pago de los servicios de las estancias infantiles. El monto podía ser de 900 pesos mensuales por niña o niño de entre 1 a 3 meses años 11 meses de edad, o 1,800 pesos si presentaba alguna discapacidad; en este caso se consideraban a niñas y niños de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (CONEVAL, 2018).

La segunda modalidad consistía en un apoyo para la adecuación y equipamiento de los inmuebles a personas jurídicas individuales y colectivas que desearan crear y operar una instancia. La cantidad máxima era de 61,000 pesos. Y la tercera era un apoyo a los responsables de las estancias que quisieran afiliarse a la red, hasta por 41,000 pesos (INSP, 2011).

Las reglas de operación del programa (DOF, 2017), establecían que el criterio de elegibilidad para obtener el apoyo por parte de la población objetivo era que el ingreso per cápita estimado por hogar estuviera por debajo de la línea de bienestar, lo que significa que sus ingresos mensuales no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de bienes y servicios, tanto para alimentos como otros artículos no alimentarios (ITESO, 2016).

Además, para tener derecho a recibir los servicios de estancias, se requería comprobar que la madre o padre estudiaba, trabajaba o estaba en busca de empleo y que su ingreso era menor a 6 salarios mínimos mensuales por hogar al momento de solicitar el apoyo.

Cabe aclarar que el gobierno, solo cubría los costos del servicio del cuidado y atención de los niños con la beca, que se entregaba al responsable de la Estancia por cada niño. La madre, padre o responsable del cuidado de cada niño, tenía que hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad, que cubría la diferencia entre el apoyo otorgado por el gobierno federal y la cuota que fija la responsable de la estancia infantil (Lezama, 2009).

4.3. Presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y su evolución porcentual

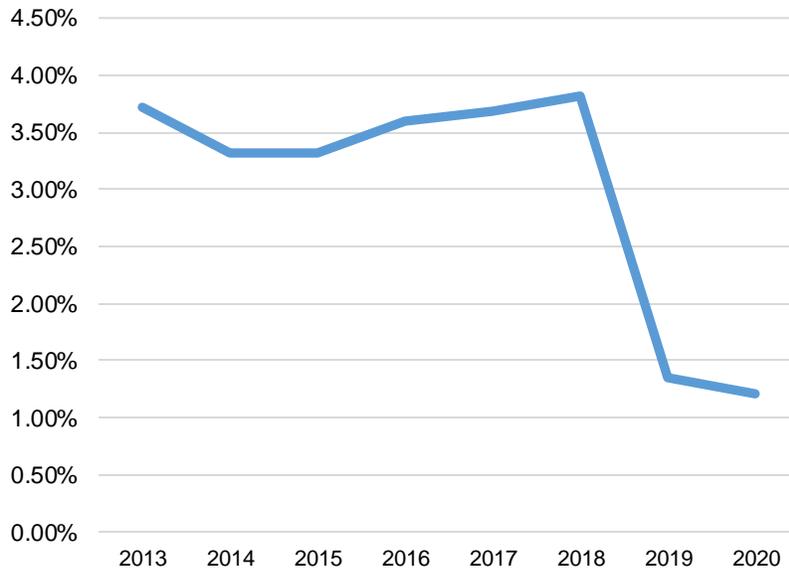
En 2013 el PEI tuvo un presupuesto de 3,547 millones de pesos. Dicha cantidad representa el 3.72 % del presupuesto total de la dependencia. En 2014 su presupuesto real fue de 3,540 millones de pesos, lo que supone una tasa de crecimiento real negativa de -0.21 % con respecto al año anterior. En 2015 tuvo un presupuesto de 3,563 millones de pesos y una tasa de crecimiento real de 0.66 %. Su porcentaje con respecto al presupuesto total de la dependencia fue de 3.33 %.

En el cuarto año de gobierno de EPN, se destinaron 3,573 millones de pesos en términos reales al programa, con una tasa de crecimiento de 0.27 %. No obstante, el porcentaje en relación con el total fue de 3.59 %. En 2017 tuvo un monto asignado de 3,334 millones de pesos. Lo que significó un 3.69 % con respecto al presupuesto total de SEDESOL. Ese año la tasa de crecimiento real fue negativa, de -6.69 %, la más grande durante el sexenio.

Ya en el último año de su sexenio, el presupuesto real fue de 3,330 millones de pesos y una tasa de crecimiento de -0.11 %. Sin embargo, con relación al presupuesto total, fue el año que más porcentaje representó, con un 3.82 %.

Con el cambio de administración, el programa recibió una sustitución radical. No solo se modificó su denominación, sino la forma de operación y el presupuesto asignado. Para el primer año de gobierno tan solo se canalizaron 1,611 millones de pesos en términos reales, lo que representa 1.36 % del total del presupuesto de la dependencia. Se observó un -51.60 % de tasa de crecimiento real con respecto al último año de gobierno de EPN. Para el segundo año de la administración de AMLO, el panorama no cambió demasiado, puesto que sólo se destinaron 1,670 millones de pesos en términos reales. (Consultar anexo, Tabla 3).

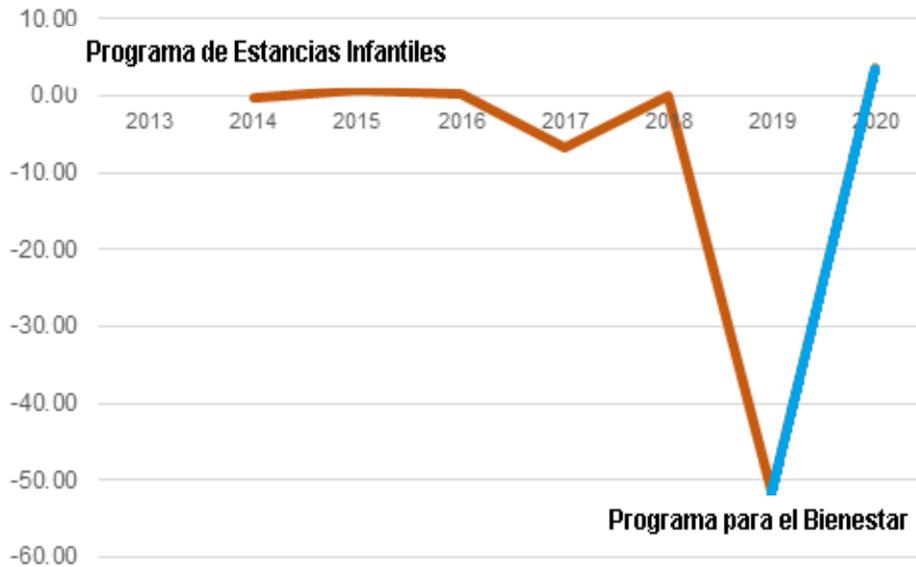
Gráfica 10 Porcentaje del presupuesto del Programa de Estancias Infantiles y Programa para el Bienestar, con relación al presupuesto de la SEDESOL, 2013-2020



*Tomando como base el año 2013

Fuente: elaboración propia con base en datos de los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

Gráfica 12 Tasa de crecimiento real del Programa de Estancias Infantiles y el Programa para el Bienestar, 2013-2020



*Tomando como base el año 2013

Fuente: elaboración propia con base en datos los presupuestos de egresos de la federación, 2013-2020.

