



Usos de la información  
del CONEVAL para la mejora  
de la política social:  
**casos emblemáticos**

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar



Usos de la información  
del CONEVAL para la mejora  
de la política social:  
**casos emblemáticos**

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar

## CONSEJO ACADÉMICO

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Guillermo Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

## SECRETARÍA EJECUTIVA

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Karina Barrios Sánchez**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Directora General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

Agradecemos a Thania P. de la Garza Navarrete, Ricardo Aparicio Jiménez, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapí y Graciela María Teruel Belismelis quienes formaron parte del CONEVAL cuando se elaboró este estudio.

## Usos de la información del CONEVAL para la mejora de la política social: casos emblemáticos

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100,  
alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

### Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Usos de la información del CONEVAL para la mejora de la política social: casos emblemáticos.* Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

# CONTENIDO



1

# CAPÍTULO

Los caminos del agua\*

\* El relato "Los Caminos del agua" está basado en la información pública citada, así como en entrevistas realizadas a Marco Antonio Del Carmen, Miguel Ángel Benítez y Jairo Mendoza, quienes generosamente compartieron su conocimiento y los datos necesarios para profundizar en el análisis de los programas referidos.

## INTRODUCCIÓN

Esta historia está basada en la implementación del Programa de Captación de Agua de Lluvia (Procaptar) de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en una pequeña localidad indígena para brindar a sus habitantes acceso al agua y, con ello, contribuir al cumplimiento de uno de los derechos de la población para el desarrollo social.

Con base en la medición multidimensional de la pobreza, se han generado políticas públicas innovadoras que contribuyen a garantizar el acceso a los servicios básicos de la vivienda en poblaciones alejadas del país. Una de estas innovaciones ha sido el uso de tecnologías que abastecen de agua potable mediante la captación de agua de lluvia, lo cual ha representado un equivalente al servicio de agua entubada y que satisface las necesidades de las poblaciones alejadas y de difícil acceso.

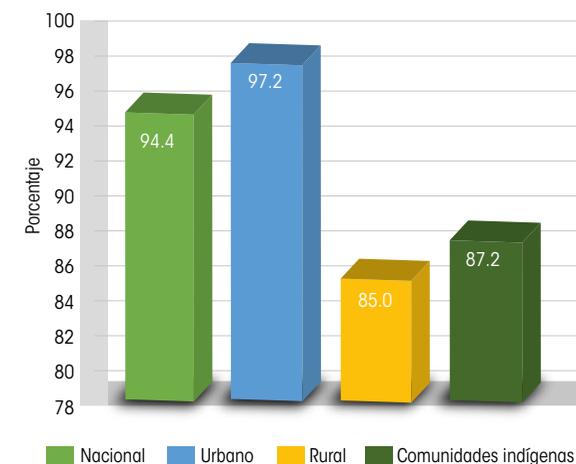
El relato muestra cómo es posible realizar acciones interinstitucionales para contribuir a la transformación social, en este caso específico para brindar un servicio básico en comunidades marginadas, y cómo la medición multidimensional de la pobreza es una herramienta que propicia el impulso de políticas públicas innovadoras que mejoran las condiciones de vida de la población en el país.

## UNA PENDIENTE RÍSPIDA

En Tepeticpac, Tlaxcala no hay llaves de agua en las casas y, aunque llueve mucho, de diciembre a abril hay poca agua para beber. Para tenerla hay que levantarse a las cuatro de la madrugada y caminar dos horas a través de la Sierra Negra de Puebla hasta alcanzar un ramal del río Papaloapan en el que se puede acopiar el agua que se filtra entre la basura acumulada en las orillas. El camino de regreso a casa es de aproximadamente tres horas porque, con cubetas o garrafones de quince o veinte litros de agua cargando en la cabeza, se camina más lento: la espalda se tuerce, duele todo el cuerpo, el corazón se enjuta y para llevar a la familia solo el agua esencial se invierte una jornada completa.

La tragedia de ver llover y tener sed es una realidad para muchas personas en México. Para Jacinta, la joven protagonista de esta historia era un infortunio.

### Cobertura de infraestructura de agua potable en la vivienda<sup>1</sup>



La dispersión y el difícil acceso a las viviendas en las zonas rurales hacen que se incrementen significativamente los costos de la inversión y la operación de los sistemas de abasto de agua potable. Según cifras oficiales, en 2015, nueve millones de habitantes se encontraban sin servicio de agua potable en México. La falta del servicio se presentaba en el 18.4% de las viviendas de las zonas rurales y en el 4.3% de las zonas urbanas.<sup>2</sup>

Una mañana como tantas otras, Jacinta despertó un poco más temprano de lo habitual y se encaminó a traer agua. El recorrido lo hacía acompañada de dos o tres mujeres de la comunidad y alguno que otro niño, pero ese día tomó la delantera. El camino era un descenso de terracería que se bifurcaba para continuar en un sendero

<sup>1</sup> Elaboración del CONEVAL con base en la Comisión Nacional del Agua. *Estadísticas de agua en México*. (Ciudad de México: Comisión Nacional del Agua, 2017). Recuperado en: [http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2017.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2017.pdf)

<sup>2</sup> Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua. *Situación del subsector de agua potable, drenaje y saneamiento*. (Ciudad de México: Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, 2016). Recuperado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/184667/DSAPAS\\_2016\\_web\\_Parte1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/184667/DSAPAS_2016_web_Parte1.pdf)

de piedras resbalosas aún más empinado. Conforme se acercaba al margen del río debía sujetarse a los arbustos para afianzar sus pasos. Bajaba por una ladera casi vertical de filosas lajas de cantera que permitían el descenso.

Llegó al río cuando ya había salido el sol y el canto de los gallos se escuchaba a lo lejos. Jacinta encontró ese río más calmado que de costumbre, puso la boca del bidón en la superficie y comenzó a llenarlo, separando con sus dedos cualquier objeto extraño que se pudiera colar al recipiente en el que juntaba el agua.

Cuando el bidón terminaba de llenarse, Jacinta sintió una punzada que la hizo levantarse rápidamente y llevarse una mano a la parte baja de la espalda. No había sentido algo así antes. Al cabo de unos instantes el dolor cedió y Jacinta continuó su faena.

Con el contenedor a tope y bien cerrado, Jacinta emprendió su regreso a casa. Para ascender por las lajas de cantera, subía el bidón con las dos manos, luego trepaba al siguiente peldaño y alzaba hacia ella el bidón. Después de este tramo, el camino era menos inclinado pero aún largo. Continuamente paraba para recuperar fuerza y aliento y así sobrellevar el regreso. Llevaba su cuerpo al límite para acceder al recurso más elemental: el agua.

## INTERSECCIÓN DE DOS CAMINOS

Cuando llegó a la terracería en el terreno más nivelado, Jacinta vislumbró una camioneta que subía despacio, a trompicones. Jacinta se detuvo a unos metros del vehículo y se cubrió el sol con la mano mientras miraba. Nada se movió ni se escuchó por unos segundos.

De pronto, se abrió la puerta del copiloto de la camioneta y bajó una muchacha ágil y sonriente, quien preguntó a Jacinta su nombre y hacia dónde se dirigía. Jacinta reconoció a Angélica, ingeniera de la capital, quien iba acompañada de Rogelio, su compañero de labores. Como se dirigían al mismo destino, Angélica invitó a Jacinta a subir a la *pick-up*. A la señal de un par de palmadas en la carrocería, la camioneta se puso en marcha nuevamente.

Angélica estaba ávida por saber sobre la vida de Jacinta y le hacía una pregunta tras otra.

—¿Tienes hijos, Jacinta?

—Dos, una de diez y uno de siete.

—¿Y para qué llevas el agua?

—Para tomarla —dijo Jacinta vigilando que el agua del bidón no se derramara por los saltos del camino.

—Nosotros vamos a Tepeticpac —explicó Angélica— porque el presidente municipal de Eloxochitlán, cabecera municipal, dijo que, si ustedes firman una petición, una carta, podríamos instalar un sistema para captar agua de lluvia y almacenarla para que pueda salir limpia directamente de una llave en cada casa de tu comunidad. Agua para tomar y para lo que necesiten, claro, si aceptan. Así ya no tendrías que ir por ella.

Jacinta entornó los ojos y empezó a preguntar.

—¿Cuántos años tienes? Te ves muy chica.

—Veintiséis —respondió Angélica.

—Yo también tengo veintiséis, pero me veo más grande, ¿no? —reflexionó Jacinta.

—¿Dices que van a Tepeticpac? Casi nadie va para allá, está muy lejos y somos solo veinte familias.

—Somos parte operativa de un programa llamado Procaptar<sup>3</sup> que busca que las casas en localidades como la tuya tengan agua, ya que es difícil y costoso llevarla a través de tuberías como se hace en las ciudades, lo que se busca —continuó Angélica— es recuperar el agua de la lluvia que cae en los techos para almacenarla en tanques que la filtran para que salga limpia cuando abras la llave en tu casa.

—Nosotros también juntamos agua de la lluvia —dijo Jacinta— y también la que sale de una grieta del cerro. La guardamos en tambos, pero ya tiene días que no ha llovido bien, apenas caen algunas gotas y se la bebe la tierra.

<sup>3</sup> La Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Conagua tiene a su cargo la ejecución del Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (Proagua), el cual se integra por siete apartados. El Apartado Rural (Aparural) contiene el componente de infraestructura de agua potable y saneamiento básico mediante proyectos de captación de agua de lluvia (Procaptar) y soluciones de saneamiento (biodigestores), así como pozos someros, su proceso de desinfección y purificación para su consumo. Secretaría del Medio Ambiente, Comisión Nacional del Agua. *Manual de operación y procedimientos 2018*. (Ciudad de México: Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, 2018).

En temporada de lluvia la juntamos y cada uno la hierve en su estufa de leña para poder tomarla. Pero muchos días del año las mujeres vamos hasta el río por agua,<sup>4</sup> la colamos y la hervimos para que no se nos enfermen los hijos.

—Entonces les va a gustar mucho el programa del que te hablo, ¿no crees, Jacinta?

—Pues sí —respondió soltando el aliento y mirando el largo camino que lleva a su hogar.

### Cobertura de localidades con infraestructura de agua potable, 2018<sup>5</sup>

Municipio	Localidad	G.M°	VPH <sup>1</sup>	P.10 <sup>2</sup>	P.15 <sup>3</sup>	CIAP (%)
Ajalpan	Achichinalco	MA	90	541	554	97.8
	Bella Vista	MA	49	231	250	97.8
	Esperanza	MA	102	579	678	100
	La Joya	MA	47	275	316	100
	Moyotepec	A	97	514	606	100
Atempan	El Cuatro	MA	74	474	584	86.5
Chiconcuautla	Benito Juárez	A	83	412	399	100
Coyomeapan	Aticpac	MA	34	152	123	0
	Ixtacochitla	MA	72	327	315	100
	Tequiltale	MA	104	471	499	81.7
Cuetzalan del Progreso	Limonco	MA	59	295	266	98.3
Eloxochitlán	Chiapa	A	175	808	678	73.7
	Laguna Seca	MA	30	150	139	93.3
	<b>Tepeticpac</b>	<b>MA</b>	<b>22</b>	<b>112</b>	<b>109</b>	<b>100</b>
	Tepetzala	MA	50	264	293	100
	Tlacotépetl	MA	47	253	235	100
Huehuetla	Chilocoyo del Carmen	A	230	954	1192	0
	Francisco I. Madero	A	129	664	824	0
	Leacaman	MA	368	1897	2156	0
	Putlunichuchut	MA	257	1321	1584	0

<sup>4</sup> En todo el mundo, las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerados que abarca principalmente las labores domésticas como preparar las comidas, recoger leña, ir a buscar agua y realizar tareas de limpieza, y el cuidado de otras personas como atender a los niños, enfermos y ancianos dentro del hogar y en la comunidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano*. (Nueva York: PNUD, 2015) p. 13.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Municipio	Localidad	G.M°	VPH <sup>1</sup>	P.10 <sup>2</sup>	P.15 <sup>3</sup>	CIAP (%)
Huitzilán de Serdán	Cozoltotec	A	58	223	240	96.7
Ixtacamaxitlán	El sabinar (San Pedro)	A	26	91	78	0
	Ranchitos	A	16	83	92	0
	Tagcotepec	A	31	118	101	0
Ixtepec	Zecnachuchut	MA	11	40	38	100
Jopala	Izquimpan	MA	14	83	74	100
Ointla	Chipahuatlán	MA	236	1148	1287	45.7
	Santa Catarina	MA	148	855	812	99.3
	Scontamán	MA	35	223	234	100
Puebla	San Isidro Tlacostépetl	MA	7	43	38	0
Tenampulco	Cerro de la Campana	MA	27	110	103	0
Tlatlauquitepec	Acamalota	A	43	175	152	0
Vicente Guerrero	Cuatro Caminos	MA	193	1236	1564	0
Xochitlán de Vicente Suárez	Amatitlán	A	83	282	297	25.3
	Tacuitapan	A	21	107	110	0
	Texpac	A	40	193	199	100
Zihuateutla	La Mesa del Crucero	MA	19	56	51	100

Notas:

0: Grado de marginación

1: Viviendas particulares habitadas

2: Población 2010

3: Población 2015

CIAP (%): Cobertura de Infraestructura de Agua Potable (Porcentaje)

## PREPARATIVOS DE VIAJE, UNA NOCHE ANTES

Unos días antes, Angélica y Julio, su jefe, conversaban con una taza de café en mano:

—El presidente municipal de Eloxochitlán nos aseguró ayer que, si la gente de la localidad de Tepeticpac acepta, podremos instalar los captadores de agua de lluvia y los biodigestores. Al principio dudó si valdría la pena invertir recursos del municipio en este proyecto porque ya recolectan agua de lluvia y de un escurrimiento de una pared del cerro, pero todos sabemos que eso puede ser muy insalubre.

