

20422  
46



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

**ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA: EL CASO PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2002.**

**EN SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR DE ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA

**ALBERTO TONATHIU SOTOMAYOR AVILES**

ASESOR: MAESTRA ARACELI PARRA TOLEDO.



ACATLAN, EDO. DE MEX.

ABRIL 2003

A

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

***Dedicatorias.***

***Con amor:***

***A mi madre.***

***A mi padre (q.e.p.d.)***

***A mi hija Desireé,***

***De quien he aprendido más  
de lo que le he enseñado.***

***A ella.***

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

***Agradecimientos sin orden de importancia.***

***A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater, que con generosidad me cobijó en sus aulas, colmándome para siempre del espíritu humanista, universal y tolerante que la guía. Brindo una potente Goya al orgullo de tener en el corazón el azul y oro, al orgullo de ser puma.***

***No cabe en palabras el eterno agradecimiento a mis padres por vivir en mí, por su inagotable amor y apoyo, por demostrarme que la ausencia no es antónimo de presencia. No queda más que repetir lo que el eco de mi alma me dicta: Gracias.***

***A mi amiga, cómplice y hermana July, quien siempre ha estado en donde nunca debe de irse y que es parte inherente de mi realidad.***

***A mi familia que siempre creyó en mí, aunque yo siempre me empeñara en desmentirlos y de la que no enlisto lo que he recibido porque caería en la tentación de extenderme demasiado.***

***A David, mi hermano de convicción y por elección, por ser y estar. A su familia que ya no sólo le pertenece a él.***

***A mi asesora Maestra Araceli Parra Toledo, con un especial reconocimiento por su invaluable apoyo y calidez, así como mi honesta admiración y respeto.***

***A mis maestros que guiaron con sus acertados y sabios consejos este trabajo: Mto. Martín de Jesús Díaz Vázquez, Mto. José Albino Hernández Escobedo, Mto. Enrique Bailleres Helguera y Mto. Juan Montes de Oca Malvaez.***

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*La pregunta sobre México no fue, no es sino una variante de la pregunta original que todos los hombres se han hecho.  
En el fondo, fue y es una pregunta sobre mi mismo  
¿Qué busca el peregrino al recorrer su patria?  
¿El lugar de su nacimiento o el de su fin?  
Tal vez busca su destino.  
Tal vez su destino es buscar.*  
**OCTAVIO PAZ.**

*En la capacidad de los hombres para aprender residen  
las posibilidades y los límites del cambio.  
Invertir en el desarrollo de esas posibilidades constituye  
la primera y la única responsabilidad del político en materia de cambio.*  
**MICHEL CROZIER.**

*Hay hombres que luchan un día y son buenos.  
Hay otros que luchan un año y son mejores.  
Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos.  
Pero hay los que luchan toda la vida:  
Esos son los imprescindibles.*  
**BERTOLD BRECHT.**

## INDICE.

<b>INTRODUCCION.</b>	<b>I-X.</b>
<b>CAPITULO I. "La reforma del Estado y su impacto en la política social".</b>	<b>1-34.</b>
1.1 Concepto de Estado.	1-4.
1.2 La reforma del Estado mexicano.	4-7.
1.2.1 Las razones internas de la reforma del Estado.	7-12.
1.2.2 Las razones externas de la reforma del Estado.	12-19.
1.3 Perspectivas de la reforma del Estado.	19-24.
1.4 Las transformaciones de la política social: del Estado de bienestar al Estado neoliberal.	24-34.
<b>CAPITULO II: "La pobreza en México".</b>	<b>35-72.</b>
2.1 En busca del concepto de pobreza.	35-37.
2.2 ¿Cómo se mide la pobreza?	38-39.
2.2.1 Método de Necesidades Básicas Insatisfechas.	40-41.
2.2.2 Método de Línea de Pobreza.	41-43.
2.2.3 Crítica a los Métodos de Medición de Pobreza NBI y LP.	43-44.
2.2.4 Otros Métodos de Medición de la Pobreza.	44-49.
2.3 Evolución de la pobreza en México 1984-1998.	49-54.
2.4 La visión de la Administración Foxista sobre la pobreza.	54-62.
2.4.1 Crítica al diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 sobre la pobreza en el país al año 2000.	62-72.
<b>CAPITULO III: "La participación social en México: obstáculos y perspectivas en la política antipobreza".</b>	<b>73-110.</b>
3.1 Sobre la pertinencia del concepto de sociedad civil.	73-78.
3.2 ¿Qué es la ciudadanía?	8-91.
3.2.1 Modelos de ciudadanía.	91-96.
3.3 La participación ciudadana: un proceso integral para el desarrollo.	97-104.
3.4 La participación social mexicana: ¿utopía, simulación o realidad?	104-110.