4.4. Resultados del Programa de Estancias Infantiles

El PEI fue un programa al que las administraciones habían dado continuidad. Desde su implementación en el gobierno de Calderón en el año 2007, en el sexenio de EPN continuó debido a los resultados positivos que se habían obtenido.

Para analizar el alcance del programa, se necesita de tres conceptos importantes de la metodología para la cuantificación de las poblaciones: potencial, objetivo y beneficiada. La población potencial es el conjunto de personas que presenta el problema central y que pueden ser atendidas por el programa.

SEDESOL (2017), identificó como población potencial al grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años para niñas o niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social. En específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral; así como a los hogares con ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar.

La población objetivo es un subconjunto de la población potencial que un programa público puede atender en el corto y mediano plazo, tomando en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes. Para el caso del PEI, son aquellas personas que se encuentran en condición de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal; o formal y específicamente a las madres, padres solos y tutores que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Por último, la población que se atiende con un programa social en un ejercicio fiscal es la que se conoce como población beneficiada.

Ahora bien, de acuerdo con la ficha de monitoreo 2017-2018 del CONEVAL (2018), la población potencial fue de tres millones 55 mil 751 personas, la población objetivo 779 mil 857 personas y la población beneficiada de 310 mil 968 personas. Lo que significa un 39.88 % en relación con el objetivo. Desde su creación en 2007,

el programa beneficio a un millón 825 mil 394 madres y padres solos, y atendido a dos millones 174 mil 415 niñas y niños.

Acercas de las evaluaciones, éstas pueden ser de dos tipos: institucionales y particulares. Las primeras son las realizadas por el gobierno, como pueden ser, por ejemplo, la Dirección de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la propia dependencia o el CONEVAL. Mientras que las particulares generalmente son realizadas por instituciones académicas o asociaciones civiles. El contraste entre unas y otras permite dimensionar el grado de efectividad del programa.

Las evaluaciones realizadas por el CONEVAL representan las más importantes de las instituciones, porque es el facultado por la Ley General de Desarrollo Social, para evaluar los programas sociales.

Al realizar la evaluación del impacto del PEI en 2011, el CONEVAL encontró que hubo un aumento de 18 % de probabilidad de que la madre cuente con un empleo. También se observó que menos del 0.05 % de la población beneficiaria reportaron usar servicios de guardería con anterioridad, esto implica que probablemente el programa representa un nuevo espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos (CONEVAL, 2018).

La dependencia también se percató que el programa tenía efectos secundarios positivos, independientemente a los deseados al iniciar el programa. Por ejemplo, el empoderamiento de las madres. del seguimiento y supervisión del ejercicio de recursos y acciones implementadas; 93.9 % de las personas beneficiarias consideraron que el programa contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos, debido a que les brindó la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios.

Asimismo, los niños han tenido un impacto en su desarrollo psicosocial. El 96.5 % de las personas beneficiadas consideraron que la atención y cuidado de sus hijos en la estancia ha tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, en el 96 % de los casos han desarrollado habilidades sociales y un 97.5 % han observado una mejora en el desarrollo motriz de sus hijos (CONEVAL, 2018).

En cuanto al segundo objetivo del problema (la insuficiencia de oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil para familias de escasos recursos), la Encuesta Nacional a Beneficiarios (2010) encontró que: 87.2 % de las estancias infantiles eran de nueva creación, 85 % llevaba dos años o más de haberse afiliado al programa, 95 % de los niños que atendían las estancias recibían apoyo del programa, 25 % de las estancias tenían algún niño con discapacidad y 36 % del total de las estancias contaban con personal capacitado para atenderlos. El 97 % proveía comida caliente y al menos una colación a los niños. El 97 % de las responsables de las estancias eran mujeres, poco más de la mitad tenía educación profesional y 81 % contaba con experiencia previa en el cuidado de los niños.

Estudios de corte cualitativo realizados por particulares, han corroborado los efectos positivos del programa. Como el trabajo realizado por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Por medio de encuestas, detectó que, en cuestión de empleo e ingreso, las beneficiarias consideraban tener un mejor trabajo y que su ingreso aumentó. En el caso de haber perdido el empleo, tuvieron el tiempo para conseguir otro. Pudieron aportar ingresos al hogar, además de facilitar su acceso al mercado laboral. Para las responsables de las estancias significó tener su propio negocio.

Por el lado del bienestar personal y familiar, el trabajo destaca que las beneficiarias se sentían más útiles porque les permitía desarrollarse y crecer como persona y familia. Mientras que la apreciación del programa era calificada de buena a excelente puesto que les permitía ir a trabajar tranquilas y que sus hijos estaban bien cuidados. La única desventaja que consideraban que tenía el programa, era que la cantidad que recibían de apoyo era baja, puesto que algunas beneficiarias no podían pagar la cuota extra o de corresponsabilidad a la estancia (Lezama, 2009).

La pregunta pertinente es ¿la sustitución del PEI por el PBN, sigue cumpliendo con el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral?

4.5. Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras

La determinación del gobierno de AMLO de desaparecer el apoyo a las estancias infantiles obedeció a una cuestión estrictamente política. Argumentando casos de corrupción se tomó la decisión de realizar las transferencias directamente.

La animadversión del titular del ejecutivo a las estancias infantiles viene de un acontecimiento del pasado, que le ha redituado en su discurso: el incendio de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. En el siniestro fallecieron cuarenta y nueve menores de edad, de entre cinco meses y cinco años (Raphael, 2014). El presidente López Obrador ha expresado en diversas ocasiones, que dicho suceso constituye “el saldo más doloroso de la privatización de los servicios de salud”; sostiene que es una consecuencia de subrogar los servicios (Hernández, 2020).

No obstante, el cambio del PEI a PBN, tampoco terminó con la corrupción. Por el contrario, se mantuvieron muchas de las irregularidades que se señalaban en la asignación de recursos, y aparecieron otras.

Una de ellas, es el beneficio indirecto del cierre de las estancias por parte de los aliados del Partido Morena, ya que el Partido del Trabajo (PT), recibiría 800 millones de pesos para sus Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) (Forbes Staff, 2019).

El nuevo programa no cuenta con mecanismos de evaluación de eficiencia de las entregas del apoyo (Job, 2020). Lo anterior, toda vez que los más de dos mil millones de pesos que se han repartido entre 223 mil 412 personas beneficiarias no han sido verificados para que se usen de manera correcta por la Secretaría de Bienestar (Antúnez, 2020).

En 2019, la Secretaría de Bienestar entregó apoyos por más de 653 millones de pesos sin contar con la lista de beneficiarios y los montos asignados. Tampoco

se han respetado las reglas de operación del programa porque no se cumplieron los requisitos de elegibilidad, entre ellos 302 registros de menores que cumplieron la edad límite en 2017, y aun así sus progenitores recibieron el dinero en 2019, y lo mismo con 612 registros de menores que cumplieron la edad límite en 2018 (Heraldo de México, 2020). Encima de que muchos dejaron de ser beneficiarios a pesar de estar inscritos en el programa y otros tantos no han recibido el apoyo después de registrarse.

Aunado a dichos problemas administrativos y financieros en el control y evaluación de los recursos, existen otros problemas económicos y sociales. La cobertura de las estancias superaba los 320,000 niños, de los cuales, al menos 70 % estaba al cuidado de la madre (Infobae, 2020). Con ello se agravó no solo la situación de vulnerabilidad de los infantes, sino que se regresaba a la situación anterior a la implementación del programa. El nuevo programa no evita que las mujeres en edad de trabajar abandonen su fuente de ingresos por tener que cuidar a sus hijos. Sin mencionar las fuentes de empleo formal que se perdieron con el cierre de las estancias, que en su mayoría eran atendidas por mujeres.