—¿Le dijiste además que podría recibir más fondos federales para el municipio si la localidad disponía de agua potable? —preguntó Angélica.

—Sí, precisamente eso lo acabó de convencer. Hasta se puso contento —comentó Julio alzando las cejas—. Traté de explicarle a detalle que el contar con un captador de agua de lluvia, que cumpla con las normas de la Conagua, es equivalente a tener el servicio a través de tuberías. Así, para los criterios del CONEVAL, estos habitantes ya no contarían como población con carencia de agua potable. Después, le expliqué que con ello se mejorarían los indicadores de las carencias sociales del municipio y que eso traería más recursos para el próximo año, dado que disminuirían sus indicadores de pobreza.

Desde el año 2016 se considera que los habitantes de una vivienda no tienen carencia en el subindicador de agua si cuentan con un captador de agua de lluvia, formalmente denominado Sistema de Captación de Agua de Lluvia (SCALL), que cumpla con la normatividad establecida por la Conagua, órgano rector en materia de agua en México (Semarnat-Conagua, 2016). La incorporación fue aprobada por el CONEVAL una vez que la Conagua probó que, bajo requerimientos técnicos específicos descritos en su normatividad, los captadores pluviales pueden satisfacer la equivalencia y ser considerados como condición de no carencia<sup>6</sup>.

Atendiendo a la recomendación del CONEVAL, en la reforma a la Ley de Coordinación de Fiscal se modificó la fórmula para la asignación de recursos para incluir un componente de eficacia que reconozca a los municipios que tengan avances en el abatimiento de carencias sociales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 3ª ed.* (Ciudad de México: CONEVAL, 2018) p. 56.

<sup>7</sup> Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación* (29 de diciembre de 1997). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF\\_ref17\\_29dic97.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref17_29dic97.pdf).

Angélica sabía que los indicadores a los que se refería Julio eran sobre el acceso a los servicios básicos en la vivienda, específicamente, el disponer de agua potable dentro de sus casas. Esto tiene un impacto positivo en las condiciones sanitarias de los hogares y sus integrantes al hacer posible, incluso, reducir la morbilidad y la mortalidad en los niños.<sup>8</sup>

De hecho, la disponibilidad de agua potable es una de las características de las viviendas que se consideran en la medición de la pobreza referente a los servicios básicos en los hogares. El CONEVAL tomó como referencia criterios que la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) definió. Paulatinamente, estos criterios se han actualizado y se han incorporado innovaciones como las ecotecnologías, que representan alternativas para proveer servicios básicos en la vivienda, concretamente, abastecer de agua potable a sus integrantes a través de sistemas de captación de agua de lluvia.<sup>9</sup>

Angélica continuó preguntando. — ¿Y en qué quedaron, ¿qué dijo?

— Pues claro que aceptó que vayamos a hablar con los habitantes de Tepeticpac, así que por favor prepara todo para que te vayas con Rogelio y, si los convencen, entonces que les firmen una carta de aceptación para que empecemos a trabajar de inmediato. —Manos a la obra entonces —exclamó Angélica.

El viernes de esa misma semana, Angélica y Rogelio se reunieron para acordar que saldrían al día siguiente a Tepeticpac hacia las nueve de la mañana. Conocía bien el Procaptar y sabía que era la única opción para que poblaciones en zonas de difícil acceso dispusieran de agua potable.

La noche antes de su partida a Tepeticpac, Angélica estaba emocionada. Debía acordar con los pobladores que cambiaran su método de recolección de agua por el que proponía la Conagua. Contaba con un arsenal de argumentos que su jefe Julio le había transmitido. Julio era experto en la materia y capaz de explicar todo lo que sabía, Angélica lo reconocía.

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: evolución 2010-2016 y apuntes sobre el acceso al agua en el medio rural.* (Ciudad de México: CONEVAL, s.f) p. 3.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 6.

## UN ACUERDO VITAL

A bordo de la camioneta, Jacinta, Angélica y Rogelio llegaron a Tepeticpac rodeados por una nube de polvo color ocre. Ellas se despidieron con un apretón de manos. Jacinta levantó el pesado bidón, se despidió de Rogelio y se fue rumbo a su casa con la esperanza de que volvería a verlos.

Un grupo conformado por dos hombres y dos mujeres que integraban la junta de la localidad y por el licenciado Raúl, trabajador social con quien Rogelio ya había colaborado antes y que fungiría como intérprete, se acercó a los recién llegados. Intercambiaron saludos y caminaron unos metros para llegar a la escuela: un cuarto con capacidad para quince personas construido con tabloncillos verdes sobre piso de tierra y techo de lámina a dos aguas. Se sentaron en los mesabancos y aceptaron el café con canela y los pequeños cocoles de anís que les ofrecieron. Intercambiaron nombres y presentaciones con ayuda de Raúl.<sup>10</sup> El licenciado, primero en mazateco y luego en español, explicó que los anfitriones eran los representantes de los habitantes de Tepeticpac y le pidió a Rogelio que empezara a exponer el propósito de su visita. Una de las mujeres, interrumpió.

La mujer, Luisa, pidió en español que la disculparan, pero que su intención no era otra que ahorrarles tiempo. A continuación, en mazateco, les contó que un día antes se enteraron a través del licenciado Raúl que iba a llegar a Tepeticpac gente de la capital para tratar el tema de los captadores de agua de lluvia. Tan pronto lo supieron, fueron a la localidad vecina de Tepetzala<sup>11</sup> a conocer su experiencia con el programa y se enteraron de que, meses atrás, les habían instalado captadores de lluvia y biodigestores. —Ya sabemos cómo funciona, —dijo con una sonrisa. Les refirió que los habitantes de Tepetzala estaban muy contentos por lo que ya estaban convencidos de que Procaptar tenía que entrar también en Tepeticpac. Luisa preguntó entonces qué era lo que tenían que hacer. —Rogelio tomó la palabra.

<sup>10</sup>De acuerdo con Juan José Tapia González, delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, existen siete lenguas en el estado de Puebla. De los 217 municipios que la conforman, aproximadamente 86 concentran hablantes de lengua indígena. En la Sierra Negra de la entidad se habla por lo general el mazateco. “Se hablan siete lenguas indígenas en Puebla, una podría extinguirse”. *El Siglo de Durango*, 21 de febrero de 2018.

<sup>11</sup>Tepetzala es otra localidad del Municipio de Eloxochitlán que también fue beneficiada por el Procaptar. En 1990 tenía 128 pobladores y en 2015 llegó a 293. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla. *Fichas de las obras del Procaptar y biodigestores 2016-2018*. (Ciudad de México: Conagua, 2018).

—Me da mucho gusto que hayan ido a ver cómo funciona el Procaptar. Pues entonces —explicó— lo que sigue es que ustedes, como representantes de la comunidad, firmen esta carta en la que están de acuerdo en participar en el Procaptar. Tienen que poner sus nombres y firmarla o poner su huella dactilar. El licenciado Raúl les puede ayudar.

Angélica levantó la mano e intervino: El martes vendrá un grupo de personas a ver qué se necesita para la instalación. También les van a explicar cómo cuidar el equipo. Van a revisar los techos para que quede todo bien. El equipo va a ser de ustedes, no pagarán por ello y tampoco les van a cobrar el recibo del agua cada mes, así que tienen que cuidarlo mucho entre todos. Por eso—continuó Angélica— es muy importante que formen un grupo de gente que cuide que todo se haga como debe ser. Se les darán las capacitaciones necesarias y se tienen que coordinar para dar mantenimiento para que el sistema funcione correctamente durante sus quince años de vida útil.

Sí, eso nos dijeron los amigos de Tepetzala —dijo Luisa— que ustedes van a mandar gente que nos va a ayudar a formar ese grupo que llaman “comité”. A ellos les ha servido para hacer otros trámites en nombre de la localidad y solicitar servicios y apoyos del gobierno. Se nos ocurrió que nosotros podríamos formar un taller de artesanías o poner una panadería comunitaria, ¡ya no tendríamos que ir por agua en las mañanas!

¡Exacto! —exclamó Angélica— podrían hacer pan, les quedan muy buenos los cocolitos y tendrán más tiempo para ustedes y para sus familias.

Las palabras de Angélica fueron motivando a todos y el salón en el que estaban reunidos parecía que estaba mucho más iluminado que cuando entraron en él.

Los comités de contraloría social del PROAGUA son un mecanismo de participación social organizada, mediante el cual los beneficiarios de los programas federales vigilan que la ejecución de las obras y la aplicación de los recursos públicos establecidos a su favor, se lleven a cabo conforme a las metas establecidas.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua. *La contraloría social en el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA)*. (Ciudad de México, Semarnat, Conagua s.f).

## EFECTOS COLATERALES

Al cabo de tres semanas de aquella reunión con la junta de la localidad, Angélica y Jacinta se encontraron en Tepeticpac. Era el día en que la comunidad había decidido abrir una llave de agua dentro de una casa para inaugurar la instalación de los captadores pluviales. Jacinta había pedido que fuera en su casa donde se llevara a cabo el evento y todos estuvieron de acuerdo.

Al abrir la llave, el rostro de Jacinta, de sus hijos y de todos los que estaban en su casa reflejaron una luz especial. Su celebración y sus risas se sintieron como las gotas de lluvia que empiezan a refrescar la tierra y sueltan el aroma de la esperanza.

En tan solo quince días, los captadores de lluvia y los biodigestores habían quedado instalados en los veintidós hogares que formaban la pequeña comunidad. Un tiempo mucho menor al que todos imaginaban. Tepeticpac lucía diferente. Con ayuda del gobierno municipal se consiguieron recursos adicionales para poner algunos techos que se requerían, a fin de que ninguna de las casas se quedara sin sistema.

Afuera de la escuela, un montón de arena y varios costales de cemento eran evidencia de la gestión del recién formado Comité como Contraloría Social del Procaptar para obtener apoyos de un programa estatal para poner piso firme en la escuela. Pareciera que el agua había abierto otros caminos y traído muchos otros beneficios para los habitantes de Tepeticpac.

Los caminos de los esfuerzos de la federación, del gobierno del estado y del municipio confluyeron en el apoyo a la comunidad. Las voluntades y las capacidades de muchos se conjuntaron para materializar aquello que satisfacía la necesidad más elemental. La vocación de servicio, aunada a inteligencia, tenacidad y colaboración habían contribuido a mejorar las condiciones de los pobladores.

## CONCLUSIONES

Una gran cantidad de personas en México, en especial mujeres y niños, realizan diariamente una labor como la que hacía Jacinta para que sus familias puedan tener agua.

La inclusión de la falta de acceso al agua potable dentro de las carencias sociales que considera el CONEVAL para determinar el nivel de pobreza de los municipios, ayudó a visibilizar el problema y a motivar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a proponer e implementar propuestas de política pública que fueran innovadoras y menos costosas que las tradicionales, especialmente aquellas que pretendían llevar servicios a comunidades alejadas de los centros de servicios y cabeceras municipales.

Dentro de cada municipio existen este tipo de localidades tan pequeñas y dispersas que resulta técnica y económicamente inviable resolver su carencia de agua potable con métodos convencionales, es decir, extendiendo tuberías que conecten a esas comunidades a la red de agua.

A partir de 2016, el CONEVAL considera que los habitantes de una vivienda no tienen carencia en el abastecimiento de agua en la vivienda si cuentan con captadores pluviales, ya que la Conagua probó que pueden satisfacer la equivalencia al agua entubada. Por lo tanto, las autoridades pueden canalizar inversión hacia formas alternativas de falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda.

En retrospectiva, se puede apreciar que la visión de quienes diseñan la política pública en México, al usar información precisa y pertinente, posibilita la toma de decisiones, cada vez más acertadas, para el ejercicio eficiente de recursos públicos orientados a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.



# 2

## CAPÍTULO

Una nueva oportunidad

## INTRODUCCIÓN

Este relato se desarrolla en un pasaje reciente de la historia de México, en el que las crisis económicas hicieron necesaria la intervención gubernamental para brindar protección social a las familias y a las personas más susceptibles al ver limitada su capacidad de satisfacer sus necesidades más elementales.

En este recorrido se presentan algunas de las más importantes iniciativas emprendidas y lecciones aprendidas por el Estado mexicano en la construcción de una política social que aspira a ser oportuna, efectiva y a contribuir de la mejor manera posible al bienestar de la población.

Entre ellas, se destaca la necesidad de contar con evidencia para la toma de decisiones con el fin de orientar la política hacia un enfoque de resultados que se traduzca en mejores condiciones de vida de la población.

## UN BREVE PASO POR LA REALIDAD (2009)

Portada del periódico *La Jornada* (noviembre, 2009)



El encabezado de *La Jornada* de esa helada mañana de noviembre de 2009 distaba mucho de lo que Ernesto hubiera deseado para la conmemoración del 99 aniversario de la Revolución mexicana.

La noticia no era sorprendente, pues todo el mundo daba por hecho que la situación económica que se vivía en aquella época haría crecer la pobreza, ya que se había cerrado un gran número de fuentes de empleo y la economía estaba claramente estancada. También, los precios de los alimentos se habían disparado, lo cual afectaba más a las familias pobres, particularmente a aquellas cuyos ingresos apenas alcanzaban para comer.

Pero hasta ese momento, ni Ernesto ni nadie tenía una idea clara de cuál sería la magnitud del impacto de la crisis en las cifras de pobreza.

## EL RECuento DE LOS DAÑOS (1983 – 2007)

En los albores de la crisis, tras concluir la carrera de biología en 1982, Ernesto se postuló para ingresar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

Cuando logró ser contratado y comenzó a trabajar en temas ambientales, Ernesto no tenía idea sobre política social ni sobre las causas por las cuales, en el México de aquellos días, esta parecía incapaz de detener el vertiginoso crecimiento de la pobreza.