E

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>CAPITULO IV: "De Progres a Oportunidades: ¿continuidad o continuismo en el combate a la pobreza?"</b>	<b>111-149.</b>
4.1 Objetivos del Programa	112-117.
4.2 Principales orientaciones del Programa	117-123.
4.3 El proceso de focalización del Programa: ¿eficientismo o repliegue estatal?	123-130.
4.4 Componentes del Programa	130-131.
4.4.1 Componente educativo	131-134.
4.4.2 Componente de salud	135-138.
4.4.3 Componente alimentario	138-140.
4.5 Evaluación y crítica del Programa	140-149.
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>150-153.</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>154-163.</b>

TESIS CON  
FANEA DE ORIGEN

## INTRODUCCION.

El modelo de Estado interventor, benefactor o paternalista que concentraba el poder en órganos del gobierno, que no consentía la organización y participación ciudadana salvo en las condiciones y espacios que el mismo generaba o permitía, con tendencia a expandirse y con un gran sector productivo sobreprotegido entró en crisis a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, ocasionando que se agotara como concepto y práctica, por lo que dio inicio a una reforma profunda la cual todavía no ha consolidado el modelo de Estado en donde el libre mercado y la globalización son el paradigma que dicta los principios de su quehacer y que de manera innegable son parte de un proceso que no se puede detener dada su complejidad y profundidad, producto del acelerado desarrollo tecnológico, la interdependencia de las economías nacionales, la formación de bloques que permiten el libre tránsito de mercancías y servicios, teniendo incluso que replantearse un concepto tan clásico como es el de soberanía.

Este nuevo modelo estatal que pretende el país, se sabe que no debe centrarse única y exclusivamente en la reducción de su tamaño, atribuciones u obligaciones históricas ni en su discriminada inserción a la economía mundial en condiciones por demás desfavorables, sino en la recreación de una organización más eficiente y eficaz que vele por la equidad, por la búsqueda, concreción y desarrollo continuo del sistema democrático y económico así como la coherencia y sustentabilidad de las políticas públicas que elabora y aplica procurando encontrar el equilibrio entre beneficios y costos sociales de dicha transición. Es importante señalar que a casi dos décadas de que se hayan iniciado dichos cambios, los problemas económicos y sociales no han sido resueltos, incluso el número de personas que han quedado excluidas de las supuestas bondades del modelo ha ido en constante crecimiento.

Más allá de las nitidas diferencias entre ambos modelos estatales es evidente, dada la presencia y persistencia de agudas desigualdades económicas y sociales que han impedido un desarrollo sostenido, que ni mercado ni Estado por si solos son capaces de resolver el problema de la pobreza en México, por ello la urgencia de explorar nuevas alternativas de solución. De ahí, la necesidad de comprender con la mayor amplitud posible el problema de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la pobreza. Sin embargo resulta muy complejo aclarar éste concepto multidimensional, así como derivado de ello los índices que señalen lo que es la pobreza, los grados de ella y en consecuencia el universo de personas que están condenadas a dicha situación. Por ello la pertinencia de abordar, con la mayor exhaustividad y rigor posibles estos tópicos en la presente investigación, así como su relación con la política antipobreza implementada en el país, en un contexto profundamente influenciado por el modelo neoliberal.

Por otra parte, pero en la misma línea de investigación se establece que en el modelo de Estado de bienestar, hoy relegado, existía una cultura clientelar y de autoridad entre la burocracia y la gente, en donde la administración pública no informaba a la ciudadanía sobre su desempeño, antes al contrario, muchas de las veces la discrecionalidad y falta de transparencia hacían de ésta caldo de cultivo para la corrupción, ineficacia e impunidad. Dicha cultura está cambiando y las personas quieren autoconcebirse no sólo como sujetos de obligaciones sino como plenos ciudadanos con goce de derechos que puedan demandar del Estado una relación más horizontal, cercana y eficiente.