La desaparición de las estancias infantiles implicó una violación de los derechos humanos de los niños, niñas, madres, padres, responsables y trabajadoras de las estancias, usuarias y beneficiarias del extinto programa (CNDH, 2019).

4.6. Análisis de la eficiencia de los programas

El PEI evitaba el efecto de sustitución, considerando que el apoyo se asignaba a cada beneficiario de acuerdo con su situación económica, y era entregado directamente a la responsable de la estancia infantil. Además, los beneficiarios aportaban una cuota de corresponsabilidad fijada por la responsable de la estancia.

Sin embargo, el PBN distorsiona el fin de la política pública, ya que incentiva la creación de un efecto sustitución al entregar la transferencia al beneficiario, pues no se evalúa que el dinero efectivamente se gaste en guarderías, estancias o pagando a otro por el cuidado de los hijos.

Podría darse el caso de que una madre tenga el incentivo de no buscar trabajo o que, en vez de utilizar el servicio de guardería lo deje con sus padres o familiares y ese dinero lo ocupe en otra cosa distinta al fin del programa.

El efecto en el ingreso del PEI, no alteraba los precios de las estancias en el mercado. En el caso de las beneficiarias con más carencias, les permitía solventar el gasto de la estancia sin ver comprometidos sus ingresos. Y de las que su ingreso no era el más bajo, pero permanecían por debajo de la línea de bienestar, podían acceder a una guardería con mayores servicios.

En el caso del PBN, el efecto en el ingreso aumentó la colegiatura de las estancias y guarderías porque al ya no tener el subsidio del gobierno, deben solventar por ellos solos los gastos para pagar agua, luz, sueldos. Incluso sustentar carpetas de protección civil, tener extintores cargados, seguro de gastos médicos y seguros de responsabilidad civil para terceros.

Los beneficiarios son ahora, quienes reciben el dinero directamente, deben costear la colegiatura y organizarse entre ellos para comprar los alimentos que prepara el personal para sus hijos en las estancias.

En teoría, si el gobierno busca impulsar una actividad más que otra, tendría que proponer un programa que tenga efecto de sustitución. Pero si prefiere el bienestar de las familias, buscaría un programa con efecto ingreso. No obstante, como se ve al programa en estudio, los efectos son contradictorios. Dado que el PEI presentaba mejores resultados de eficacia, eficiencia y efectividad al generar la suficiente oferta para cubrir la demanda de estancias y guardias de calidad, se permitía a los beneficiarios trabajar o estudiar, y que el cuidado de los hijos no se los impidiese. De esta manera se obtenía el bienestar de esa familia.

Como se plantea en la teoría, si se quiere bienestar de las personas el efecto deseado tendría que crearse un efecto ingreso, y por tanto la política del presidente sería la ideal, lo cual no aplica a la problemática a solucionar.

A pesar de ello, la modificación en el programa no representa que el aumento en el ingreso se traduzca en bienestar automáticamente y de forma progresiva. Por

un lado, los beneficiarios pagan más de lo que pagaban antes por el mismo servicio. Además, ahora deben comprar los alimentos de sus hijos para el tiempo que están bajo el cuidado de la estancia.

Solo en el supuesto de que encargaran a los hijos con un familiar y no gastaran el dinero en ese fin, podría pensarse que su ingreso realmente aumenta. Pero sería discutible afirmar que aquello es bienestar. ¿Qué es más beneficioso para un pequeño en desarrollo? ¿Dejarlo al cuidado de sus abuelos o familiares que no le brindan la estimulación necesaria, o encargado al cuidado de personas especializadas en ello? ¿Cuál genera más bienestar en el largo plazo?

4.7. Consecuencias distributivas

Las consecuencias distributivas del gasto están muy relacionadas al concepto de política del politólogo Harold Laswell (1936). En su trabajo, el autor plantea que habría que analizar quién es el que gana, lo que gana, cuándo y cómo lo hace. De manera similar, Stiglitz (2000) afirma que los economistas identifican los distintos grupos que salen ganando o perdiendo con un programa público y analizan los incentivos de estos grupos para intentar influir sobre el proceso político con el fin de promover los resultados que les son favorables.

¿Quién gana y quién pierde con el gasto en un programa público? El punto de partida es el objetivo del programa. Sin embargo, al implementar el programa acaba beneficiando de manera distinta a diferentes personas. Dichos beneficios pueden medirse por las respuestas en el mercado de los beneficiarios de dicho gasto (Olivares, 2020).

En el PEI, los ganadores eran las madres, padres y tutores que podían dejar a sus hijos al cuidado de personas capacitadas para desempeñar ese servicio a bajo costo. También ganaban las estancias que recibían el subsidio por el cuidado de los niños pudiendo ofrecer servicio a un costo menor. En el caso de la primera modalidad del programa eran ganadores secundarios. Partiendo de la segunda y tercera modalidad ganaban las estancias, por el monto para la adecuación y equipamiento de los inmuebles que distribuía el gobierno al formar parte de la red.

El PEI tenía efectos distributivos positivos entre productores (estancias infantiles) y consumidores (madres y padres solos). La aportación del gobierno a la seguridad social se convertía en mayores ingresos por los trabajos de los consumidores.

Al ir más allá de lo que se puede considerar el primer beneficiario, los ganadores finales eran los hijos, quienes se quedaban a resguardo de estancias seguras y especializadas para su cuidado, con lo cual se evitaban posibles abusos o violencia por parte de familiares, además de que se veían beneficiados en su desarrollo social y cognitivo.

En las revisiones sobre quien gana y quien pierde, cuando se crea o modifica un nuevo programa hay aspectos buenos y malos. Con el PBN, las perdedoras son las estancias y guarderías que dejaron de recibir el apoyo. Algunas que incluso tuvieron que cerrar, con lo cual dejaron sin empleo a muchas mujeres que se encargaban de cuidar a los niños en las estancias. No hay una cifra a nivel nacional, no obstante, se calcula que son cerca de 2 mil 500 empleos, tan solo en el Estado de Guerrero (El Sol de Chilpancingo, 2019). Sin embargo, otras se mantienen y puede ser visto como una ventaja, porque aumentan los costos del servicio, aunque al mismo tiempo les perjudica, porque la demanda se reduce.

También pierden los padres, si preparan alimentos para los hijos, porque esa actividad les quita tiempo y dinero. Si no los preparan, los papás ganan y los abuelos son los que pierden, a menos que se les de dinero para preparar alimentos para ellos y los infantes.

Los perdedores en general en ambos programas de gobierno son todos aquellos que pagan impuestos y que no son madres, padres solos y tutores, que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado u atención infantil. Haciendo del beneficio de los ganadores, un beneficio progresivo porque reciben más de lo que aportan por impuestos.

4.8. Equilibrio entre equidad y eficiencia

El PEI tenía como objetivo el acceso y permanencia en el mercado laboral o en su caso el acceso y permanencia a la educación de madres y padres solos al cuidado de hijos pequeños, vulnerables por su ingreso. Siendo la equidad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral el principal móvil del programa. No obstante, no estaba peleado con la eficiencia, ya que las mujeres podían insertarse a una actividad laboral y obtener ingresos para su subsistencia y la de su familia.