Una década después, la Sedue se fusionó con la Secretaría de Programación y Presupuesto para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), hoy Bienestar. Los cambios administrativos que siguieron a la fusión generaron en Ernesto la expectativa de que su plaza en Sedue pasaría al nuevo Instituto Nacional de Ecología; sin embargo, por alguna razón que nunca nadie le supo dar, eso no sucedió y, pese a lo ajeno de su formación y trayectoria, se vio obligado a integrarse al ecosistema de los especialistas en políticas públicas para el desarrollo social.

Durante los primeros meses le costó trabajo familiarizarse con los nuevos tópicos; sin embargo, era todo tan nuevo para todos en la recién creada dependencia que logró pasar desapercibido y convertirse, al poco tiempo, en un experto en el funcionamiento de los programas sociales del gobierno federal.

Gracias a ello consiguió colocarse en un área de seguimiento a políticas públicas y mantenerse ahí hasta el último día de noviembre de 1994 —último día del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari— y, a partir de diciembre del mismo año, ser consultado recurrentemente por los nuevos jefes que había traído la administración 1994-2000.

Fue así como, a finales de 1994, cuando estalló la emergencia económica, Ernesto se encontraba en la primera línea de batalla contra los efectos perniciosos de la crisis más severa de la que se tuviera registro en México desde 1932.

La posición de Ernesto en el área de seguimiento hacía suponer a sus nuevos jefes que él tenía respuestas para las preguntas que todos se hacían: ¿cuántos pobres hay en México y cuál es el criterio para determinar que lo son?, ¿quiénes son?, ¿dónde están?, ¿cuáles son sus necesidades más apremiantes?, ¿de qué manera contribuyen los programas sociales a satisfacerlas? y ¿qué tan efectivamente lo hacen?

Ernesto carecía de esa información y no era culpa suya, pues en el México de 1995 no había manera de responder esas preguntas de manera objetiva y con un grado aceptable de certeza: la política social era poco de técnica, la información era escasa, los recursos tecnológicos eran muy limitados y no había ejercicios de monitoreo y evaluación.

A un programa de abasto de leche, por ejemplo, que debía entregar 5,000 litros en una localidad determinada, Ernesto lo evaluaba solo en función de si en efecto se había realizado la entrega o no, pero nunca se había planteado si la leche entregada efectivamente se la tomaban las niñas y los niños y, en caso de que no, el porqué; si ese consumo estaba mejorando su estado nutricional; si había algún otro impacto positivo o negativo en la población beneficiaria o, incluso, si el aporte nutricional de la leche era el idóneo.

En este contexto comenzaba el sexenio, con un sinnúmero de familias que diariamente quedaban en la ruina y requerían apoyos del gobierno, pero el nuevo presidente estaba francamente rebasado y sin idea de cómo reaccionar.

Al pensar en una solución, algunos meses después, Ernesto escuchó por primera vez la hipótesis de que, si en vez de despensas y alimentos se entregara directamente dinero a las familias pobres, condicionando esa entrega a que los menores de edad asistieran a la escuela, entonces se lograría un aumento en la escolaridad, pues los padres ganarían más dinero mandando a sus hijos a la escuela que poniéndolos a trabajar. De igual forma, si los recursos se condicionaran a la asistencia de los integrantes de estos hogares a consultas médicas programadas, se tendría una mejora en su salud.

Una segunda hipótesis era que ese esquema de incentivos a la larga producirá personas mejor alimentadas, con mayor nivel educativo y con salud, lo que incrementaría su potencial productivo, todo lo cual permitiría romper el ciclo intergeneracional de la pobreza que condena a los hijos de los pobres a ser igualmente pobres en el futuro, por no haber recibido lo necesario para el desarrollo de sus capacidades durante su etapa temprana.

Un par de años después, los programas de la Sedesol desaparecerían y la fórmula que había permitido comprobar estas hipótesis comenzaría a ser implementada formalmente en el país bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual habría de reemplazar al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como eje central de la política social de México.

Mientras todo esto sucedía, Ernesto también era testigo de cómo iba naciendo en prácticamente todos los actores políticos y sociales una valoración positiva acerca de la importancia del monitoreo y la evaluación, y la convicción de que esta debía ser una pieza fundamental en la construcción de la política social que requería el país. Asimismo, la Sedesol logró que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incorporara la exigencia de que los programas sociales tuvieran reglas de operación en las que se indicara con toda claridad y precisión qué era lo que daría el programa, a quién se lo daría y cómo se evaluaría su funcionamiento.

Dicha tarea quedó en manos de Ernesto, quien se aseguraba de que las reglas de operación de los diversos programas especificaran los objetivos de corto, mediano y largo plazo, y contuvieran un apartado en donde se explicara cómo y cuándo se evaluarían.

Posteriormente, para el año 2004, se dio un salto para el impulso del monitoreo y evaluación de los programas sociales, puesto que comenzó a discutirse en el Congreso la iniciativa de la Ley General de Desarrollo Social, una idea que se antojaba más que necesaria para consolidar en el ámbito normativo los pocos avances de los últimos años en materia de diseño y evaluación de programas y acciones de desarrollo social.

Las discusiones legislativas resultaron fértiles y el producto resultante respondió a las expectativas del medio: la nueva ley, aprobada y publicada en 2004, precisaba los derechos sociales de los mexicanos y hacía obligatoria la evaluación de los programas sociales y la publicación de sus resultados; también se creaba el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un órgano dotado con autonomía técnica que estaría encargado de evaluar la política social y de normar la evaluación de los programas.

Pero la innovación principal fue que dicho Consejo también se encargaría de medir la pobreza, no solo a nivel nacional, sino también a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco. Esto —pensó Ernesto— sería un parteaguas en la historia del país, ya que no solo permitiría conocer el grado de pobreza de las comunidades, sino que también serviría para evaluar la efectividad de los programas orientados a combatirla.

A partir de la creación del CONEVAL, la Sedesol aprendió a coexistir con él y a beneficiarse de su rigor técnico y credibilidad, pues no había declaración ni publicación sobre cifras de pobreza en la que no se hiciera énfasis de que estas habían sido calculadas por el CONEVAL.

## EL INCREMENTO DE LA POBREZA (2008)

Así continuaron las cosas hasta que una mañana de mayo de 2008 se detectó una declaración realizada por el director general de la FAO, la agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en la que el funcionario afirmaba que:

Los precios mundiales de los alimentos han aumentado un 45 por ciento en los últimos nueve meses y hay una grave escasez de arroz, trigo y maíz (...). Una combinación de factores (...) han originado estas subidas del precio de los alimentos".<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Organización de las Naciones Unidas Para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Necesarias medidas urgentes para atenuar el impacto del alza de precios alimentarios en los pobres*. (Nueva Delhi: FAO, 2008). <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000823/index.html>.

Esta declaración confirmaba los avisos que la Sedesol recibía sobre variaciones atípicas en el precio de los alimentos, así como los reportes de Diconsa en el sentido de que estaban subiendo los precios en los mercados internacionales de granos.

Todos estos sucesos y reportes apuntaban inexorablemente en una sola dirección: los precios de esos alimentos seguirían subiendo en México, lo cual incrementaría el costo de la canasta básica. Por ende, era previsible un nuevo y considerable crecimiento del número de personas en situación de pobreza.

La ventaja era que la mayoría de las personas en esta situación estaban identificadas y eran beneficiarias del Programa Oportunidades,<sup>14</sup> el cual contaba ya en ese año con cinco millones de hogares. Consecuentemente, una parte importante de los ingresos de esas familias provenía de las transferencias que recibían del programa; sin embargo, el incremento en el precio de los alimentos les estaba restando poder adquisitivo.

Ante ello, aprovechando que ya contaba con un canal para hacer entregas periódicas de dinero a cada una de las familias beneficiarias de sus programas alimentarios,<sup>15</sup> la Sedesol ideó una manera de apoyarlas en la contingencia, que consistió en la creación de un apoyo alimentario extraordinario que incrementó en ciento veinte pesos mensuales el monto de la transferencia que recibían.

<sup>14</sup> También es cierto que había un sector muy numeroso de personas en estado de necesidad que no había sido incorporado o no había logrado permanecer en el programa: "... para 2010 había alrededor de 500,000 hogares identificados como parte de la población en pobreza que no han podido ser atendidos por diversas razones...". Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, (Ciudad de México: CONEVAL, 2012), pág. 57. [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf).

<sup>15</sup> De acuerdo con el numeral 6.6 de las Reglas de Operación, los apoyos de Oportunidades se entregaban a las madres de familia a través de instituciones liquidadoras que realizaban entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas bancarias personalizadas. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2008. *Diario Oficial de la Federación*. (31 de diciembre de 2007) <https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2008/20%20SEDESOL%2008/desarrollo.htm>

Unas semanas después, la propuesta recibió el visto bueno presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que el apoyo se entregara entre junio y diciembre de 2008, con la posibilidad de extenderse a 2009 en caso de que los precios de los alimentos no hubieran regresado a sus niveles normales. Los recursos necesarios saldrían del ahorro en el gasto burocrático que produciría la emisión de unos lineamientos de austeridad.<sup>16,17</sup>

Pocos meses después, la medida había sido implementada y parecía estar dando resultados. Sin embargo, consciente de que faltaba mucho tiempo para que esa presunta efectividad fuera confirmada o descartada a través de los resultados de evaluaciones y de la medición de la pobreza, Ernesto no echaba las campanas a vuelo y permanecía atento a la marcha de la economía.

Tal vez por eso se enteró muy temprano de la noticia de la quiebra de Lehman Brothers en los Estados Unidos, que los medios cubrían con inusitado interés. No pasaron muchos días antes de que esa noticia formara parte de un frenesí informativo acerca del arribo de una crisis económica que prometía ser tan grande, que comenzó a ser identificada como la nueva Gran Depresión.

<sup>16</sup> Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009. *Diario Oficial de la Federación*. (29 de mayo de 2009). [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092052&fecha=29/05/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092052&fecha=29/05/2009).

<sup>17</sup> "El programa con el mayor gasto ejercido –en términos absolutos– fue Oportunidades, que en 2010 alcanzó un monto 40% mayor que el que ejerció en 2008. De lo anterior se desprende que entre los instrumentos de política pública favorecidos en el ejercicio presupuestario para hacer frente al contexto internacional adverso estuvieron PAL y Oportunidades." Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*. (Ciudad de México: CONEVAL, 2011), págs. 81-82. [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/INFORME\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_POLITICA\\_DESARROLLO\\_SOCIA\\_2011.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf).



Así, igual que en 1982 y 1995, Ernesto se encontraba en la víspera del cierre de 2008 a bordo de una nave llamada México, la cual navegaba directo hacia una tormenta económica; sin embargo, esta vez la tormenta no solamente amenazaba con afectar a los mexicanos, sino que combinada con el alza en el precio de los alimentos podía causar serios problemas a una buena parte de los habitantes del planeta.

## SEVERA REALIDAD (2009)

Pero ni los peores pronósticos fueron capaces de anticipar lo que la realidad tenía reservada para México en 2009, año en el que la crisis financiera global se combinaría con el encarecimiento de los alimentos, con una caída abrupta en el precio del petróleo y con la paralización económica producida por la emergencia sanitaria provocada por el brote del virus AH1N1, detonando una crisis de proporciones históricas, en la que la economía tendría el mayor tropiezo en los últimos tres cuartos de siglo. Este era el contexto de la nota de prensa que Ernesto había leído esa fría mañana de aniversario de la Revolución.

Poco después de terminar esa lectura, Ernesto fue convocado junto con el resto del equipo a escuchar el mensaje que se les daba a los empleados de la Sedesol.

Señoras y señores —decía el funcionario—, a consecuencia de la adversa situación que atraviesa el país, muchas personas se encuentran en total vulnerabilidad ante la pobreza. Se especula que lo peor está por venir, y nadie tiene idea de cuánto falta por caer, ni cuánto durará esta crisis.

Sin embargo, los mexicanos hemos enfrentado las peores adversidades, de las que siempre hemos salido avante. México además los tiene a ustedes, los artífices de algunos de los programas sociales más reconocidos del mundo, los cuales deberán demostrar una vez más que son dignos de ese reconocimiento.

Tal como sucedió el año pasado cuando creamos el apoyo alimentario extraordinario, tenemos que lograr que los instrumentos de política social estrechen a las familias mexicanas más vulnerables y protejan a sus miembros de los efectos de la contingencia económica.

Posteriormente, el funcionario les informó que, considerando la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, estimaban que ese año caerían en pobreza alrededor de un millón de hogares.

Mientras escuchaba, Ernesto no pudo evitar recordar aquellos días en los que, tres lustros antes, sus jefes le habían pedido esa misma información con insistencia, sin que él pudiera responderles, y valoró lo que el país había construido desde entonces.

En eso estaba cuando se enteró de que el presidente de la República había instruido que todas esas personas fueran incorporadas a la red de protección social de los programas Oportunidades y de Apoyo Alimentario.

El objetivo era que todas las familias que hubieran caído en pobreza durante el año que estaba por concluir recibieran una transferencia en efectivo que les permitiera sortear los efectos adversos de la crisis y evitar impactos negativos en el desarrollo de sus hijos.

Posibilitar la incorporación de un millón de hogares a los programas Oportunidades y de Apoyo Alimentario implicaba levantar alrededor de tres millones de encuestas para identificar a los que habían caído en pobreza, lo cual se tendría que hacer en un tiempo récord y haría necesaria una modificación completa a los procesos operativos de estos programas, incluyendo la utilización de dispositivos móviles para la realización de encuestas, de manera que la información fuera calificada de manera inmediata.

Otro aspecto relevante de aquel proceso de incorporación fue que se empató con el levantamiento de la ENIGH,<sup>18</sup> pues la información de esa encuesta serviría para que el CONEVAL midiera la evolución de la pobreza en el período 2008-2010.

Al terminar la reunión, todos los asistentes permanecieron en silencio. Ernesto y sus compañeros, atónitos, cruzaban miradas sin la menor idea de por dónde empezar para dar cumplimiento a la instrucción presidencial.