La otra cara de esta cultura cambiante, es decir del Estado hacia la sociedad, es la generación y fortalecimiento de espacios reales de participación en los que la sociedad organizada se incorpore a los procesos de definición, ejecución y evaluación de los asuntos públicos. Este fenómeno es uno de los puntos nodales analizados en la presente investigación, la cual busca definir cuáles son los nuevos espacios de la participación social, quiénes son los verdaderos protagonistas y beneficiados en la nueva relación Estado-sociedad, y sobre todo comprobar la existencia o no de esta capacidad ciudadana en la población que se encuentra en condición de pobreza extrema.

El modelo de Estado neoliberal en un país en vías de desarrollo como el nuestro, que no cuenta con una administración pública suficientemente capaz y menos todavía de políticas públicas desenvueltas para enfrentar situaciones, no sólo coyunturales y de alta incertidumbre sino de rezagos históricos como es la pobreza existente, requiere pues que la política de desarrollo social ocupe un lugar prioritario en la agenda pública, pues la

TESIS CON  
FALLA DE CUBIERTA

viabilidad social, económica y política del país depende de la capacidad para integrar al desarrollo a los millones de mexicanos que viven esa realidad.

Los fenómenos actuales como la apertura económica, la globalización, la creciente despolitización de la vida social, la desvalorización de lo público, la pérdida del lazo político y del consenso, la comunicación mediatizada y la crisis de la administración pública son sólo parte del saldo que apuntala la pérdida en la capacidad de gobernar. De ahí la necesidad impostergradable de consolidar un Estado más cercano, transparente y dotado de capacidad suficiente para servir más adecuadamente a la ciudadanía, colocándose a la altura de los nuevos, rápidos y colosales desafíos que plantea un mundo más complejo en sus relaciones y que ha generado una polarización cada vez mayor entre los privilegiados y los desposeídos, en donde el modelo de desarrollo neoliberal ha provocado una terrible contradicción e incongruencia, ya que por un lado el país es la novena economía más grande del mundo y por el otro contamos con un alto porcentaje de población sobreviviendo en condiciones de inequidad, marginación y pobreza.

Con todo, las nuevas visiones y propuestas sobre el Estado deben ser traducidas en políticas públicas que permitan procesos de cambios reales, concretos, medibles, tangibles y favorables que no tensionen un camino de por sí complejo. A la luz de las reformas para mejorar capacidades del Estado contemporáneo mexicano la premisa es gobernar transparente y de cara a la sociedad, de potencializar las acciones de los actores sociales, en pocas palabras se trata de democratizar y racionalizar a la administración pública en donde la escasez de recursos es la constante. Pero no sólo eso, sino también que la macroeconomía globalizada en sus variables fundamentales se reflejen necesariamente en la economía doméstica, es decir, que el crecimiento económico vaya acompañado de importantes inversiones en el desarrollo social.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación "Progresá" objeto de análisis de este trabajo de investigación, nació en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) el cual se circunscribe dentro de un nuevo esquema que diseña y aplica la política social a partir de un enfoque subsidiario, focalizado y temporal, es decir que provee las herramientas necesarias

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que ayudan a que las capacidades de las personas en mayor desventaja económica y social se desarrollen y maximicen durante un periodo de tiempo determinado, disminuyendo drásticamente la presencia, obligación y monopolio del Estado en la solución al problema. Y no con el enfoque asistencialista, universal y permanente que aplicó el Estado paternalista y tutelar hasta los ochenta cuando entró en una grave recesión económica y ya no fue capaz de distribuir la riqueza y que impedía romper con el círculo vicioso de la pobreza ya que sólo atacaba débilmente sus consecuencias y no las causas que la producen.

En la actual administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) con base a un modelo incrementalista retoma y perfecciona lo que desde su óptica ha probado cierto grado de idoneidad en la atención a la pobreza, rebautizándolo como "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" y que pretende ser el puente que comunica soluciones de gobierno con las necesidades, demandas y reacciones sociales, con un enfoque integral que busca erradicar de manera efectiva y definitiva la pobreza y la marginación, aumentando cualitativa y cuantitativamente el contenido y alcance de su predecesor.