De forma contraria, el PBN dice perseguir la equidad en detrimento de la eficiencia y no consigue ninguna. Ya que el gobierno apela a que el recurso se gaste en el cuidado de los menores, pero no se evalúa que realmente se cumpla. Los programas deben ser valuados con base en los objetivos que se plantean. Precisamente para eso se crean las reglas de operación y el marco normativo, para no tergiversar los incentivos propuestos por el sector público.

En el caso del PBN, la puesta en marcha del programa no incluía una evaluación de los beneficiarios. El gobierno esperaba en 2020, poder evaluar por medio de entrevistas con las madres y los niños beneficiarios de dicho programa, con el fin de ver si se está atendiendo las necesidades de la población. Lo cual aún no sucede.

Propuesta

Por lo anterior, es indispensable que el gobierno intervenga en un mercado insuficiente. El objetivo principal debe ser que las mujeres, padres y tutores puedan desempeñar una actividad económica o continuar sus estudios impactando positivamente en la calidad de vida de ellos y los menores. Además de empoderar a las mujeres e impedir que caigan en una espiral de desigualdad.

Regresar al esquema anterior combatiendo la corrupción, sería la opción eficiente y eficaz para cumplir con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres y padres. Se pueden hacer

ajustes para complementar las evaluaciones de eficiencia del gasto y efectividad del apoyo.

Además, se deben implementar de inmediato los controles para evitar el desvío de recursos y la opacidad, así como mayor vigilancia y supervisión a las estancias que garanticen la seguridad para los menores dentro de las estancias que prevengan cualquier accidente.

Sin embargo, no es factible que el gobierno cambie de opinión y regresen las estancias. Por lo que la propuesta más viable sería que se cumpla con los lineamientos establecidos en las reglas de operación del programa. Asimismo, se requiere transparentar y llevar un control de los padrones de beneficiarios que permita posteriormente evaluar la efectividad de las transferencias directas. De igual manera, generar un mecanismo que permita comprobar que el apoyo es gastado efectivamente en el cuidado del menor.

Conclusiones

Es importante destacar que cuando se habla de políticas públicas, también se habla de política. A diferencia de los países de lengua hispana, en la lengua inglesa se distingue de manera precisa el término de política, a través de distintos términos: politics, polity, y policy. Politics hace referencia a la actividad política al juego del poder. Polity se refiere más bien al régimen político, al sistema político. Y policy o policies (en plural), se habla de políticas públicas.

No hay definiciones claras en referencia a las políticas públicas por parte del Estado mexicano, lo que hace difícil su aplicación entorno a la resolución de problemas públicos, su indefinición idiomática hace difícil su puesta en marcha, al ser un término que se acuñó e implementó primero en los Estados Unidos de América, y posteriormente permeó en Europa y los países desarrollados, lo cual impide tener una buena aplicación al caso mexicano.

El marco normativo es poco claro y deficiente al mencionar las políticas públicas, lo que impide tener un ámbito jurídico aplicable a las mismas, por ende,

existe un vacío legal para la resolución de las complicaciones de la sociedad que surge consuetudinariamente y que están en manos del gobierno resolver.

En México, las políticas públicas, en muchos de los casos a nivel gubernamental, llegan a ser confundidas con planeación estratégica, en mayor medida como política estatal, sin tomar en cuenta las particularidades del vocablo aplicado al contexto mexicano.

Es a partir de la transición democrática con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), que se define desde el Estado a las políticas públicas como el conjunto de concepciones, principios criterios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada decide hacer frente a los problemas que se consideran de naturaleza pública.

El cambio ocurre en el sexenio de EPN, a partir del cual las políticas públicas se plantean como una planeación, lo cual da un giro a lo que se implementó en los sexenios anteriores. Ya que se retoma el enfoque de planeación estratégica de los gobiernos del PRI. Manteniendo la forma de gobernar de antaño privilegiando escasamente la participación de la sociedad y dirigir la política desde arriba en un sentido institucional y no desde abajo, pensando en la ciudadanía.

Lo anterior se puede constatar del análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que no se determinan como políticas públicas las líneas de acción que implementaría el gobierno federal para resolver los problemas del país.

Aunque no hay un concepto unívoco de programa social, este puede entenderse como un conjunto de acciones que atienden los derechos sociales y que buscan la promoción del bienestar de las personas para el mejoramiento de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

Como puede constarse, a partir del Plan Nacional de Desarrollo, los presupuestos de egresos y los programas sociales, se puede conocer cuáles son las prioridades de un Gobierno. En el caso de la administración de EPN, el discurso

del gobierno fue de combate a la pobreza y a la desigualdad. No obstante, eso solo ocurrió en los primeros tres años de gobierno, puesto que después fue disminuyendo el presupuesto para el Desarrollo Social. En 2014, el segundo año de gobierno de EPN, el presupuesto de la SEDESOL tuvo una tasa de incremento de 12.24 % con respecto al año anterior, la cual es el mayor aumento en términos reales de su administración. Al año siguiente fue solo de 0.23 %, y los años subsecuentes la tasa de crecimiento real fue negativa.

Frente a ello, en 2019, el primer año de gobierno de AMLO, tuvo una tasa de crecimiento real de 36.27 % con respecto al año anterior, en el presupuesto destinado a la Secretaria de Bienestar. Gracias a que la LXIV Legislatura entró en funciones el primero de septiembre de 2018, con una mayoría calificada (MORENA y sus aliados PT, PVEM y PES), le permitió asignar los recursos del presupuesto con su plan de gobierno de mayor gasto en programas sociales. Aunque, el presupuesto de 2020 tiene una tasa de crecimiento real de 16.26 %, menor comparada con la del primer año de su administración, menor al 36.27 % observada en 2019.

Contrario al sexenio anterior, la administración de MORENA, si ha destinado una cantidad importante de recursos a los programas sociales. En los dos primeros años de gobierno de AMLO, el mayor porcentaje del presupuesto destinado a la Secretaria de Bienestar fue de 2.61 % correspondiente a 2020, con respecto a un presupuesto total real de 5.209 billones de pesos.

La subfunción con mayor gasto es otros grupos vulnerables, dado que ella contiene el gasto de los programas sociales. En términos reales, destinó 117,719 millones de pesos en su primer año y 137,495 millones de pesos en el segundo. El primero representó un incremento de 37.6 %, frente al último año de gobierno de EPN, y creció un 16.8 % en su segundo año de gobierno.

El análisis del presupuesto por unidades responsables entre sexenios es complejo, porque no siempre hay una continuidad en el objeto a estudiar entre las diferentes administraciones federales. Cada gobierno quiere distinguirse del

anterior, por lo que modifica la estructura administrativa de las dependencias (subsecretarías, direcciones generales y unidades). Sobre todo, las que se consideran como entidades de la administración pública paraestatal como lo fideicomisos y fondos sufren cambios importantes.

En relación con los cambios en la asignación de recursos por unidad responsable, se puede observar un patrón. La mayoría de los cambios suelen reflejarse en el presupuesto de egresos del segundo año de gobierno. Esto puede obedecer a que el gobierno saliente, es quien presenta el presupuesto del primer año de gobierno de la administración entrante ante la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Por esa razón se mantiene en general como los anteriores presupuestos.