<sup>18</sup> La Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares la aplica el INEGI cada dos años y, entre otras cosas, es el insumo principal para la estimación de las cifras de pobreza a nivel nacional y estatal.

## LOS RESULTADOS DEL ESFUERZO (2012)

Un par de años después de esa reunión, Ernesto analizaba el recién emitido Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011 elaborado por el CONEVAL:

(...) el Gobierno Federal consideró que la red operativa de Oportunidades podría ser uno de los instrumentos a través de los cuales apoyar a los hogares pobres y vulnerables durante la crisis de 2009 (...) El aumento del nivel de la pobreza en 2010 constituye, sin embargo, un indicio de que esta estrategia no funcionó con la eficacia esperada.<sup>19</sup>

La conclusión no era una sorpresa para Ernesto, ya que el año previo el CONEVAL había dado a conocer que entre 2008 y 2010 el país había registrado un aumento de 3.2 millones de personas en estado de pobreza, lo que representaba que los mexicanos en esta situación habían pasado del 44.5 % al 46.2 %.<sup>20</sup>

Sin embargo, siguió leyendo y se encontró con una afirmación que ratificó su sentir:

Debe considerarse que, aunque la caída del PIB en 2009 y 2010 fue similar a la de la crisis de 1994-1995, la pobreza no aumentó con igual magnitud y que la pobreza extrema se mantuvo en el mismo nivel, lo que podría deberse a la incidencia de programas como Oportunidades y PAL.<sup>21</sup>

Ernesto no pudo evitar sentirse orgulloso. A pesar de que los resultados no habían sido como él esperaba, las cifras habían encontrado elementos para pensar que el enorme esfuerzo que habían realizado él, sus compañeros y un sinnúmero de personas más había servido para evitar una catástrofe aún mayor.

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. (Ciudad de México: CONEVAL, 2012) pp. 93-94.

<sup>20</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008 – 2010*. [https://www.coneval.org.mx/Informes/Interactivo/Medicion\\_pobreza\\_2010.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf)

<sup>21</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, ibídem.

## CONCLUSIONES

La historia política, económica y social de México en la última parte del siglo XX y lo que va del XXI ha sido marcada por crisis económicas. Entre otras razones, estas resultan graves porque pueden causar en las personas y sus familias afectaciones multidimensionales que, si no se atienden inmediata y efectivamente, son capaces de comprometer temporal o permanentemente su bienestar.

Como lo refleja la historia de Ernesto, en 1983, 1986 y 1995 el país debió enfrentar crisis económicas sin contar con instrumentos que le permitieran proteger a la población más vulnerable de sus efectos adversos: la efectividad de los programas existentes era cuestionable, la evaluación era limitada y deficiente y las cifras estaban bajo control absoluto del gobierno.

Sin embargo, de todo lo malo que trajeron esas crisis surgió algo positivo: los retos que enfrentaba el gobierno se hicieron visibles y provocaron la producción de ideas y la implementación de propuestas de solución, que con los años han dado forma a un sistema de protección social incipiente y no exento de deficiencias, pero que ha permitido registrar avances en el combate a la pobreza.

Complementariamente, la creación de un órgano como el CONEVAL ha permitido, como sucedió en 2009, que el gobierno cuente con la información necesaria para tomar decisiones oportunas y técnicamente sustentadas, focalizar con el mayor grado posible de certeza y reducir los efectos adversos de las crisis económicas en la población.

Asimismo, en el ejercicio de sus funciones de evaluación de los programas sociales y de medición de la pobreza, el CONEVAL nos ha permitido saber con mayor certeza si las medidas implementadas han resultado efectivas en la consecución de los objetivos planteados.





# 3

## CAPÍTULO

El valor del tiempo\*

\* La construcción de este relato está basada en la información pública citada, así como en entrevistas realizadas a José Luis Márquez Hernández, Irene Jurado Cervantes, Jovita Cázares Maldonado, Luis Daniel Aguilar Cervantes y Rosa María del Socorro Torres Viguera, quienes generosamente compartieron su conocimiento y los datos necesarios para profundizar en el análisis del programa referido.

## INTRODUCCIÓN

El programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) se ha fortalecido en el seguimiento de su desempeño tras el compromiso de atender las recomendaciones derivadas del monitoreo y evaluación de los que ha sido objeto desde su creación. Las recomendaciones del CONEVAL han sido claves para construir un programa que da resultados.

El relato, a través de un monólogo, describe la realidad sobre el proceso de transformación que vive una escuela primaria al formar parte del Programa de Escuelas de Tiempo Completo. Asimismo, refleja cómo el programa impacta en un contexto social comunitario e individual con resultados comprobables, lo que se ha logrado en muchas de las escuelas del país en las que opera.

## NUEVA ESCUELA

Han pasado cinco minutos después de la media noche y debo dormir pronto para amanecer descansada, mañana es un día muy importante —pensé.

El tiempo pasa rápido, ya es la una con cincuenta y nueve minutos, ¡no!, ¡dos con veintidós minutos de la madrugada!

¡Son las tres horas con once minutos!, ¡por favor, duérmete, Wendy!, si no mañana vas a estar destruida. —Trataba de convencer a mi mente de que me dejara dormir.

Pues ya casi amanece, son las cinco con cuarenta y tres minutos y no, no estaba destruida. De hecho, ni sueño tenía. Las ansias por saber si sí o si no me habían despertado antes de que sonara la alarma, y me impulsaron a bañarme y arreglarme en un tris. No tenía hambre ni ganas de tomar café, lo único que quería era revisar los resultados.

Cuando llegué había ya varias personas buscando sus nombres en la lista pegada en la pared. No lo podía creer, ¡lo había logrado! Gracias al servicio profesional docente<sup>22</sup> había alcanzado la promoción para dirigir un plantel de primaria.

En la lista junto a mi nombre, aparecían estos datos: Escuela primaria Ricardo Flores Magón de un solo turno. Avenida H. sin número, colonia S. G., sector poniente.

No me preocupó lo lejos que me quedaba el plantel, sino la mala fama que tenía la colonia: altos índices de delincuencia, narcomenudeo a plena luz del día, falta de agua y muchas otras carencias que mermaban la calidad de vida de sus colonos.

<sup>22</sup>Según lo dispuesto por la fracción XXXII del artículo 4º de la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, se denomina así al conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados. Véase Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (11 de septiembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_servicio\\_profesional\\_docente.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf).

La mala fama de la colonia no desentonaba con la de la escuela, pues estaba en muy malas condiciones, carecía de herramientas indispensables para la enseñanza, los padres de familia no participaban, no se conocían entre ellos y cuando lo hacían, probablemente era porque sus hijos habían estado involucrados en peleas u otras situaciones problemáticas.

Semanas después, cuando entré por primera vez a mi nuevo lugar de trabajo, fue terrible mirar el abandono del sitio. Pupitres con patas incompletas, madera partida, aulas con cristales rotos, pizarrones que ya ni pintura tenían. ¡Uf, había mucho por hacer!

¿Qué podía esperar al revisar el examen diagnóstico del alumnado? La verdad, no mucho. No me equivoqué: los de quinto grado no sabían multiplicar y tenían innumerables faltas de ortografía. ¡Qué esperanzas de poder escuchar una lectura sin tropiezos! Ni siquiera los estados y capitales del país se sabían.

Me preocupaba cómo regularizar en solo un ciclo escolar a los chicos de sexto, quienes pasarían a la secundaria con gran deficiencia académica y con su nivel no durarían ni tres días. ¿O sería que también en la secundaria estaban en falta conforme a los programas marcados por la Secretaría de Educación Pública? Eso qué importaba, en ese momento había mucho por hacer y yo lo que necesitaba era tiempo para poder hacerlo.

¡Tiempo, eso es! Como una iluminación recordé lo que había escuchado sobre el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, es decir, a diferencia de la modalidad tradicional, el solo hecho de pasar unas horas adicionales en la escuela después del horario regular podía ayudar a los alumnos a ir mejorando su desempeño escolar.

Eso pensé a partir de lo que había escuchado y reforzado con la propuesta pedagógica. Además de que nos iría bien con la parte de la comida, pues a pesar de que la comunidad no era de las de menor Índice de Desarrollo Humano o de mayor porcentaje de población con carencia alimentaria, se encontraba dentro de las localidades apoyadas por el gobierno federal, así que, si la escuela entraba al programa contaría con el servicio de comedor.

Con suerte hasta los papás y las mamás lograrían convivir bien y podrían organizarse para apoyar en el comedor escolar.

Así que unos días después, ahí estaba llenando los formatos y tomando las fotos que pedían para poder solicitar nuestra incorporación. Tenía la seguridad de que todos los esfuerzos valdrían la pena, pues para entonces ya me había informado sobre el programa y sus resultados, entre ellos, que en las escuelas que formaban parte del programa había disminuido de manera importante el rezago escolar en el periodo 2007-2017.

Aprendí, por ejemplo, que el programa surgió en 2007 bajo el nombre Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria con el objetivo de ampliar la jornada escolar de cuatro horas y media a seis u ocho horas, de manera que se fortaleciera el aprendizaje en español, expresión oral, matemáticas, pensamiento científico y crítico, y que en 2008 cambió su nombre por Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo y cuya estrategia era el aprovechamiento efectivo del tiempo. En 2009 le cambiaron el nombre a Programa de Escuelas de Tiempo Completo y que, desde entonces, cuenta con Reglas de Operación.

Asimismo, encontré que desde su inicio, el programa había sido activo en la realización de evaluaciones externas y que era receptivo con las recomendaciones de los evaluadores y del CONEVAL, órgano que rige la evaluación de las políticas y programas sociales como lo es este programa. También me enteré de que tenía una demanda altísima: comenzó en el ciclo escolar 2007-2008 con tan solo quinientas escuelas y para el ciclo escolar 2016-2017 sumaban más de veinticinco mil escuelas de educación básica en el programa.

### Participación de escuelas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo<sup>23</sup>



Yo estaba feliz cuando terminé de recabar la documentación, y decidí compartir con mis compañeros docentes mi idea de postularnos al programa. Conforme avanzaba mi exposición me encontré con caras cada vez más duras y al final estaba haciendo un esfuerzo por mantener una sonrisa. Nunca me pasó por la mente que no solo no fueran a compartir mi emoción, sino que hasta se opusieran contundentemente.

La razón era que sabían que iban a tener más trabajo y temían que esa carga adicional no correspondiera con lo que percibían como salario. Ante la eventualidad de incrementar la plantilla docente para ciertas especialidades, se sentían amenazados por la posibilidad de perder su empleo al no tener la formación necesaria.

Lo primero que noté, a pesar de haber escuchado sobre el programa, es que no tenían una referencia certera y clara sobre cuál era su dinámica, así que hice énfasis en que las escuelas de tiempo completo se basan en el aprendizaje y saberes compartidos,

<sup>23</sup>Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Dirección de Evaluación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, 2018.

en donde los resultados o el éxito en el desempeño de los estudiantes dependen de la experiencia compartida de distintas figuras: alumnos, docentes, directivos, padres de familia y miembros de la comunidad, a través del uso eficiente del tiempo ampliado de la jornada escolar, lo cual se traduce en poner en el centro del proceso educativo al estudiante y al docente.

### Esquema del Programa Escuelas de Tiempo Completo



Fuente: Elaboración propia. MEXSIC, 2018.

Además, les insistí en que el programa contemplaba temas que formaban parte de la construcción social, como son el servicio de alimentación, una propuesta pedagógica pertinente, favorece la educación inclusiva, diversas acciones de gestión y promueve la participación social.<sup>24</sup>

Con esa información dejé claro que, para garantizar el logro de los aprendizajes esperados, era necesario fomentar un espacio de trabajo colaborativo en la escuela y propiciar la participación de las familias de manera que se puedan llevar a cabo las actividades propuestas en el programa.

<sup>24</sup>Secretaría de Educación Pública. *Programa Escuelas de Tiempo Completo*. (Ciudad de México: Programa Escuelas de Tiempo Completo, 2018). <https://educacionbasica.sep.gob.mx/site/proetc>

Abundé en que se trataba de un programa que daba resultados, lo cual se había comprobado reiteradamente mediante evaluaciones externas y les leí algunos datos que aparecían en un folleto.<sup>25</sup>

- Las escuelas de tiempo completo presentan niveles más bajos de rezago, abandono y repetición escolar que las que no están en el programa.
- En resultados de aprendizaje se encontraron mejoras en las materias de lenguaje y comunicación, así como en matemáticas.<sup>26</sup>

En fin, les comenté que no iba a ser una tarea sencilla, pero era nuestra oportunidad de aprovechar una de las mejores apuestas que ha hecho el sector educativo para mejorar el logro educativo. Más aún, les mencioné que teníamos la oportunidad de darle a los niños una experiencia distinta de aprendizaje, de estar más en contacto con el cómo aprendo, qué aprendo, cómo le hago, cómo lo resuelvo. Es poder ver desde el centro una evolución en la educación.

Todo es posible con disposición y compromiso, insistí. Además, les reiteré que contaríamos con los apoyos económicos y capacitaciones que otorga el programa. Estoy segura de que, de aplicarse, lograremos disminuir la deserción y erradicar la violencia entre nuestros alumnos.

Los rostros de los docentes seguían serios y ya estaba resignada a sufrir mi primer revés. El próximo año lo volveré a intentar, pensé, cuando el profesor de Ciencias Naturales, un hombre serio e introvertido, se levantó y tomó la palabra: "Pues yo no sé ustedes, compañeros, pero a mí sí me gustaría que esta comunidad que es donde nací y en la que viven mis padres y hermanos fuera distinta; tengo muy claro que si no somos nosotros a través de la educación de las nuevas generaciones, nadie, absolutamente nadie, la va a transformar". —Agregó dirigiéndose a mí— "Cuente conmigo, maestra".