Fundamentalmente, el Programa pretende eliminar el círculo vicioso de la pobreza, al enfocarse a atender la desnutrición, las enfermedades prevenibles, la baja escolaridad infantil y juvenil y la carencia de oportunidades de desarrollo, pero con un sentido de corresponsabilidad entre las dependencias encargadas de la operación y los pobres, es decir, que para recibir los apoyos se requiere necesariamente su involucramiento. Lo cual es beneficioso en cuanto al fondo, pues se trata de modificar la cultura de dependencia y paternalismo que fomentó el Estado benefactor subestimando la capacidad de decisión y opinión de las personas, sin embargo en el fondo ésta participación es inducida, coaccionada y limitada en alcances, pues se circunscribe a la operatividad del programa y no permite realmente inducir su voz y acciones en los asuntos públicos que les afectan.

Al conocer el Programa se generan los elementos suficientes para valorar, tanto su eficacia e impacto social, como sus debilidades y fallas en términos de política social y de promotor de participación social. Es decir, su viabilidad como factor de inclusión y justicia social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El "Progres-Oportunidades" es el programa más importante en materia de lucha contra la pobreza, tanto de la administración zedillista, como de la actual, no sólo por el número de la población beneficiaria y el monto de su gasto presupuestado, sino porque se ha convertido en el programa emblemático del enfoque de ambas administraciones para atender el problema de la pobreza y que se encuentra en plena sintonía con las políticas neoliberales que dictan los organismos internacionales.

Por ello, se analiza como si fuera un sólo programa, debido a que actualmente "Oportunidades" opera casi en su totalidad como su predecesor "Progres". Por lo que es útil resaltar los aspectos que experimentaron modificaciones para evaluarlo en su conjunto, como unidad y determinar la existencia o no, de una mejora cuantitativa y cualitativa en los beneficios que recibe la población objetivo.

Importante es señalar que el antecedente de estos programas se dio durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) quien en medio de una legitimidad muy cuestionada, producto de un proceso electoral manipulado así como de un desencanto social hacia el partido político que hasta entonces se presentaba como opción única en una democracia simulada entre otros factores asumió la titularidad del Ejecutivo Federal. Dicho antecedente es el "Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)" que fue un parteaguas en el modo de formular y aplicar la política social.

En primer lugar, partió del reconocimiento gubernamental de la dimensión y gravedad de la pobreza que se vio acrecentada por la recesión económica, colocándola en medio de la agenda nacional, lo cual significó una justificación idónea para acelerar reformas estructurales al país, sobre todo en lo económico. En segundo término dado el carácter focalizado del programa, logró que la población directamente beneficiada elevara de manera substancial la legitimidad y popularidad no sólo de las acciones de gobierno sino del propio presidente. Este megaproyecto llegó a abarcar muchas áreas de atención y dio pauta a la formación de una Secretaría de Estado que fue provista con grandes recursos. Por último, el programa tenía como principio básico a la participación social, entendida como que la población beneficiaria se involucrara de manera directa en la ejecución y supervisión

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del programa. Sin duda fue un gran avance que permitió a la sociedad estar relativamente informada y asumir un papel activo en la política social, pero al paso de los años el "Pronasol" se convirtió en un instrumento con claros tintes electorales, pervirtiendo su contenido, y por otro lado al no existir una conexión con la política de desarrollo del país la población objetivo no pudo ser insertada en el proceso de globalización donde la competitividad y productividad comenzaban a manifestarse.

Así pues para poder hablar del "Progres-Oportunidades" en términos de su efectividad y viabilidad real es necesario entender un fenómeno que a nuestro parecer resulta neurálgico y que es la participación social ya que es un factor necesario e indispensable en dichos programas. Si bien es cierto que en los últimos años ha cobrado gran relevancia en la vida pública el concepto y práctica de dicho fenómeno y no porque haya sido una práctica inexistente hasta entonces, sino por la singularidad e impacto con que se ha permeado, también lo es el hecho que las circunstancias en las que se desarrolló y legitimó al Estado mexicano retrasó pero no impidió que la sociedad se organizara y que fuera ganando espacios públicos fuera del aparato corporativista y de partido hegemónico: los ferrocarrileros, los electricistas, los estudiantes y la reacción solidaria y espontánea de la sociedad a partir de las secuelas del temblor de septiembre de 1985 son sólo algunos ejemplos históricos de esta lucha que puso en tela de juicio la legitimidad del aparato gubernamental.