Sin embargo, puede ocurrir que los cambios se observen desde el primer año de gobierno. Como en el caso de la administración de AMLO, quien influyó en la toma de decisiones en la asignación de recursos del presupuesto de egresos de 2019. Al sostener reuniones con el entonces secretario de Hacienda, y contar con una mayoría en la Cámara de Diputados, logró tener cambios significativos desde su primer año de gobierno. Uno de los cambios más importantes a destacar, es la fusión de Diconsa, S.A. de C.V. y de Liconsa, S.A. de C.V., que pasó a denominarse Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).

Los cambios en la administración de AMLO se observan en la disminución del gasto del CONEVAL, el cual presenta una tasa de crecimiento de -10.7 % en el primer año de gobierno. En el mismo sentido se encuentran las delegaciones de SEDESOL. Las cuales ven decrecido su presupuesto, primero en una tasa de -51.4 % en 2019 y luego de -66.9 % en 2020.

Contrario a lo que podría pensarse, por ser parte del *target* de AMLO desde su administración como jefe de gobierno, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores ve reducido su gasto en lugar de aumentar. En 2019 tiene una tasa de crecimiento real de -1.5 % y en 2020 la tasa es de -21.4 %. También ocurre lo

mismo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social que presenta una tasa de -18.0 % en el primer año de gobierno de AMLO y una tasa de -29.8 % al siguiente.

Los casos más significativos son los que experimenta la Oficialía Mayor y el Órgano Interno de Control, quienes en 2019 tienen una tasa de crecimiento de -20.3 % y -20.2 % respectivamente. En 2020, se les recortó completamente el gasto a ambas unidades responsables.

Lo anterior podría parecer congruente frente a los dichos del presidente como candidato y al asumir el cargo, de reducir la burocracia e intermediarios en la entrega de apoyos que a partir de esta administración serían entregados directamente a los beneficiarios. En el primer año las direcciones generales tienen un gasto de 99,219 millones de pesos, lo que significa una tasa de crecimiento real de 161.6 % con respecto al último año del gobierno anterior, en sentido contrario a sus propuestas. Las subsecretarías y las unidades tienen gastos por 21,782 millones de pesos y 2,518 millones de pesos respectivamente. Esos gastos tienen las mayores tasas de crecimiento en la dependencia en el segundo año de la administración las subsecretarías con 39,760.3 % y las unidades con 3,400.7 %.

Ahora, gastar más no se traduce directamente en una mejoría de la situación de pobreza y desigualdad. Sobre todo, a la luz de la añeja discusión entre desigualdad e inseguridad. Relación que ha sido escasamente estudiada en México, de acuerdo con Villarespe, Sánchez y Espíndola (2012). No obstante, se ha encontrado que los delitos contra la propiedad se relacionan positivamente con la desigualdad del ingreso, la escolaridad y la proporción de población urbana, y de forma negativa con el ingreso. El gobierno de la cuarta transformación tiene razón al situar a la desigualdad como una de las causas del aumento de la inseguridad en el país. Pese a ello, erra al pensar que los programas de transferencias monetarias modifican el *statu quo*. Ya que se requiere transformar el modelo de desarrollo y no solamente satisfacer las necesidades básicas para eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad.

Si bien es cierto que se requieren recursos para disminuir la gran desigualdad que existe entre la población, es indispensable que este gasto sea ejercido de una forma eficaz y eficiente, pero a la vez efectiva. De forma que realmente incida positivamente en el desarrollo y bienestar de las personas. Por lo que se vuelve fundamental mantener una continuidad de aquellos programas que comprueban tener un impacto positivo en la realidad. Estos deben ser modificados o cancelados de comprobarse su ineficacia para atender la problemática para la que fueron diseñados.

Otra pieza importante para que los programas sociales sean exitosos, además de los recursos financieros y materiales, son los recursos humanos. Los cambios del diseño organizacional en el organigrama se plantean como parte de la solución. Pero eso no sirve de nada, se requiere que los servidores públicos tengan una capacidad técnica mínima para planear, organizar, integrar, dirigir, controlar y evaluar las políticas. Y que estas no solo se limiten a ser eficientes y eficaces, sino efectivas.

El PEI se creó en el sexenio de Felipe Calderón. El gobierno pretendía incidir en la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en una madre trabajadora o con intención de incorporarse al mercado laboral, estudiante o un padre solo, mediante la entrega de apoyos para cubrir parte de los gastos del servicio de cuidado y atención infantil, y la creación de espacios que permitiera aumentar la oferta.

El problema que dio origen al programa tiene dos frentes: por un lado, consistía en incrementar la participación de la población femenina en el mercado laboral, que para el ejercicio fiscal 2006, representaba 35.35 % de la población económicamente activa (SEDESOL, 2012).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), de 2005, la proporción de mujeres trabajadoras es menor en los hogares más pobres. Y cuando ya contaban con una fuente laboral, las mujeres que

abandonaban su trabajo eran principalmente para cuidar a los hijos y dedicarse a labores domésticas al casarse.

La principal razón por la que las mujeres no salían a trabajar era la falta de apoyo para el cuidado de sus hijos, según la información de la Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad (ENFV) (2005). El 59 % de mujeres se encontraba en esta situación y el segundo motivo más importante era que preferían quedarse en casa un 25 %.

Por el otro lado, tiene que ver con un fallo de mercado, el cual se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente. En el caso concreto es la insuficiencia de oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil tanto del sector público, como del privado. Y las dificultades para pagar y acceder a la oferta existente. La oferta de servicios de cuidado infantil por parte del sector público, sólo cubre una fracción limitada de la población demandante. Mientras que por parte de la iniciativa privada es la insuficiente oferta privada de estos servicios para familias de escasos recursos (Gobierno de México, 2009).

Asimismo, el mercado de trabajo en México no paga lo suficiente para que el ingreso de una sola persona en el hogar sea suficiente para mantener los gastos que se realizan en los diversos rubros (alimentos, vestido, casa, etc.). Durante más de 30 años el ingreso laboral ha decrecido de manera importante, por lo que se hace necesario que el jefe del hogar y su cónyuge tengan que trabajar para obtener un ingreso suficiente.

Según la SEDESOL (2012), el objetivo general del PEI consistía en disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la responsabilidad de una familia con niños o niñas entre 1 y 2 años 11 meses de edad recaía en una madre trabajadora o padre solo. Así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral.

El primer objetivo específico del programa era facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las mujeres trabajadoras y padres solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil. El segundo, radicaba en aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo mediante la conformación de una red.

Dichos objetivos se implementaban a través de las 3 modalidades: apoyo a madres trabajadoras y padres solos; impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, e incorporación a la red de estancias infantiles.

La primera de ellas estribaba en un subsidio para el pago de los servicios de las estancias infantiles. El monto podía ser de 900 pesos mensuales por niña o niño de entre 1 a 3 meses a 11 meses de edad, o 1,800 pesos si presentaba alguna discapacidad; en este caso se consideraban a niñas y niños de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (CONEVAL, 2018).

La segunda modalidad consistía en un apoyo para la adecuación y equipamiento de los inmuebles a personas jurídicas individuales y colectivas que desearan crear y operar una instancia. La cantidad máxima era de 61,000 pesos. Y la tercera era un apoyo a los responsables de las estancias que quisieran afiliarse a la red, hasta por 41,000 pesos (INSP, 2011).

Las reglas de operación del programa (DOF, 2017), establecían que el criterio de elegibilidad para obtener el apoyo por parte de la población objetivo era que el ingreso per cápita estimado por hogar estuviera por debajo de la línea de bienestar, lo que significa que sus ingresos mensuales no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de bienes y servicios, tanto para alimentos como otros artículos no alimentarios.