<sup>25</sup> Secretaría de Educación Pública s/f). *Líneas de trabajo educativas: Propuesta Pedagógica*. [https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-DhHUfnDIJH-propuesta\\_pedagogica\\_final.pdf](https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-DhHUfnDIJH-propuesta_pedagogica_final.pdf).

<sup>26</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Estudio exploratorio de impacto del Programa de Escuelas de Tiempo Completo 2018*. (Ciudad de México: CONEVAL, 2018).

Movidos por el discurso, los titulares de grupo empezaron a manifestarse a favor. Al finalizar la reunión quedaron convencidos de que juntos lograríamos hacer el cambio. Evidentemente ayudó que se enteraran de que contarían con un dinerito extra por las horas adicionales de la jornada escolar,<sup>27</sup> pero su principal motivación provenía de saber que contarían con una Propuesta Pedagógica creada específicamente para aprovechar el tiempo del horario extendido.

Esta propuesta busca reforzar las competencias de los alumnos de lectura y escritura, matemáticas, arte y cultura, recreación y desarrollo físico, así como los procesos de la inclusión y convivencia escolar. Por ello, existía una curiosidad natural por los conocimientos y herramientas de trabajo que obtendrían en la capacitación.

### Infografía del PETC



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Propuesta Pedagógica de las Escuelas de Tiempo Completo de Educación Básica, SEP.

<sup>27</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo los profesores con una sola plaza reciben un apoyo económico por la jornada extendida. Acuerdo número 18/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2016. *Diario Oficial de la Federación*.

## SACANDO EL POTENCIAL

El día que me notificaron que habíamos sido aceptados, el equipo de docentes y yo brincamos de emoción. Pronto empezamos a trabajar de manera conjunta con el alumnado, los padres de familia y entre nosotros mismos.

Lo cierto es que teníamos recursos para operar el programa pero había tanto, tanto por hacer que por más que arrastrábamos el lápiz seguíamos en números rojos. Uno de los profesores propuso pedir ayuda a los estudiantes y sus familias para pintar las aulas, por lo que todos pusimos manos a la obra y las dejamos como nuevas.

En el proceso, hasta logramos conseguir la orientación y el apoyo económico del gobierno estatal para la colocación de baños y rampas pensando en un alumno de segundo grado que utilizaba silla de ruedas.

Aquel alumno fue el primero que se vio beneficiado. Ahora iba con gusto a la escuela, ya que antes le costaba trabajo moverse, no quería ni siquiera salir de su casa, ya ni hablar de relacionarse con sus compañeros y su mamá era la mejor compañía, pues con ella no se sentía juzgado. Con las adaptaciones que se hicieron, se podía cambiar de aula para hacer sus actividades normalmente y en el patio le daba vuelo a la silla de ruedas jugando a los encantados con los otros chicos.

## ACORDE CON LOS CAMBIOS

Impulsé a los compañeros docentes a que, conforme a sus intereses, desarrollaran la propuesta pedagógica del programa, con lo cual logramos hacer interesantes proyectos que sobrepasaron nuestras expectativas.

Uno de los profesores, quien gustaba de tocar la guitarra, encabezó la clase de expresión musical que fue todo un éxito. Compramos tres guitarras y los padres de familia se organizaron para conseguir donativos no solo de guitarras, sino hasta violines y un

chelo. En vinculación con la Secretaría de Cultura federal logramos tener un maestro de cuerdas. Los alumnos de esta clase, antes huraños y hasta violentos, se transformaron. Al paso del tiempo comenzaron a saludarse y tratarse con respeto.

Una alumna destacada en las matemáticas mostró tener una sensibilidad importante por la música. Yo de eso no sé mucho, pero decían que tenía buen oído. Con esas dos habilidades desarrolladas se está formando una artista en potencia; de manera natural hace impresionantes composiciones con el violín y está aferrada a que de grande va a estudiar en el Conservatorio Nacional de Música.

## EFEECTO RESONANTE

Me doy cuenta de que el Programa de Escuelas de Tiempo Completo no solo trae beneficios en la calidad de la educación, sino que es un esquema que permea el contexto de los alumnos. Indirectamente tiene impacto en otras áreas, por ejemplo, en la jornada laboral de las madres de familia y en la incidencia delictiva.

Una madre de familia puede cubrir una jornada laboral de ocho horas con lo que la familia tiene la posibilidad de incrementar sus ingresos y en la medida de lo posible ir cubriendo necesidades básicas puesto que sus hijos están en la escuela durante todo ese tiempo.

Los niños, gracias al horario extendido, no se exponen en las calles a un contexto de inseguridad y con ello se disminuye la probabilidad de convertirse en mano de obra barata para las pandillas y los grupos de narcomenudeo.

Otro de los aspectos relevantes del programa es que, mediante los servicios de alimentación, se ha contribuido a mejorar la nutrición de los alumnos. La comida que ingieren en la escuela es, para muchos de los niños, el único alimento real que comen en el día, aunque es cierto que no todos los planteles tienen la fortuna —como el mío— de tener un comedor.

En las escuelas con servicio de alimentación es notable que los niños y niñas se sienten contentos y satisfechos, no solo por lo que comen, sino porque muchas veces ven a su mamá o papá ayudando a preparar los alimentos y eso les genera orgullo.

## LA CONFIANZA EN EL CAMBIO

Hasta ahora no se ha logrado hacer un estudio sobre el impacto del Programa en el contexto social o de la salud. De lo que sí tenemos registro es del uso eficiente de los recursos y del impacto en la educación.

La SEP nos pide información a través de un sistema electrónico en el que tenemos que contestar algunas preguntas sobre las actividades del programa, cómo lo hemos implementado y para sustentar la información requieren fotografías. El reporte en línea es anónimo y permite que los participantes compartamos lo que realmente pensamos. Cuando nos llegan los resultados de los estudios de evaluación, vemos un reflejo real de lo que estamos trabajando.

En respuesta, la SEP nos mandan unos folletos en los que nos dicen cómo vamos a nivel entidad federativa, así también, nos mencionan que es un programa que ha sido continuamente evaluado y que por sí mismo cuenta con compromisos para seguir mejorando.

## Resumen de fortalezas/oportunidades, debilidades/amenazas y recomendaciones al Programa Escuelas de Tiempo Completo (2013-2018)<sup>28</sup>

	Fortalezas y oportunidades	Debilidades y amenazas	Recomendaciones
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento en la cobertura en correspondencia con la demanda.</li> <li>Cuantificación de la población potencial y objetivo más claro.</li> <li>Indicador de propósito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inconsistencia en la definición de la población objetivo.</li> <li>Indicador de fin poco comprensible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documentar cambios en definiciones.</li> <li>Ajustar cálculo de indicador para medir la contribución del programa.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño del programa. Percepciones positivas.</li> <li>Cumplimiento de metas.</li> <li>Variaciones en el logro académico.</li> <li>Incremento de escuelas incorporadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustes para el cumplimiento de metas sin considerar metas a largo plazo para mayor definición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar el proceso para conocer características sustantivas de la implementación.</li> <li>Evaluar el impacto para medir la incidencia en los resultados educativos.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio pertinente y relevante en indicadores de fin y de propósito.</li> <li>Cambios acertados, resultado de atender las recomendaciones externas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados del segundo indicador de fin disociados del logro de aprendizajes.</li> <li>Meta conservadora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar resultados como base para establecer la meta.</li> <li>Precisar metodología de indicador de propósito.</li> <li>Es prioritario contar con recursos presupuestales suficientes.</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los alumnos con más tiempo en el programa muestran mejores resultados en logros II al IV en Lenguaje y Comunicación.</li> <li>La cobertura se ha incrementado a pesar de los recortes presupuestales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segundo indicador de fin ausente en la MIR 2016.</li> <li>Meta laxa, objetivo lejano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar el indicador de fin sobre la variación en la eficiencia terminal.</li> <li>Ajustar la meta. Incrementar el presupuesto.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>El cuarto año de permanencia en el programa ha sido resaltado consistentemente como clave en tres estudios.</li> <li>Podría haber un impacto en las madres que trabajan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La meta precisa revisión: no se garantizan los recursos suficientes en el mediano plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar el indicador de propósito.</li> <li>Ajustar el presupuesto. Enfocar el impacto en entidades federativas con bajos niveles de aprendizaje y con mayor marginación.</li> </ul>

Desde que estamos en el Programa Escuelas de Tiempo Completo, nuestros alumnos de sexto año han obtenido mejores logros en sus pruebas de Lenguaje y Comunicación. De hecho, y debo admitir que me sorprende la magnitud del impacto, el logro académico de los alumnos de las escuelas que están incorporadas a este programa se ha incrementado en un 95%. Esto coincide con el periodo en que se realizaron las modificaciones que sugirió la evaluación al programa en 2008.

<sup>28</sup>Elaboración propia con base en las Fichas de Monitoreo del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2013-2018. CONEVAL.

Los resultados son importantes, pero también es relevante decir que el programa sigue avanzando, mientras más tiempo lleva, los resultados reflejan un impacto positivo.

No dejo de reconocer la transformación en los alumnos, las alumnas y los maestros quienes se han convertido en personas proactivas.

Cuánto trabajo en este par de años, y, sobre todo, cuántos logros. ¿Quién pensaría que cuando llegué, antes de que la escuela fuera del Programa de Tiempo Completo, lo que hoy es el sembradío y la casita de lectura era un pedazo de tierra suelta con piedras por doquier?

No en vano es el aprecio que le tengo a este sitio, cada que recuerdo cómo empezamos la casita de lectura, vuelvo a sudar como aquel primer día en que me puse a limpiar el terreno y a plantar los árboles que hoy nos cubren del sol o nos cobijan en aquellos templados días mientras pasamos el tiempo los alumnos, las alumnas y yo devorando cuentos y novelas. Hoy hasta tenemos el apoyo del personal del ayuntamiento que viene a podar los árboles para que logren tener las formas arqueadas y acomodan los troncos para que sean confortables asientos naturales.

Gracias a todo esto, hace meses que duermo tranquila, me arrulla la gran satisfacción de los resultados del programa en el que el tiempo ha rendido frutos.

## CONCLUSIONES

El Programa Escuelas de Tiempo Completo es un buen ejemplo de una buena idea bien implementada.

Esta idea, que básicamente consiste en extender la jornada escolar para favorecer el proceso educativo, y que ya funcionaba en otros países del mundo, buscó ser adaptada a la realidad mexicana con toda su complejidad.

La virtud de quienes lo hicieron fue que, desde el comienzo, le dieron a la evaluación la importancia que merece y no solo se preocuparon porque el programa fuera evaluado desde ópticas diversas, sino que también se comprometieron a atender las recomendaciones que derivaron de las evaluaciones del propio CONEVAL.

Gracias a ello, el ciclo de mejora continua que genera la evaluación constante y las acciones que el programa toma en consecuencia, por más que potencien el impacto de la política pública, no han llegado a un tope de crecimiento.

Los profesores cuentan con más horas para enseñar. Lejos de limitar su aportación a lo académico, tienen herramientas para desarrollar en los alumnos habilidades de comprensión lectora, vinculación cultural (arte y música), solución de problemas, expresión emocional, desarrollo de creatividad y alfabetización tecnológica. Están empoderados para explorar nuevas formas de desarrollar competencias en sus alumnos.

Por otro lado, las madres de familia cuentan con horas disponibles para realizar actividades diversas. Es posible suponer que el tiempo es suficiente para que realicen actividades remuneradas; lo que podría considerarse en una favorable incidencia del ingreso de los hogares.

Los resultados del desempeño del programa son claros en lo referente al ámbito educativo. Sin embargo, se considera relevante sustentar la complementariedad con otros programas de desarrollo social y salud, mostrando la posible incidencia en aspectos que favorezcan la superación de la pobreza.



# 4

## CAPÍTULO

La cocinera de ladrillos\*

\* La construcción de este relato se basa en la información pública citada, así como en entrevistas realizadas a Rossana Elisa Uranga, Francisco M. Buenrostro, Juan Alfonso Ramos, María Hidalgo de la Vega y Víctor Quintana Silveyra quienes generosamente compartieron su conocimiento y los datos necesarios para profundizar en el análisis de los programas referidos.

## INTRODUCCIÓN

Esta historia está basada en la experiencia de un gobierno estatal que decidió diseñar su estrategia de política social tomando como referencia la metodología de medición de la pobreza publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Al describir la evolución que ha vivido una colonia de la ciudad de Chihuahua con la implementación de la estrategia Echarle Montón a la Pobreza, el texto pone de relieve cómo, a partir de la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, las autoridades de los tres órdenes de gobierno pueden definir y focalizar sus políticas públicas, a fin de maximizar sus efectos en la disminución de las carencias sociales que limitan el bienestar de personas y comunidades. En este caso, se describen los esfuerzos del gobierno del estado para propiciar un proceso participativo que permita que la comunidad de Ladrilleros Norte mejore su entorno y cuente con un mayor acceso a derechos sociales tales como educación, salud y vivienda.

Complementariamente, el texto presenta algunos elementos que explican la manera en la que el gobierno del estado de Chihuahua ha abordado la cohesión social, la cual se ha establecido como el eje central de su estrategia.

## CÁSTULO Y REINA

Una humareda brota de lo alto de una estructura piramidal, el sitio está lleno de estructuras similares que emiten su propia exhalación con olor a goma quemada y textiles, resultado de la cocción de ladrillos. La producción de ladrillos representa para la comunidad en la que se desarrolla este relato, el modo de ganarse la vida.

Apenas se levanta del petate, Reina corre para acuclillarse sobre la tierra a lado de los moldes y junto a la carretilla para verificar la humedad del barro: factor clave, pues de eso depende la correcta cocción de los ladrillos.

Al comenzar a preparar la mezcla para otra tanda, Reina usa un poco de ceniza remanente en el horno con la lama (arcilla utilizada como materia prima) y un poco de arena. Luego retira los guijarros y objetos extraños y se dispone a agregar agua, pero en ese momento se percató de que el contenedor está vacío. La pipa de agua, única fuente de abasto, pasa solo una vez a la semana por ese sitio, por suerte era justo ese día, lo que permitirá a Reina reanudar su labor.