En la actualidad ha proliferado una gran variedad de organizaciones no gubernamentales (ONG's) y de asociaciones civiles que se presentan como actores públicos o no estatales que presionan al Estado para defender o reivindicar sus intereses de grupo e incluso como generadores de soluciones alternativas a las elaboradas por el gobierno. De ahí que resulta necesario vincular la participación a los conceptos de poder y de control. Ya que se trata de generar espacios políticos mediante procesos de concertación y negociación entre gobernantes y gobernados, que alienten y respeten las opiniones, propuestas e iniciativas de la sociedad, poniendo mayor énfasis en aquellos sectores que han padecido la exclusión y marginación progresiva del desarrollo y no sólo tome en cuenta y escuche a los intelectuales, académicos o al sector privado que suelen apropiarse de la bandera de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sociedad civil. Hablamos pues de crear y fortalecer nuevos esquemas en la relación Estado-sociedad, de entender a la organización y participación social como punto de partida y piedra de toque en el perfeccionamiento del desempeño gubernamental, en tiempos en que el otrora puente natural que comunicaba las causas e intereses de los diferentes sectores de la sociedad al aparato gubernamental, es decir los partidos políticos están franca y decididamente en crisis.

La participación ciudadana real asegura que las propuestas y sugerencias de los sectores – sobre todo los más desprotegidos- sean real y efectivamente incorporados a los proyectos, programas y políticas encaminadas a detener y disminuir las situaciones de exclusión social a la par que la rendición de cuentas, la transparencia del quehacer público y el escrutinio por parte de la sociedad hacen que los recursos públicos sean aprovechados al máximo. En otras palabras, la sociedad se organiza, desarrolla sus capacidades y es sujeto de su propia evolución, participando activa y responsablemente en lo que directamente los afectan o involucran. Por lo anterior, se realizó un análisis de ésta capacidad ciudadana, el cual arrojó fundamentalmente dos lecturas: un ejercicio real en la sociedad civil organizada y una simulación para la población objeto de atención del Programa “Progres-a-Oportunidades”, que es precisamente la población menos informada, con nulos recursos y con poca capacidad de organización.

En la presente investigación el problema planteado es el siguiente: ¿El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Pase-Progres-a) diseñado y aplicado durante el sexenio de Ernesto Zedillo y en la actual administración federal denominado “Oportunidades”, en un contexto de política social focalizada, subsidiaria y temporal con profunda influencia del modelo neoliberal dominante a nivel mundial, y en el que el rol de la participación social es indispensable y necesario, se encuentra realmente en posibilidad de solucionar concreta y efectivamente la pobreza o sólo podrá administrarla para heredar el problema a las administraciones siguientes?

Derivado de lo anterior, las hipótesis que guían el trabajo son dos. Siendo la primera la siguiente: “la participación social que alienta y promueve el Estado está enfocada en gran

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

medida hacia la sociedad civil organizada que cuenta con los recursos e información para incidir en los asuntos públicos. mientras que a la población en condición de pobreza extrema, excluida de los beneficios y oportunidades que la globalización ofrece y a la cual atiende el programa "Progres-Oportunidades" la participación es inducida y reducida. Si bien es cierto que la reforma del Estado es respuesta a un sistema ya caduco, obsoleto y que no logró asimilar las nuevas realidades, oportunidades y desafíos, también lo es que el transformismo con que está concebida dicha reforma es un proyecto de élite. para que ella misma, transformando el país y sus instituciones, logre seguir siendo la élite de México. La reforma del Estado no está diseñada para perder el control del aparato estatal. ni para crear las condiciones necesarias para un desarrollo incluyente y equitativo. antes al contrario, es el intento de la élite para asegurar su status quo en el largo plazo y facilitar la expansión del capital privado nacional y extranjero".