Además, para tener derecho a recibir los servicios de estancias, se requería comprobar que la madre o padre estudiaba, trabajaba o estaba en busca de empleo y que su ingreso era menor a 6 salarios mínimos mensuales por hogar al momento de solicitar el apoyo.

Cabe hacer énfasis en que el gobierno, solo cubría los costos del servicio del cuidado y atención de los niños con la beca, que se entregaba al responsable de la Estancia por cada niño. La madre, padre o responsable del cuidado de cada niño, tenía que hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad, que cubría la diferencia entre el apoyo otorgado por el gobierno federal y la cuota que fija la responsable de la estancia infantil.

Con el cambio de administración, el programa recibió una sustitución radical. No solo se modificó su denominación, sino la forma de operación y el presupuesto asignado. Para el primer año de gobierno tan solo se canalizaron 1,611 millones de pesos en términos reales, lo que representa 1.36 % del total del presupuesto de la dependencia. Se observó un -51.60 % de tasa de crecimiento real con respecto al último año de gobierno de EPN. Para el segundo año de la administración de AMLO, el panorama no cambió demasiado, puesto que sólo se destinaron 1,670 millones de pesos en términos reales.

El PEI fue un programa al que las administraciones habían dado continuidad. Desde su implementación en el gobierno de Calderón en el año 2007, en el sexenio de EPN continuó debido a los resultados positivos que se habían obtenido.

SEDESOL (2017), identificó como población potencial al grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años para niñas o niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social. En específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral; así como a los hogares con ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar.

La población objetivo del PEI eran aquellas personas que se encontraban en condición de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal; o formal y específicamente a las madres, padres solos y tutores que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Ahora bien, de acuerdo con la ficha de monitoreo 2017-2018 del CONEVAL (2018), la población potencial fue de tres millones 55 mil 751 personas, la población objetivo 779 mil 857 personas y la población beneficiada de 310 mil 968 personas. Lo que significa un 39.88 % en relación con el objetivo. Desde su creación en 2007, el programa beneficio a un millón 825 mil 394 madres y padres solos, y atendido a dos millones 174 mil 415 niñas y niños.

Al realizar la evaluación del impacto del PEI en 2011, el CONEVAL encontró que hubo un aumento de 18 % de probabilidad de que la madre cuente con un empleo. También se observó que menos del 0.05 % de la población beneficiaria reportaron usar servicios de guardería con anterioridad, esto implica que probablemente el programa representa un nuevo espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos (CONEVAL, 2018).

La dependencia también se percató que el programa tenía efectos secundarios positivos, independientemente a los deseados al iniciar el programa. Por ejemplo, el empoderamiento de las madres. del seguimiento y supervisión del ejercicio de recursos y acciones implementadas; 93.9 % de las personas beneficiarias consideraron que el programa contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos, debido a que les brindó la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios.

Asimismo, los niños han tenido un impacto en su desarrollo psicosocial. El 96.5 % de las personas beneficiadas consideraron que la atención y cuidado de sus hijos en la estancia ha tenido un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje, en el 96 % de los casos han desarrollado habilidades sociales y un 97.5 % han observado una mejora en el desarrollo motriz de sus hijos (CONEVAL, 2018).

En cuanto al segundo objetivo del problema (la insuficiencia de oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil para familias de escasos recursos), la Encuesta Nacional a Beneficiarios (2010) encontró que: 87.2 % de las estancias infantiles eran de nueva creación, 85 % llevaba dos años o más de haberse afiliado al programa, 95 % de los niños que atendían las estancias recibían

apoyo del programa, 25 % de las estancias tenían algún niño con discapacidad y 36 % del total de las estancias contaban con personal capacitado para atenderlos. El 97 % proveía comida caliente y al menos una colación a los niños. El 97 % de las responsables de las estancias eran mujeres, poco más de la mitad tenía educación profesional y 81 % contaba con experiencia previa en el cuidado de los niños.

Estudios de corte cualitativo realizados por particulares, han corroborado los efectos positivos del programa. Por medio de encuestas, se detectó que, en cuestión de empleo e ingreso, las beneficiarias consideraban tener un mejor trabajo y que su ingreso aumentó. En el caso de haber perdido el empleo, tuvieron el tiempo para conseguir otro. Pudieron aportar ingresos al hogar, además de facilitar su acceso al mercado laboral. Para las responsables de las estancias significó tener su propio negocio.

Por el lado del bienestar personal y familiar, el trabajo destaca que las beneficiarias se sentían más útiles porque les permitía desarrollarse y crecer como persona y familia. Mientras que la apreciación del programa era calificada de buena a excelente puesto que les permitía ir a trabajar tranquilas y que sus hijos estaban bien cuidados.

La determinación del gobierno de AMLO de desaparecer el apoyo a las estancias infantiles obedeció a una cuestión estrictamente política. Argumentando casos de corrupción se tomó la decisión de realizar las transferencias directamente. Y la animadversión del titular del ejecutivo a las estancias infantiles por el acontecimiento la guardería ABC de Hermosillo, Sonora

No obstante, el cambio del PEI a PBN, tampoco terminó con la corrupción. Por el contrario, se mantuvieron muchas de las irregularidades que se señalaban en la asignación de recursos, y aparecieron otras. Como el beneficio indirecto del cierre de las estancias por parte de los aliados del Partido Morena, ya que PT, recibiría 800 millones de pesos para sus Centros de Desarrollo Infantil (CENDI).

El nuevo programa no cuenta con mecanismos de evaluación de eficiencia de las entregas del apoyo. Lo anterior, toda vez que los más de dos mil millones de

pesos que se han repartido entre 223 mil 412 personas beneficiarias no han sido verificados para que se usen de manera correcta por la Secretaria de Bienestar.

En 2019, la Secretaria de Bienestar entregó apoyos por más de 653 millones de pesos sin contar con la lista de beneficiarios y los montos asignados. Tampoco se han respetado las reglas de operación del programa porque no se cumplieron los requisitos de elegibilidad, entre ellos 302 registros de menores que cumplieron la edad límite en 2017, y aun así sus progenitores recibieron el dinero en 2019, y lo mismo con 612 registros de menores que cumplieron la edad límite en 2018. Encima de que muchos dejaron de ser beneficiarios a pesar de estar inscritos en el programa y otros tantos no han recibido el apoyo después de registrarse.

Aunado a dichos problemas administrativos y financieros en el control y evaluación de los recursos, existen otros problemas económicos y sociales. La cobertura de las estancias superaba los 320,000 niños, de los cuales, al menos 70 % estaba al cuidado de la madre. Con ello se agravó no solo la situación de vulnerabilidad de los infantes, sino que se regresaba a la situación anterior a la implementación del programa. El nuevo programa no evita que las mujeres en edad de trabajar abandonen su fuente de ingresos por tener que cuidar a sus hijos. Sin mencionar las fuentes de empleo formal que se perdieron con el cierre de las estancias, que en su mayoría eran atendidas por mujeres.

La desaparición de las estancias infantiles implicó una violación de los derechos humanos de los niños, niñas, madres, padres, responsables y trabajadoras de las estancias, usuarias y beneficiarias del extinto programa (CNDH, 2019).