La pequeña cocinera de ladrillos, como se llama a sí misma, llena los moldes repetidamente hasta tener suficientes bloques de material. Cada día, excepto los domingos, ella y su abuelo Cástulo repiten el proceso de cocción hasta completar cinco mil piezas, trabajo por el cual reciben una ínfima paga.

Esa mañana, Reina vio a una persona que no conocía acercarse a su abuelo Cástulo para comentarle que la alcaldesa estaba por visitar la colonia, y que había invitado a los vecinos a participar en una reunión para que expusieran sus necesidades con la finalidad de que el gobierno los apoyara. El vecino no esperó la respuesta del abuelo de Reina y siguió hacia el lugar en el que se realizaría dicha reunión.

También Reina observó cómo su abuelo Cástulo continuó con su trabajo sin darle importancia a lo que el vecino le había dicho. Poco después comenzó a escuchar un barullo lejano y voces diversas en un micrófono diciendo y reiterando que a la comunidad le faltaba iluminación, seguridad, agua, un camión recolector de basura y hasta un licenciado que les ayudará a terminar con los pleitos por propiedades.

A partir de ese día, Cástulo y Reina atestiguaban cómo, cada mañana, los brigadistas del gobierno acudían a platicar con los habitantes de la colonia, organizaban dinámicas para propiciar la convivencia y para obtener información sobre las necesidades de la gente.

Cástulo, incrédulo al principio, un día se acercó al personal del ayuntamiento y participó en las mesas de atención que se instalaron en la colonia desde la visita de la alcaldesa.

Ya estando ahí, se animó a expresar a los brigadistas, quienes lo escucharon con atención y se mostraron empáticos, respecto a las principales problemáticas que percibe en la comunidad.

Cástulo nunca había creído en el gobierno, pero se dio la oportunidad de acercarse pues vio que sus vecinos se habían empezado a organizar y que, aun cuando no había llegado ningún tipo de ayuda, todos parecían estar de acuerdo en trabajar juntos por el bien de la colonia. Percibía que la relación del gobierno con su comunidad se estaba transformando y que el hecho de organizarse para realizar tareas comunitarias era algo positivo.

Cuando el periodo de trabajo de los brigadistas concluyó, partieron no sin antes prometer que regresarían con los apoyos solicitados por los vecinos y así lo hicieron. Es el 26 de enero de 2017, fecha del banderazo de salida a la estrategia Echarle Montón a la Pobreza.

Ese día, Reina cambió su enagua por el vestido azul con blanco, ampón y tan largo que le llegaba a los tobillos. Según les informaron los brigadistas, al acto asistiría hasta el gobernador. Ella no sabía de qué se trataba este tipo de eventos, pero se entusiasmó al imaginar que este podría ser el cambio que había estado esperando para poder ir a la escuela y, en un futuro, ser una famosa repostera.

El diagnóstico realizado en la colonia Ladrilleras Norte dio como resultado la creación de un plan de cohesión social en el que se buscaba dar atención al cúmulo de problemáticas presentadas por la comunidad.

En el evento, ella no entendió mucho de lo que se decía —habla poco español— pero se le enchinó la piel cuando cortaron el listón y todos aplaudieron entre gritos y chifidos.

Hemos trabajado y seguiremos trabajando para que ustedes, vecinos de la colonia Ladrilleros Norte puedan, gracias a su propio esfuerzo y al acompañamiento del gobierno, alcanzar mejores niveles de desarrollo.

El programa que hoy comenzamos aquí en esta colonia tendrá una prioridad absoluta, ya que será la vía a través de la cual habremos de dar cumplimiento a uno de los objetivos de mi gobierno, que es apoyar a quienes menos saben, a quienes menos pueden y a quienes menos tienen.

Debo decirles que, junto con las dependencias del gobierno del estado, en esta estrategia participan dependencias federales y también los gobiernos municipales.

El objetivo es atender las necesidades básicas que marca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que mide la pobreza en México, para superar las carencias en materia de alimentación, salud, seguridad social y vivienda, y, por tanto, superar la pobreza.

Invito a todos los funcionarios a trabajar en pro de los más necesitados, cuidando cada peso, con acciones transparentes orientadas a combatir la pobreza y sin condicionar el apoyo.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Carlos Coria Rivas. "Chihuahua arranca programa 'Echarle montón a la pobreza'". *Excélsior* 27 de enero de 2017. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/01/27/1142680>  
Gobierno del estado de Chihuahua "Afinan detalles del programa "Echarle montón a la Pobreza" (2017).

## LUISA Y ENRIQUE

Es muy importante que sepas que la ciudadanía demanda gobiernos responsables con visión estratégica y que trabajen en equipo —explica Enrique a Luisa, la nueva empleada de su equipo de trabajo en la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado de Chihuahua.

Por ello, se decidió involucrar a diversas dependencias de este gobierno, en coordinación con instancias federales y con autoridades municipales para empezar a “echarle montón a la pobreza”, en la colonia Ladrilleros Norte en busca de soluciones para erradicar sus carencias. ¿Has escuchado algo al respecto?

—Sí, he estado leyendo que se llevaron a cabo acciones para coordinar a las diversas dependencias entre sí. Participaron Servicios Públicos Municipales, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Municipal, la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Diconsa, Liconsa, el Seguro Popular, las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud, Desarrollo Social, la Comisión Estatal de Vivienda, Suelo e Infraestructura, el Instituto Chihuahuense de la Mujer y el Instituto Chihuahuense de la Juventud.<sup>30</sup> Creo que esas fueron todas, ¿verdad?

—Enrique asiente con la cabeza.

—Así es, esas fueron las instancias públicas con las cuales arrancó la estrategia Echarle Montón a la Pobreza. Aunque hay una vinculación que, aunque no fue directa, tiene una importancia crítica. Se trata de la que estamos haciendo con el CONEVAL.<sup>31</sup> La realidad es que nada de esto tendrá mucho sentido si no somos capaces de monitorear y evaluar adecuadamente esta estrategia y ellos son los expertos pues lo hacen a nivel nacional.

<sup>30</sup> Gobierno del Estado de Chihuahua. “Inicia el programa ‘Echarle montón a la pobreza en Ladrilleros Norte’”. 26 de enero de 2017. <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Prensa/Noticia/6915>

<sup>31</sup> Javier Corral. “Firman convenio para combatir la pobreza, Gobierno del Estado y CONEVAL”. 12 de enero de 2017. <http://www.javiercorral.org/?p=40400>.

—Imagínate, Luisa, lo difícil que resulta alcanzar un objetivo tan ambicioso como una transformación social. Bueno, pues resulta aún más difícil si uno no cuenta con los elementos informativos que permitan saber si se están haciendo bien las cosas. Por eso es clave monitorear y evaluar la estrategia.

—Luisa abre los ojos, denota atención y Enrique continúa con la explicación.

—En principio, lo que estamos haciendo es darle seguimiento puntual a la población, de manera que poco a poco se vayan cubriendo los derechos sociales de la población, pues ya sabemos que no se puede atender todo en sola vez, ¿verdad?

El objetivo de la estrategia es lograr los pisos mínimos para acceder a los derechos sociales, ya que estos son considerados por el CONEVAL cuando realiza la medición de la pobreza, así como las carencias en materia de alimentación, salud, seguridad social y vivienda.<sup>32</sup> En realidad, el cómo mide el CONEVAL la pobreza fue la guía para llevar a cabo la estrategia. La metodología no solo es adecuada en términos técnicos, sino que las cifras están disponibles para todo el país, por estados e incluso municipios. Así que fue sencillo seleccionar la información, ya que en su página de internet se encuentran publicadas las mediciones históricas.

—Eso sí lo sé, Enrique, ya que para mi tesis de licenciatura me apoyé en información generada por el CONEVAL, la cual permite conocer y entender los retos que enfrenta nuestro estado, pues además de los altos índices de pobreza y pobreza extrema que tenemos en algunos municipios, también es preocupante la situación de la inseguridad.

<sup>32</sup> Gobierno del estado de Chihuahua. “Afinan detalles del programa ‘Echarle montón a la pobreza’”. (24 de enero de 2017). <http://www.chihuahua.gob.mx/secretaria-desarrollo-social-afinan-detalles-programa-echarle-monton-a-la-pobreza>.

### Pobreza municipal en México. 2015<sup>33</sup>



—Así es, Luisa. Entonces entenderás por qué llegamos a la conclusión que la estrategia tendría que buscar atender estas necesidades entendiéndolas como un conjunto y no de manera aislada, pues se relacionan a los derechos que tenemos como ciudadanos y que se reconocen en la Constitución.

También tuvimos el cuidado de involucrar a la sociedad. Contamos con el asesoramiento de una agrupación formada por más de sesenta y cinco organizaciones de la sociedad civil para promover la visión de cohesión social y así lograr mejores resultados frente a la pobreza.

Desde el primer momento formamos equipos para trabajar en el diagnóstico de necesidades a partir de diversas actividades que hicimos con la población de Ladrilleros Norte. Establecimos brigadas y visitábamos la comunidad dos veces por semana. De ese trabajo obtuvimos como resultado un Programa de Cohesión Social<sup>34</sup> que ahora se replica en otras colonias en donde también se está implementando la estrategia.

<sup>33</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Pobreza a nivel municipio 2015. (Ciudad de México: CONEVAL, 2017). [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)

<sup>34</sup> Gobierno del estado de Chihuahua. Presupuesto 2018 del estado de Chihuahua. (2018). <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/7792.pdf>

### Plan de Cohesión Social<sup>35</sup>



Ahora bien, es muy importante no perder de vista que el diagnóstico de necesidades es solo el primer paso, y que lo que sigue es bastante más complejo. El compromiso que asumió nuestro jefe con la población es implementar las acciones que identificamos en el diagnóstico participativo de la sociedad.

Ahora a nosotros nos toca generar una propuesta de atención para reubicar a las familias a una zona aledaña que cuente con todos los servicios de los que ahí carecen, ya que se trata de terrenos que legalmente no pueden ser habitados.

Enrique le advirtió a Luisa que esa es una colonia industrial con altos niveles de contaminación producidos por el cocimiento del ladrillo, lo que hace que la calidad del aire no sea la apropiada para la salud de las personas. Por eso se deben atender las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y también las necesidades de recreación y esparcimiento. También hay que solventar el conflicto social que se presenta entre mestizos y rarámuris.

<sup>35</sup> Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chihuahua, 2018.

Imagínate el alcance del plan —siguió Enrique— que cuando lo escuché, yo pasaba saliva pues parecía algo completamente fuera de nuestro alcance. Entre que no teníamos personal suficiente y que la gente de la población no nos aceptaba.

Pero en el acto formal de arranque de la estrategia, mientras escuchaba decir que el objetivo es que los vecinos de Ladrilleros Norte fueran los creadores de su propio desarrollo social, económico y humano, me dediqué a ver cómo la gente recibía el mensaje, y se me enchinó la piel con cada sonrisa que vi en el rostro de los asistentes, denotando su esperanza de que el futuro podía ser mejor.

Al frente del escenario, los representantes de prensa escuchaban cuidadosamente los compromisos que estábamos asumiendo. Poco después el evento era noticia en todo el estado. Consecuentemente las expectativas, pero sobre todo las exigencias de periodistas, políticos, participantes de asociaciones civiles y académicos, comenzaron a elevarse vertiginosamente.

## SIMONA Y ALFONSO<sup>36</sup>

Son las tres de la mañana y Simona sigue estudiando para su examen de admisión en la Universidad Nacional. Sus aspiraciones en el campo de la sociología no la dejan descansar. Comte, Durkheim y Parsons la han envuelto en una dimensión que marca la adecuada concordancia de la interacción del individuo en la sociedad.

Alfonso entra sigilosamente a la casa pensando que toda su familia duerme. Fue un día de mucha actividad para él. Casi al final de su jornada laboral le dieron la instrucción de preparar un informe de las acciones implementadas en la colonia donde es brigadista comunitario.

<sup>36</sup> El relato se basa en la entrevista a Juan Alfonso R, realizada por Gabriela Gheno, Chihuahua, 2018.

—Papi, ¡qué susto! No sabía que no estabas en casa. —Simona abraza a su padre y le da un beso de bienvenida. Alfonso le corresponde con los mismos gestos.

—Me agrada que te estés volviendo una verdadera amante de lo social —dijo Alonso mientras frotaba la cabeza de Simona.

—Tengo a quien heredar, ja, ja, ja, ja.

Simona le habla a su padre sobre las teorías de importantes sociólogos, todas referentes a la cohesión social. No es novedad para Alfonso y menos en este momento pues lleva dos años coordinando el trabajo comunitario de la colonia Ladrilleros Norte, en donde, en el marco de la estrategia Echarle Montón a la Pobreza, se está implementando un plan de cohesión social.

En el estado, los medios de comunicación han sido muy críticos con los resultados de la estrategia; sin embargo, en la secretaría en la que Alfonso colabora tienen claro que se trata de una apuesta de largo plazo y que los resultados no se reflejarán de inmediato.

Especialmente porque el objetivo de la estrategia es impulsar el desarrollo económico, social y humano de las comunidades con un alto rezago social, y promover un impulso transformador en el que los vecinos sean los agentes de cambio de su entorno, fomentando la cohesión social y el empoderamiento de la comunidad a través de la formación de consejos comunitarios.

En 2011 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó una publicación en donde señala que una sociedad cohesionada combate la exclusión y crea un sentido de pertenencia, además de trabajar por el bienestar de todos los integrantes.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Minor Mora. *Cohesión social balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*. (Ciudad de México: CONEVAL, 2015) p. 27.

Alfonso le explica a Simona que existe información que permite saber qué problemas tiene la gente, así como plantear soluciones para dichos problemas. Tal es el caso de la información que se usó para ubicar a la población de Ladrilleros Norte, localidad que cuenta con un alto número de población con carencias sociales.