Mientras que la segunda hipótesis que se expone menciona que: "cuanto más cerca opera un programa social de la población asistida y que promueva, aliente y facilite su participación y corresponsabilidad, menor será el costo administrativo de su ejecución, por lo tanto mayores recursos se aplicarán en las acciones sustantivas. Sin embargo, el criterio de eficiencia en el Programa "Progres-Oportunidades" se impone al criterio de eficacia, es decir, es relegada la prioridad de cumplir el objetivo de elevar el nivel de bienestar y condiciones de vida de dicha población vulnerable y facilitar su participación para que ejerzan la calidad de ciudadanía y convertirlos en sujetos activos del desarrollo".

Entre los objetivos de la presente investigación se encuentran uno de carácter general y cuatro específicos. Siendo en ese orden los que a continuación se señalan:

- Analizar la participación ciudadana en los programas sociales "Progres-Oportunidades" para poder determinar por un lado, en que fase de esta política social se encuentra integrada y por el otro lado el grado de efectividad e influencia real en el cumplimiento del objetivo medular de esos programas, que es la disminución de pobreza extrema en el país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Comprender el fenómeno político contemporáneo denominado reforma del Estado en nuestro país que inició en la década de los ochenta y que veinte años después aún no se consolida. También determinar la variedad de causas —endógenas y exógenas— que la motivaron, así como analizar el impacto que en materia de política social este transformismo estatal le imprimió, y que por tanto repercute directamente en el estilo como son diseñadas e instrumentadas las políticas públicas que atienden el problema de la pobreza.
- Conocer la dimensión y complejidad de la pobreza en el país, los modelos más usados para cuantificarla y explorar sus repercusiones en la viabilidad del modelo neoliberal.
- Estudiar la participación social, en el contexto actual de globalización, reforma del Estado y políticas sociales focalizadas, para poder determinar si esta capacidad que involucra un poder real para influir en la toma gubernamental de decisiones y es elemento fundamental en la gobernación moderna, es tangible y efectiva en los programas “Progresas” y “Oportunidades”.
- Analizar al “Progresas-Oportunidades” que es la columna vertebral de la política social de la administración pasada y de la actual, y que ha mostrado relativo grado de efectividad y visión a largo plazo en el combate al círculo vicioso de la pobreza existente en el país; para poder determinar si el enfoque incrementalista del Programa es suficiente para superarla o sólo podrá contenerla.

Por otra parte, pero en el mismo tenor de ésta introducción hago mención a las razones que motivaron mi interés en abocarme a la investigación y análisis de lo anteriormente expuesto derivan en primer lugar, considerando el ámbito individual en la importancia de centrar el estudio en una problemática concreta dentro de la compleja y variada gama que la administración pública mexicana posee. Asimismo debido a la vinculación teoría y realidad —que no sólo se observa sino se viven dejando desafortunadamente en la mayoría de las veces un mal sabor de boca— el estudio de la administración pública se da en un terreno mucho más sólido y fructífero. Por tanto es necesario sumarse a la discusión de ideas en

torno al ideal de la administración pública como coadyuvante de igualdad social, política y económica.

En segundo lugar, pero no por ello de menor importancia, se consideró relevante conocer sino en su totalidad, si al menos vislumbrar la complejidad en la que el mundo contemporáneo —y nuestro país en particular— se recrea. En especial al neoliberalismo —doctrina fundamental de la reforma del Estado— que colapsó ideologías y esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista, y que se erige impositivamente como paradigma único en la interpretación efectiva y transformación favorable de la realidad en curso. Pero que sin embargo, en los países subdesarrollados o con economías emergentes y con democracias en tránsito está más que en entredicho su viabilidad como proyecto nacional.

Finalmente, dadas las actuales circunstancias por las que nos encontramos inmersos como país, se torna vital averiguar, identificar, analizar y cuestionar las políticas públicas que ponen en evidencia diáfana la carencia de habilidades gubernamentales para enfrentar las transformaciones y los retos que la realidad impone y relegan la perentoria necesidad de construir y consolidar un futuro promisorio que incluye a las grandes mayorías.