El PEI evitaba el efecto de sustitución, considerando que el apoyo se asignaba a cada beneficiario de acuerdo con su situación económica, y era entregado directamente a la responsable de la estancia infantil. Además, los beneficiarios aportaban una cuota de corresponsabilidad fijada por la responsable de la estancia.

Sin embargo, el PBN distorsiona el fin de la política pública, ya que incentiva la creación de un efecto sustitución al entregar la transferencia al beneficiario, pues no se evalúa que el dinero efectivamente se gaste en guarderías, estancias o pagando a otro por el cuidado de los hijos.

Podría darse el caso de que una madre tenga el incentivo de no buscar trabajo o que, en vez de utilizar el servicio de guardería lo deje con sus padres o familiares y ese dinero lo ocupe en otra cosa distinta al fin del programa.

El efecto en el ingreso del PEI, no alteraba los precios de las estancias en el mercado. En el caso de las beneficiarias con más carencias, les permitía solventar el gasto de la estancia sin ver comprometidos sus ingresos. Y de las que su ingreso no era el más bajo, pero permanecían por debajo de la línea de bienestar, podían acceder a una guardería con mayores servicios.

En el caso del PBN, el efecto en el ingreso aumentó la colegiatura de las estancias y guarderías porque al ya no tener el subsidio del gobierno, deben solventar por ellos solos los gastos para pagar agua, luz, sueldos. Incluso sustentar carpetas de protección civil, tener extintores cargados, seguro de gastos médicos y seguros de responsabilidad civil para terceros.

Los beneficiarios son ahora, quienes reciben el dinero directamente, deben costear la colegiatura y organizarse entre ellos para comprar los alimentos que prepara el personal para sus hijos en las estancias.

Dado que el PEI presentaba mejores resultados de eficacia, eficiencia y efectividad al generar la suficiente oferta para cubrir la demanda de estancias y guardias de calidad, se permitía a los beneficiarios trabajar o estudiar, y que el cuidado de los hijos no se los impidiese. De esta manera se obtenía el bienestar de esa familia.

A pesar de ello, la modificación en el programa no representa que el aumento en el ingreso se traduzca en bienestar automáticamente y de forma progresiva. Por un lado, los beneficiarios pagan más de lo que pagaban antes por el mismo servicio.

Además, ahora deben comprar los alimentos de sus hijos para el tiempo que están bajo el cuidado de la estancia.

En el PEI, los ganadores eran las madres, padres y tutores que podían dejar a sus hijos al cuidado de personas capacitadas para desempeñar ese servicio a bajo costo. También ganaban las estancias que recibían el subsidio por el cuidado de los niños pudiendo ofrecer servicio a un costo menor. En el caso de la primera modalidad del programa eran ganadores secundarios. Partiendo de la segunda y tercera modalidad ganaban las estancias, por el monto para la adecuación y equipamiento de los inmuebles que distribuía el gobierno al formar parte de la red.

El PEI tenía efectos distributivos positivos entre productores (estancias infantiles) y consumidores (madres y padres solos). La aportación del gobierno a la seguridad social se convertía en mayores ingresos por los trabajos de los consumidores.

Al ir más allá de lo que se puede considerar el primer beneficiario, los ganadores finales eran los hijos, quienes se quedaban a resguardo de estancias seguras y especializadas para su cuidado, con lo cual se evitaban posibles abusos o violencia por parte de familiares, además de que se veían beneficiados en su desarrollo social y cognitivo.

En las revisiones sobre quien gana y quien pierde, cuando se crea o modifica un nuevo programa hay aspectos buenos y malos. Con el PBN, las perdedoras son las estancias y guarderías que dejaron de recibir el apoyo. Algunas que incluso tuvieron que cerrar, con lo cual dejaron sin empleo a muchas mujeres que se encargaban de cuidar a los niños en las estancias. No hay una cifra a nivel nacional, no obstante, se calcula que son cerca de 2 mil 500 empleos, tan solo en el Estado de Guerrero. Aunque, otras se mantienen y puede ser visto como una ventaja, porque aumentan los costos del servicio, aunque al mismo tiempo les perjudica, porque la demanda se reduce.

También pierden los padres, si preparan alimentos para los hijos, porque esa actividad les quita tiempo y dinero. Si no los preparan, los papás ganan y los abuelos

son los que pierden, a menos que se les de dinero para preparar alimentos para ellos y los infantes.

Los perdedores en general en ambos programas de gobierno son todos aquellos que pagan impuestos y que no son madres, padres solos y tutores, que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado u atención infantil. Haciendo del beneficio de los ganadores, un beneficio progresivo porque reciben más de lo que aportan por impuestos.

El PEI tenía como objetivo el acceso y permanencia en el mercado laboral o en su caso el acceso y permanecía a la educación de madres y padres solos al cuidado de hijos pequeños, vulnerables por su ingreso. Siendo la equidad entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral el principal móvil del programa. No obstante, no estaba peleado con la eficiencia, ya que las mujeres podían insertarse a una actividad laboral y obtener ingresos para su subsistencia y la de su familia.

De forma contraria, el PBN dice perseguir la equidad en detrimento de la eficiencia y no consigue ninguna. Ya que el gobierno apela a que el recurso se gaste en el cuidado de los menores, pero no se evalúa que realmente se cumpla. Los programas deben ser valuados con base en los objetivos que se plantean. Precisamente para eso se crean las reglas de operación y el marco normativo, para no tergiversar los incentivos propuestos por el sector público.

En el caso del PBN, la puesta en marcha del programa no incluye una evaluación de los beneficiarios. El gobierno esperaba en 2020, poder evaluar por medio de entrevistas con las madres y los niños beneficiarios de dicho programa, con el fin de ver si se está atendiendo las necesidades de la población. Lo cual aún no sucede.

Con el nuevo programa más allá del discurso del empoderamiento femenino, se requieren acciones afirmativas por parte del gobierno que permitan igualar las condiciones entre hombres y mujeres. En los hogares más pobres, la posibilidad de conseguir un trabajo para las mujeres ha sido históricamente menor frente a los

hombres, lo cual sitúa a las mujeres en una posición de desigualdad para salir adelante por sus propios medios. Si a ello agregamos el cuidado de los hijos, el problema es aún es mayor, lo que deja de atenderse con el programa nuevo.

El programa de estancias infantiles tuvo dos impactos positivos: el primero, disminuir la cantidad de mujeres o padres solteros que abandonan o no consiguen una actividad económica o dejan de estudiar, por tener que cuidar a sus hijos. Y el segundo, ampliaba la oferta económica de estancias infantiles a bajo costo.

Finalmente, el Programa para el Bienestar no cumple con el fin planteado de mejoramiento de accesos y permanencia en el mercado laboral, porque distorsiona el fin del programa. Al desaparecer las estancias, se incentiva el efecto de sustitución. Desde su implementación en 2019, no tenía prevista una evaluación de los beneficiarios, lo que trae como resultado una utilización clientelar de las transferencias monetarias, pues no se cuenta con indicadores que permitan medir el impacto del programa y el resultado de entregar directamente el dinero a la población beneficiaria.

La propuesta para mejorar el programa actual es respetar los lineamientos establecidos en las reglas de operación del programa. Transparentar y llevar un control de los padrones de beneficiarios para poder evaluar la efectividad de programa, y generar un mecanismo que permita comprobar que las transferencias son gastadas en el cuidado del menor.

Fuentes consultadas

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.