Con los datos disponibles, comentó Alfonso, se han emprendido diversas acciones en la colonia de Ladrilleros Norte que, si bien no es posible saber cómo han impactado en la cohesión social de la comunidad, sí sabemos cómo contribuyen a que la población tenga un mayor acceso a derechos sociales como alimentación, educación y vivienda.

### Acciones realizadas en la colonia Ladrilleros Norte<sup>38</sup>



<sup>38</sup>Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chihuahua, 2018.

Alfonso aprovecha el momento para hacerle saber a Simona los logros, alcances y puntos de mejora que había identificado en el informe que demoró su regreso a casa.

—Mira, Simona, cuando nosotros empezamos a trabajar con la gente apenas hace dos años, los habitantes de la colonia se encontraban muy poco receptivos, incluso se negaban a participar. Estaban acostumbrados a que el gobierno o asociaciones civiles y religiosas les llevaran apoyos sin que ellos participaran en nada.

La primera vez que visitamos la comunidad de Ladrilleros Norte nos dimos cuenta de la desunión, de que no estaban organizados; los vecinos no sabían por dónde comenzar, qué hacer o eran manipulados por líderes con pretensiones políticas.

Ahora es notorio que la comunidad es consciente de sus necesidades y tiene la capacidad de analizar las problemáticas más urgentes; además ya no necesitan aquellas mesas de atención como en nuestras primeras visitas. Claro, en aquel entonces la participación de cada una de las personas fue importante; la visión y en especial el sentir de aquella gente nos permitió conocer que sus necesidades arrancaban con lo más elemental, como falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, así como falta de interacción con los adultos mayores que se encontraban en situación de vulnerabilidad, menores de edad sin registro civil, desconfianza y apatía por convivir, y una falta de conservación de las tradiciones y costumbres de los rarámuris.

Todo eso nos llevó a determinar que el eje central de la estrategia sería la cohesión social porque, como bien leíste, es el punto de partida para la construcción de un bienestar comunitario. Así fue como consideramos que haciendo partícipes a las personas se lograría un impacto mayor en la superación de la pobreza.

La compleja realidad de la comunidad ha impedido que se alcance un nivel de organización que les permita mejorar sus condiciones de vida. En primer lugar, se encuentra el tema del uso del suelo y después el conflicto étnico-racial; temas en los cuales existen líderes y personas con mucha influencia en la comunidad a quienes falta integrar a este esquema de participación.

A pesar de ello, explicó Alfonso, hay gente que ya ha realizado acciones que favorecen los distintos ejes de intervención; por ejemplo, la señora Linda Lucero ha puesto a disposición del Consejo Nacional de Fomento Educativo un salón de clases para regularización educativa, y el señor Epitacio Cruz realizó un escrito en lengua indígena en el cual informa a los integrantes del Consejo Comunitario el objetivo de este y las funciones a realizar.

Sin duda, la creación de un Consejo Comunitario ha ocasionado que más personas se interesen en trabajar en beneficio de la comunidad, comenzando a cambiar la mentalidad de que solo unos cuantos son quienes buscan soluciones ante las problemáticas presentadas.

Todo eso no será visible sino hasta que se logre realizar un estudio de evaluación o de seguimiento. Me tranquiliza que se tiene un convenio con el CONEVAL para que nos apoye en ese aspecto, ellos son los expertos en esa temática.

—Está bien interesante todo lo que me cuentas, papi —respondió Simona— en especial el proceso de cambio o transformación de la sociedad. No digo que acciones más visibles o que se puedan medir tengan menos valor, como el conseguir el transporte escolar o hacer campañas sanitarias para evitar fauna nociva. También está el tema de los comedores comunitarios que, sin duda, debe favorecer la alimentación e incluso la nutrición de las personas, pero creo que el hacer conciencia de las carencias sociales a una comunidad y lograr que participe para la superación de estas, es un gran avance, no solo para el estado, sino para el país.

La plática se alargó hasta que el amanecer iluminó la ventana del estudio donde se encontraban Simona y Alfonso, justo cuando él le contaba sobre el regreso a la escuela de Reina, la pequeña cocinera, gracias al transporte escolar que gestionó Alfonso, y de cómo ahora participa en actividades recreativas que estimulan sus habilidades sociales, además de que, junto con su abuelo, Don Cástulo, se sienta todos los días a la mesa del comedor comunitario.

Así, durante la conversación con su padre, Simona se enteró de la existencia de las personas que le dan sentido al trabajo de su papá y que, más allá de las estadísticas de pobreza, hacen que se sobreponga al cansancio y se encuentre feliz y orgulloso. Ella no puede esperar a terminar la universidad para seguir su ejemplo y jugar una parte activa en la construcción de un mundo mejor.

## CONCLUSIONES

Echarle Montón a la Pobreza es una estrategia de política pública en el ámbito estatal, de reciente diseño e implementación. Se ha llevado a cabo con esfuerzos de los tres órdenes de gobierno buscando tener una complementariedad para generar un cambio social, especialmente en términos de superación de la pobreza.

Este caso es relevante para el CONEVAL, ya que el uso de la información sirvió para determinar un plan de acción en el estado con el propósito de incidir favorablemente en el abatimiento de la pobreza. En este contexto, se presentó el caso de Ladrilleros Norte, en el cual autoridades estatales, organizaciones de la sociedad civil y los miembros de la comunidad han trabajado para lograr que la población cuente con los derechos sociales de salud, educación, alimentación y vivienda, además de otros aspectos como la seguridad y un entorno saludable. Si bien es cierto que la estrategia Echarle Montón a la Pobreza, hasta el momento, no cuenta con indicadores que permitan observar los resultados de su implementación, es relevante reconocer que en el diseño se muestra una intención clara de tomar decisiones que se fundamenten en una noción coherente y respaldada por evidencia, tal y como lo son las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza publicada por el CONEVAL, información que resultó relevante en beneficio de la comunidad de Ladrilleros Norte.

Adicionalmente, esta estrategia destaca por la manera innovadora en la que aborda la cohesión social, la cual no solamente resulta un medio para lograr los cambios deseados, sino que es en sí misma un fin que garantizará su éxito y la sostenibilidad.





# 5

## CAPÍTULO

Incentivar el desarrollo\*

\* La construcción de este relato está basada en la información pública citada, así como en entrevistas realizadas a Enrique Minor y Gerardo Franco quienes generosamente compartieron su conocimiento y los datos necesarios para profundizar en el análisis de los programas referidos.

## INTRODUCCIÓN

El relato se basa en la experiencia de una comunidad rural típica y visibiliza los efectos de la descentralización de recursos federalizados para la atención de necesidades en materia de desarrollo social a estados y municipios, a través del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS), uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33.<sup>39</sup>

Se presentan los antecedentes principales de este proceso y se explica cómo se fue optimizado la distribución del fondo, a partir de la recomendación del CONEVAL, para modificar el método de asignación de recursos. En este sentido se ejemplifica cómo la inclusión de un componente de eficacia en la fórmula logró incentivar a las autoridades locales a implementar acciones que contribuyeran a buscar mayores impactos en la disminución de las carencias sociales asociadas a la pobreza.

<sup>39</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades, Federativas y Municipios. (2020) [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/33/r33\\_epr.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/33/r33_epr.pdf)

## ENTRE LOS RECUERDOS

Paisaje majestuoso de montañas cubiertas por un blanco azulado, los ríos están pausados, solidificados por el frío. Apenas se puede caminar a la intemperie; pese a ello, los caminos son adecuados, permiten desplazarse entre poblados.

¡Qué maravilla!, pensaba Martín en el autobús camino a la Universidad de Colorado, donde tomaría la clase de Sistema Político Mexicano a primera hora del día—. Con la cabeza recargada en el vidrio, hizo memoria para asegurarse de que había traído los guantes: haría mucho frío al bajar del autobús.

Tras casi dos años de estancia en el país vecino, Martín empezaba a sentir eso que es comúnmente llamado el “síndrome del Jamaicaón”: mi título por un plato de *zacahuil*, pensaba riéndose de sí mismo y de su creciente antojo mientras escuchaba sus huapangos predilectos en Spotify. La comida era probablemente lo que más extrañaba de entre las cosas que había tenido que dejar para estudiar el posgrado.

Martín nació en Tamazunchale, San Luis Potosí, un pequeño poblado de la huasteca donde tuvieron lugar acontecimientos relevantes de la historia del país. Un sitio donde la exuberante belleza de su entorno no corresponde con la pobreza de sus habitantes. De ahí que los paisajes de Colorado no le resultaran tan estremecedores, pero aún si lo fueran, para él lo realmente impactante era atestiguar lo que podía lograr la inversión adecuada de los recursos públicos en una comunidad.

Aunque, claro, no se pueden comparar legislaciones fiscales disparejas, entre naciones —decía para sus adentros.

La política era su pasión, aunque nunca había pensado postularse a un cargo de elección popular ni le atraía la idea de convertirse en servidor público. Lo suyo, lo suyo, era el estudio. Enfocaba sus capacidades al análisis de la problemática política, económica y social que lo rodeaba.

Era bastante certero: desde los tiempos de la facultad solía jugar apuestas con sus profesores y compañeros. Con el paso del tiempo se había quedado sin adversarios pues su atinada “percepción política” le permitía anticipar acontecimientos que, en más de una ocasión, se vieron posteriormente confirmados en las primeras planas de los diarios.

Ya en el salón de clases, mientras Martín hacía el intento por concentrarse en el tema de gobiernos y oposición partidista, su mente vagaba en los recuerdos de esa época. Hablaban de 1997, cuando vivía en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México y realizaba su servicio social en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En ese año, el característico paisaje tricolor del país del que se había apropiado el partido en el poder se iluminó con nuevos tonos para cubrir estados y municipios. El cambio fue un parteaguas en la política mexicana. La oposición partidista no solo existía y se materializaba, sino que daba vida a un nuevo equilibrio político.

Martín pensó en los efectos que ello había tenido en México, principalmente en el papel central del Estado y en el “partido oficial”. Había surgido una nueva relación de gobierno con los partidos políticos y, por primera vez en la historia, la oposición en su conjunto se convirtió en mayoría en la Cámara de Diputados.

Fue una época de furor legislativo —recordaba Martín—. El incipiente equilibrio de fuerzas había abierto la puerta a nuevas maneras de imaginar no solo la relación entre poderes, sino también entre órdenes de gobierno. Comenzaban a fisurarse los diques que permitían que, en la práctica, las decisiones relevantes sobre el uso de los recursos públicos estuvieran concentradas en el Ejecutivo Federal.

La imagen más reveladora que Martín guardaba correspondía a la sesión ordinaria de la Cámara en la que se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 1998. Es muy común que quienes han colaborado ahí tengan presentes las sesiones de aprobación del PEF, pues los asesores de los legisladores, y en general todo el equipo de la Cámara, pasan días y noches preparando información y negociando los puntos de acuerdo.

Sin embargo, el punto de acuerdo que en aquel momento hizo dilatar las pupilas de Martín fue el referente a la promoción de la descentralización como instrumento general de desarrollo regional. La propuesta provenía de legisladores de una de las fracciones parlamentarias que integraban lo que se empezaba a conocer como “bloque opositor”.

Martín sabía que, durante años, los gobiernos locales habían ejercido una lucha constante por ganar autonomía y tener independencia administrativa, a pesar de que teóricamente la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 había sentado las bases para resolver el problema del reparto desigual considerando el desarrollo regional.

La realidad era otra: el país tenía un marco fiscal débil que restringía la capacidad de estados y municipios para incidir en el destino de los recursos.<sup>40</sup> El manejo centralizado y discrecional de la gran mayoría de los recursos públicos era una característica distintiva del sistema político, y no era un secreto para nadie:

La centralización fiscal fue consecuencia de un acuerdo entre el gobierno federal y los estatales, en el que los políticos locales delegaron el poder fiscal al gobierno central a cambio de fuentes de patrocinio político a través de las burocracias federales, carreras atractivas dentro del gobierno federal y un involucramiento activo del gobierno federal en el desarrollo del estado.<sup>41</sup>

Martín conocía y entendía el problema, pues una de sus primeras encomiendas al llegar a la Cámara había sido participar en un análisis de la evolución del gasto público por ramos<sup>42</sup>, en el que se identificó que desde 1994 la asignación de recursos venía decreciendo.<sup>43</sup>

<sup>40</sup>En alusión al marco normativo, Enrique E. Minor Campa, exdirector de Medición de la Pobreza y Seguimiento de Indicadores del CONEVAL afirma que “desde la época de la Revolución mexicana había sido modificado de manera que existía muy poco margen de maniobra a nivel local para poder recaudar y tener acceso a recursos públicos. La recaudación por concepto de los impuestos más importantes quedaba en manos de la federación generando un sistema clientelar para contar con recursos públicos aplicables a las comunidades”. Entrevista realizada por Gabriela Gheno e Iván Carreño a Enrique Minor, Ciudad de México, 2018.

<sup>41</sup>El Colegio de México (COLMEX), Centro de Estudios Económicos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Estudios del Ramo* 33. (Ciudad de México: COLMEX, CONEVAL, 2011). Pág. 22 [https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios\\_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf).

<sup>42</sup>Los ramos presupuestarios son elementos que se utilizan para identificar y clasificar el gasto público federal.

<sup>43</sup>H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas. *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008, CEFP/046/2008*. (Ciudad de México: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2008).

## UN PASO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

Este era el marco en el cual, para sorpresa de Martín, en 1997 la legislatura determinó transferir a estados y municipios el manejo de los recursos a través de lo que hasta hoy se conoce como el Ramo 33: Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios.<sup>44</sup>

Con base en reglas claras, este esquema daría a los municipios la oportunidad de participar en la distribución del pastel de los recursos de acuerdo con sus necesidades y según su condición de pobreza.

Martín estaba entusiasmado pues sabía que era una gran oportunidad de desarrollo para Tamazunchale, su pueblo natal, y por supuesto que para muchos otros municipios que presentaban las mismas carencias. Esperaba que la situación del pasado no se repitiera y que, ahora sí, los recursos llegaran a donde se necesitaban de manera suficiente, puntual y adecuada.

Pero una vez pasado el furor por la novedad, su percepción política comenzó a decirle que, tal y como se planteaba la distribución a través del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS), se generaría a la larga un conflicto político y social. Este mecanismo no brindaba la mejor motivación para los que usaban los recursos a atender de la manera más efectiva las necesidades de la población.

Se asignaban mayores recursos a los municipios más pobres, sí, pero por lo mismo, ¿quién querría tener menos personas pobres en su municipio y, consecuentemente, menos recursos para operar en lo local? Ningún edil con un poco de ambición política querría una disminución del recurso en sus arcas como consecuencia de haber provisto de pisos firmes, agua potable o de algún camino a su comunidad.

Martín comenzó a imaginar las consecuencias que podrían tener estos cambios, a partir de algunos puntos clave:

<sup>44</sup> El Ramo 33 tuvo sus antecedentes en el Ramo 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", donde los recursos estaban orientados primordialmente a la realización de obras y proyectos de beneficio social en las regiones de pobreza extrema del país., Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*. (29 de diciembre de 1997).

Una de las variables con las cuales se determinaba la asignación del gasto era la falta de satisfacción de necesidades básicas; sin embargo, no existía entonces un registro objetivo e independiente sobre la situación de la población respecto al acceso básico a sus derechos sociales.

Para efectos presupuestales y fiscales, el nivel de carencias sociales de los habitantes en los municipios se determinaría a partir de información pública de censos y conteos del INEGI, lo cual provocaría un conflicto pues la recolección de datos se realizaba en intervalos largos, de tal manera que no necesariamente estaría actualizada.

Para recibir más recursos era imprescindible tener siempre necesidades. Martín encontraba aquí el foco central de lo que vislumbraba como un posible conflicto.

El nivel de carencias se establecía por el Índice Global de Pobreza, el cual consideraba el ingreso per cápita del hogar, su nivel educativo promedio, la disponibilidad de espacios en la vivienda, así como acceso a drenaje, a electricidad y a algún combustible para cocinar.<sup>45</sup>

El tiempo le dio la razón a Martín. La creación del mecanismo presupuestario, fondos del Ramo General 33, diseñado para transferir a los estados y municipios recursos, le permitiría a estos últimos fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno como educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimentarios y de asistencia social e infraestructura educativa de la población. De manera particular, se prestó especial atención a la manera de repartir y vigilar el uso de esos recursos, de manera puntual los del FAIS.

Sin embargo, se generó un círculo vicioso. La asignación del recurso se realizaba únicamente considerando la proporción de personas en pobreza extrema en el Estado respecto del total a nivel nacional.

<sup>45</sup> Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013. *Diario Oficial de la Federación*. (14 de agosto de 2017).

Elo se tradujo, por un lado, en el otorgamiento de más recursos a las entidades federativas y municipios con mayores índices de pobreza. Pero en paralelo se limitó la asignación para aquellos que, haciendo una adecuada focalización de los recursos, combatían eficazmente la pobreza y el rezago social, logrando satisfacer las principales carencias de la población.

La sorpresa para Martín llegó en 2004 al enterarse de la creación de la Ley General de Desarrollo Social. Esta determinaba también la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual se encargaría de medir la pobreza.

Poco tiempo después, en apego a sus atribuciones, el CONEVAL emitió la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal tenía otros criterios para la determinación del nivel de pobreza. No fue sino hasta el año 2009 que se hicieron las adecuaciones necesarias para mejorar la distribución de los recursos, beneficiando a los estados y municipios con mejores resultados en el avance de la disminución de la pobreza.

## ENLAZANDO VOLUNTADES PARA UN VERDADERO INCENTIVO

Los minutos pasaron y al concluir la clase Martín seguía reflexionando sobre la asignación de recursos en México, la relevancia de la participación de los partidos políticos y la nueva manera de hacer política y gobernar con miras a la descentralización de recursos.

Él no sabía que durante su estancia en Estados Unidos, el CONEVAL había diseñado y presentado una metodología para medir la pobreza y que en 2010 también había realizado una evaluación de ocho fondos de política pública, entre ellos el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS), pues a diez años de su creación persistían las interrogantes iniciales: ¿cómo se reflejaba el uso de estos recursos en la mejora de las condiciones de vida de la población?, ¿el reparto de los recursos corresponde al grado de necesidad de los municipios?

Estas y otras interrogantes se resolvieron en el estudio, cuyos hallazgos permitieron determinar que:

- En las entidades con mayor rezago la disminución de carencias era menor, especialmente en zonas donde la concentración de personas en un área específica no era tan grande como en zonas conurbadas.
- Los gobiernos estatales y municipales no contaban con información necesaria para aplicar adecuadamente los recursos recibidos.
- Cada municipio ejercía los recursos conforme a sus propios criterios, lo cual hacía que del uso de estos recursos fuera muy diferente entre municipios, incluso dentro del mismo Estado.
- Los gobiernos municipales tenían motivaciones para limitar la inversión en infraestructura, pues al restringirla recibían más recursos en el siguiente año.<sup>46</sup>

Derivado de todo ello, el CONEVAL señaló la relevancia de considerar una modificación a la fórmula de asignación de recursos, a fin de reconocer el esfuerzo de los gobiernos de las entidades federativas y municipales para reducir la pobreza a través de una compensación. Es decir, que no hubiera reducción presupuestal para los estados o municipios que no presentaran resultados positivos, sino que se diera un incentivo para promover la continuidad de las buenas políticas en aquellos que sí los tuvieran.

La adopción de esa propuesta tendría implicaciones políticas importantes, por lo que se decidió que las definiciones a este respecto se basarían en consideraciones técnicas y se abordarían de manera interinstitucional. Con este fin, se promovió la integración del CONEVAL a un subcomité de estadística de desarrollo social que tenía el INEGI y del que formaba parte la Sedesol (ahora Secretaría de Bienestar).

Tras largas horas de discusión entre el CONEVAL, el INEGI y la Sedesol, finalmente se determinó cuáles serían las variables que pudieran dar cuenta del estado del desarrollo social y se trabajó en el mecanismo de la calidad de la información, su recopilación y tratamiento. La participación del CONEVAL en ese subcomité ayudó a incorporar la medición de pobreza entre los criterios a considerar en la nueva asignación de los recursos del FAIS.

<sup>46</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. (Ciudad de México: CONEVAL, 2010).

A finales de 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió modificar el método para determinar la asignación de los recursos, atendiendo las recomendaciones del CONEVAL, que además habían sido respaldadas por la Auditoría Superior de la Federación.<sup>47</sup>

Fue importante para Martín saber que todos esos cambios propiciarían que los gobernadores y los presidentes municipales de las regiones más pobres del país se enfocaran en utilizar adecuadamente los recursos del FAIS para beneficio de su población. Estos cambios garantizaban que, al disminuir la pobreza en los municipios y en los estados, habría una parte proporcional de estos recursos que reconocería estos esfuerzos. Finalmente se generaría un círculo virtuoso para la superación de la pobreza.

Martín aplaudía incansablemente la iniciativa. No podía esperar más para regresar a México, ya quería estar pisando el terreno que lo vio nacer y tarde se le hacía para ver con sus propios ojos todo aquello que había leído. Se preguntaba si estos cambios normativos se traducirían en mejoras palpables para Tamazunchale e imaginaba obras y proyectos que, de realizarse, ofrecerían resultados positivos en la reducción de la pobreza y lograrían que el municipio se hiciera acreedor a los estímulos del Ramo 33 para los municipios con buen desempeño en ese ámbito.

## EL REGRESO

Durante el verano, Martín emprendió el regreso a Tamazunchale.

¡Qué maravilla! —pensó cuando el camión se internó en la huasteca potosina y comenzó a reencontrarse con los olores y colores de su tierra—. Se aseguró de mantener consigo la botella de agua que le habían dado al abordar: haría mucho calor cuando bajara del autobús.

<sup>47</sup> Cámara de Diputados. Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado. (Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Su familia y amigos lo recibieron con una comida que terminó ya entrada la noche. En el camino notó que la carretera estaba más amplia y que había señalamientos de rutas que antes no existían.

En los Lineamientos para la operación del FAIS se estableció que, a partir de 2014, la mayoría de los recursos deben utilizarse en acciones para disminuir las carencias sociales que inciden en la medición de pobreza, tales como caminos rurales, urbanización y proyectos similares.<sup>48</sup>

Especialmente, llamó su atención un nuevo libramiento que permitía seguir hacia Tamazunchale sin tener que entrar al centro de Tamazunchale. Se había puesto fin a los problemas de tránsito de los que tanto se quejaban los habitantes.

En la comida platicó con don Andrés, un amigo de sus padres que había sido director y maestro de una escuela rural indígena en una localidad a la que solamente se podía llegar a pie si se tenían habilidades de alpinista. Allí había trabajado Martín algunos veranos ayudando en la regularización de los niños en peligro de reprobación.

Era una comunidad que había quedado aislada y padecía de desabasto de mercancías básicas; tampoco comercializaba al exterior a pesar de que se producía buen café y muchos frutos tropicales que solo se destinaban al autoconsumo.

Martín preguntó al maestro si seguía dando clases, a lo que don Andrés le contó cómo, tras años de insistir, hacía un año que se había abierto un camino a la comunidad y ahora había transporte que iba y venía tres veces al día.

—¿Te acuerdas cuando me ayudabas en la escuela? —preguntó el profesor.  
—¡Claro!, varias veces estuve cerca de caerme al barranco, la subida parecía una pared y por tanta humedad el suelo estaba sumamente resbaloso.

<sup>48</sup> Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. *Diario Oficial de la Federación*.

Pues ahora hasta alumbrado público hay y están construyendo una secundaria con cancha de básquetbol techada y toda la cosa; cada año han hecho algo, deberías ir a ver lo cambiado que está el pueblo. La gente tiene un ánimo distinto y cada familia se ha visto beneficiada de apoyos que han mejorado sus viviendas. ¡Ay, chamaco!, seguramente te debes de acordar de Laura —exclamó don Andrés.

—Martín frunció el ceño como si hiciera un esfuerzo por recordarla.

—Bien que recuerdo aquellos ojitos “pispiretos” con los que la mirabas. ¡Bah!, en fin, que ella ya no siguió ayudándome con la escuela, pero ¿vieras lo buena que es trabajando la raíz del olate? Hace unas figuras de concurso. Es excelente, pero ya sabes que aquí los trabajos artísticos y artesanales son subvalorados, así que no gana mucho. Hace poco vinieron de la televisión a entrevistarla. Debiste mirarla ¡toda una artista! Menos mal que para cuando vinieron los camarógrafos y los reporteros, su casa ya estaba arreglada porque vivía en condiciones muy adversas. Bueno, pero cuál casa no estaba así, ¿verdad? Ninguna se salvaba.

—¿Y qué fue lo que cambió? —preguntó Martín.

— Con el apoyo del ayuntamiento hubo muchas mejoras en las viviendas y dicen que no solo fue en San Luis, sino que en todo el país.

A la vivienda de Laura, por ejemplo, como ya tenía muros, le pusieron techo y piso firme. Fíjate, Martín —continuó el maestro— que con esos cambios hasta se ha visto mejora en la salud de los habitantes. Los chamacos no faltan tanto a clases como antes que estaban enfermos de la panza todo el tiempo. Tanto polvo que uno se tragaba, bichos por todos lados. ¡Caray! Tamanzuchale sí que ha cambiado —dijo don Andrés en medio de un suspiro.

Martín levantó las cejas y disfrutando la porción de zacahuil que tenía en el plato, decidió que al día siguiente haría un recorrido por el municipio. Estaba muy feliz de volver a ver a su gente y saber que había cambios que estaban mejorando su vida. Aquella aprobación del presupuesto que hacía unos años había escuchado pasar como el viento que hoy le acompañaba y, en la que poco confiaba, se veía materializada en su amado lugar de origen con la gente que lo vio crecer.

## CONCLUSIONES

La información del CONEVAL es de gran ayuda para que los gobiernos locales tengan certeza de cuáles proyectos pueden ayudarles a mejorar sus indicadores asociados a las carencias sociales y cómo estos se traducen en la mejora de las condiciones de la población. Con base en ello, se identifican a los municipios elegibles para recibir un presupuesto adicional, como un incentivo positivo definido desde una nueva política de coordinación fiscal.

Contar con mediciones precisas sobre los indicadores de pobreza permite, de manera objetiva y transparente, reconocer el mérito de las gestiones realizadas por los gobiernos municipales en favor de la población. Es decir, progresivamente se pueden asignar mayores recursos por parte de la federación con base en resultados demostrados.

La participación del CONEVAL es determinante en la mejora de la distribución de los recursos con el fin de hacerlos más eficientes. Lo anterior no solo por la aportación de los indicadores para medición multidimensional de la pobreza, sino también por haber contribuido de forma objetiva con consideraciones técnicas para el desarrollo de la nueva fórmula de asignación de recursos.

La modificación en la fórmula pretende generar incentivos para que los municipios sean más proactivos en el abatimiento de las carencias sociales en sus comunidades al recibir ingresos adicionales por hacerlo.

La información que genera el CONEVAL tiene como objetivo primordial ayudar a los gobiernos a que sus acciones interinstitucionales contribuyan a la mejora de las condiciones de la población en situación de pobreza en el país. Los cinco relatos que integran este texto nos cuentan, en voz de los beneficiarios y desde una realidad más cercana a la gente, que el contar con mediciones precisas sobre los indicadores de derechos sociales permite que los tomadores de decisiones en materia de desarrollo social favorezcan a la población más vulnerable.

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
**se puede mejorar**