----- (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

----- (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

----- (1993). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Antúñez, M. (2020). Las estancias infantiles cumplen un año sin subsidio: unas cierran y otras suben las colegiaturas. Sin Embargo.

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Una manual para la práctica*. México: Porrúa.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2018). CEDRSSA.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). Sobre el caso de violación a los derechos humanos de las personas usuarios y beneficiarias del “Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Ficha de monitoreo 2017-2018, programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

De la Torre (2014). Programas sociales recuento de sus principales aspectos. [versión electrónica]. Cámara, año 3, núm. 33. Recuperado el 15 de enero de 2021, de https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/revista_33_jul-4_prog_soc

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Dror, Y. (1970). Prolegomena to Policy Sciences, in *Policy Sciences*, California: Stanford University Press.

El Sol de Chilpancingo. (2019). Perderán su trabajo 2500 empleadas de estancias infantiles. El Sol de Chilpancingo.

Forbes. (2019). AMLO cancela estancias infantiles, pero da al PT 800 mdp: MCCI. Forbes México.

Gobierno de México (2009). Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. Obtenido de Gobierno de México:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32296/Diagnostico_PEI_1_.pdf

Heraldo de México. (2020). Sin registro, beneficiarios de 1,600 millones de pesos. El Heraldo de México.

Hernández, E. (2015). *Implementación y optimización de políticas públicas en el municipio mexicano: una propuesta socio-jurídica para su fortalecimiento*. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández, E. (2020). Guardería ABC: saldo más doloroso de privatización de servicios de salud, AMLO. ¡Diario Basta!

Infobae. (2020). Un año sin estancias infantiles: autoridades no han verificado cómo las madres gastan los apoyos.

Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. (2005). Encuesta de Familia y Vulnerabilidad en México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2005). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Instituto Nacional de Salud Pública. (2011). Evaluación de impacto del programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. (2016) ¿Qué comemos? Obtenido de observatorio del derecho humano a la alimentación adecuada en Jalisco:

<https://blogs.iteso.mx/quecomemosmex/ae-linea-bienestar/>

Jiménez, H. (2020). La 4T mete tijera a 20 programas de apoyo para mujeres. El Universal.

Job, V. (2020). Sin verificar, más de 2 mil mdp del programa para cuidado de niños. Milenio.

Lahera, E. (2004). Economía política de las políticas públicas. Economía UNAM, No. 2, pág. 34-51

Laswell, H. (1939). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House.

----- (1951). *The Policy Orientation in The Policy Sciences*. California: Stanford University Press.

----- (1971). *The Emerging Conception of the Policy Sciences, in Policy Sciences*. California: Stanford University Press.

Lezama, R. (2009). *El impacto del programa de estancias infantiles SEDESOL en el desempeño laboral de las madres trabajadoras*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

México Evalúa. (2020). Más lágrimas: el presupuesto 2020 para cuidado infantil. Obtenido de Números de Erario.

Meza, S.E. (2019). *De Colosio a Albores: 25 años de desarrollo social*. Nexos.

Olivares Prado, J. (2020). Metodología para analizar el gasto público. Seminario de casos prácticos de la administración pública mexicana (pág.1). Estado de México: FES Acatlán, UNAM.

Raphael, R. (2014). *Mirreynato la otra desigualdad*. Distrito Federal: Editorial Planeta.

Secretaría de Desarrollo Social. (2008). Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres. Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Políticas Sociales.

Secretaría de Desarrollo Social. (2012). Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012.

Secretaría de Desarrollo Social. (2018). SEDESOL. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30680/Subsecretaria_de_Desarrollo_Social_y_Humano_Direccion_General_de_Politicasy_Sociales.pdf

Secretaría de Desarrollo Social. (2019). Manual de organización general de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social. (2005). Manual de organización general de la Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Gobernación (2017). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018.

Subirats, J., Blasco, J., Blanco, I., Brugué, Q., Gallego R., León, M., Parés, M. Palà, R. (2014). Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. Coursera. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Obtenido de: <https://www.coursera.org/learn/democracia/home/welcome>

Subirats, J. y Dente, B. (2014). *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, S.A.

Torgerson, D. (1986). Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis, in *Policy Sciences*. California: Stanford University Press.

Villarespe, V., Sánchez, A. y Espíndola, M. (2012). Pobreza e inseguridad, el viejo debate entre desarrollo y represión: un enfoque empírico, en *México 2012 La Responsabilidad del Porvenir*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Anexos

Tabla 1

Comparación del presupuesto de la dependencia: en términos nominales, reales y sus tasas de crecimiento, 2013-2020

(Millones de pesos)

Presupuesto de egresos de la federación y tasas de crecimiento (millones de pesos)								
Concepto/año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto nominal	95,251.84	111,211.24	114,504.01	109,371.91	105,339.64	106,645.50	150,606.04	181,457.07
Presupuesto real	95,251.84	106,914.74	107,164.73	99,552.50	90,419.59	87,265.07	118,913.21	138,245.62
Tasa Crecimiento Nominal		16.75	2.96	-4.48	-3.69	1.24	41.22	20.48
Tasa Crecimiento Real		12.24	0.23	-6.89	-9.17	-3.49	36.27	16.26

Fuente: elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación, 2013-2020.

Tabla 2

Comparación del presupuesto de la dependencia en relación con el total del presupuesto, 2013-2020

(Millones de pesos)

Presupuesto de egresos de la Federación y la dependencia en términos nominales y reales (millones de pesos)								
Concepto/año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto de egresos nominal de la Federación	4,322,618.95	4,905,401.05	5,138,441.88	5,297,125.82	5,520,569.55	5,967,779.92	6,597,865.32	6,953,750.33
Presupuesto de egresos real de la Federación	4,322,618.95	4,715,887.58	4,809,087.18	4,821,550.03	4,738,649.57	4,883,269.64	5,209,441.34	5,297,812.66
Presupuesto nominal de la dependencia	95,251.84	111,211.24	114,504.01	109,371.91	105,339.64	106,645.50	150,606.04	181,457.07
Presupuesto real de la dependencia	95,251.84	106,914.74	107,164.74	99,552.50	90,419.59	87,265.07	118,913.21	138,245.63

Fuente: elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación, 2013-2020.

Tabla 3

Comparación del presupuesto del programa de estancias infantiles – programa para el bienestar: en términos nominales, reales y sus tasas de crecimiento, 2013-2020

(Millones de pesos)

Presupuesto de programa estancias infantiles y programa para el bienestar (millones de pesos)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto nominal del PEI	3,547.59	3,682.33	3,807.52	3,925.59	3,884.25	4,070.26	2,041.62	2,192.43
Presupuesto real del PEI	3,547.59	3,540.06	3,563.48	3,573.15	3,334.1	3,330.58	1,611.99	1,670.33
Tasa de crecimiento nominal		3.80	3.40	3.10	-1.05	4.79	-49.84	7.39
Tasa de crecimiento real		-0.21	0.66	0.27	-6.69	-0.11	-51.60	3.62
Presupuesto nominal de la dependencia	95,251.84	111,211.24	114,504	109,371.91	105,339.64	106,645.50	150,606.04	181,457.07
Presupuesto real de la dependencia	95,251.84	106,914.74	107,164.73	99,552.50	90,419.59	87,265.07	118,913.20	138,245.63
% en relación al total, del presupuesto	3.72 %	3.31 %	3.33 %	3.59 %	3.69 %	3.82 %	1.36 %	1.21 %

Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y al Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras de 2013 – 2020.