En este caso, resultó interesante el estudio del programa social “Progresía-Oportunidades”, que es una política gubernamental maquillada de política pública y que actualmente es el único esfuerzo gubernamental relativamente bien estructurado y articulado a nivel nacional para atender el problema de pobreza que aqueja al país. Más allá de los múltiples errores y omisiones, se considera a este programa como susceptible de perfeccionamiento. Pero definitivamente si no se dedican más recursos económicos, si no se permite un involucramiento mayor en su operación a los beneficiarios, además de que no se instrumenten en el corto plazo otros programas sociales para atender de manera integral las causas de la pobreza, indudablemente sólo podrá contenerla con todos los riesgos que esto conlleva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO I: La reforma del Estado y su impacto en la política social.

*El rediseño de la gobernación no es más que una medida transitoria, mientras no se produzca el salto cuántico en la condición humana.*

*Pero mejores capacidades de gobierno pueden reducir el mal, perfeccionar el "bien" (incluida la raison d'humanité) y manejar lo impredecible... De modo que por lo menos se evite la catástrofe y, hasta donde sea posible, se sostenga el continuo desarrollo humano.*

**YEHEZKEL DROR**

### 1. Concepto de Estado.

En el presente capítulo se propone abordar la discusión acerca de la reforma del Estado mexicano, por lo que es necesario incursionar previamente en los principales puntos teóricos sobre el Estado. Así una vez definido por el paradigma de interpretación<sup>1</sup> acerca del mismo que se considera más favorable para el análisis de la política social que se ha diseñado e implantado a partir de la transición del Estado benefactor al neoliberal, es posible delinear los cambios actuales, sus tensiones y su impacto en el problema de la pobreza extrema. Es decir, contar con los elementos suficientes para determinar si el neoliberalismo tiene la capacidad de solucionar (escenario optimista), administrar (escenario moderado) o agudizar el problema (escenario pesimista).

Iniciamos comentando que un escritor asegura que ha reunido ciento cuarenta y cinco definiciones distintas del concepto Estado<sup>2</sup>. Pocas veces los hombres han estado tan marcadamente en desacuerdo acerca de un vocablo. La confusión y variedad de significados es tan grande que resulta casi increíble que no se haya llegado a algún tipo de

---

<sup>1</sup> El concepto de paradigma como el conjunto de valores científicos universalmente reconocidos que durante un tiempo constituyen problemas y soluciones modelo, se refiere al desarrollado por Thomas Kuhn en su libro *La estructura de las revoluciones científicas*, Ed. FCE, 1993, México.

<sup>2</sup> C.H. Titus. *Una nomenclatura en la Ciencia Política*, Revista *Americana de Ciencia Política*, 1931, pp 45-60.

uniformidad en más de dos mil quinientos años, que es tiempo en que esta pregunta ha estado siendo discutida en una forma o en otra, de no ser porque el Estado es una creación humana e histórica.

El término se aplica de una manera más precisa para la época moderna<sup>1</sup>. La teorización acerca del Estado ha incursionado a través de variados puntos de vista, existen apreciaciones que enfatizan los aspectos jurídicos, otras que subrayan los elementos constitutivos del poder, hay quienes privilegian su función organizativa social, muchos resaltan su concreción administrativa y coactiva. No obstante, más allá de las visiones restrictivas, es común la distinción que destaca que en el Estado, el gobierno es una parcela, una porción de aquél en donde se concentra el poder de manera más tangible, y se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se representa internacionalmente a los ciudadanos y se dan las orientaciones de las actividades técnicas y administrativas. El gobierno actúa en nombre del Estado, es su expresión más tangible y aunque no agota en sí todo lo que es, ni el Estado puede reducirse a mecanismos específicos de gobierno, lo gubernamental si posee capacidades para inducir importantes cambios en lo estatal.

Los estudiosos de la ciencia y filosofía política han producido acercamientos teóricos, con no pocas divergencias, para definir lo que es el Estado. Demos un rápido recorrido por las diversas interpretaciones para poder entender el concepto de Estado. En el marxismo el pensamiento original es anticstatista, puesto que preveía la desaparición del Estado en la sociedad comunista, sin embargo esta teoría en la práctica pecó de un excesivo estatismo. Existen variantes dentro de este pensamiento, destacando la instrumentalista que se origina en formulaciones de Marx que calificaba al Estado como máquina, como aparato coercitivo en manos de la clase dominante para velar por los intereses de la burguesía.

---

<sup>1</sup> Maquiavelo (El príncipe, 1513) y Bodino (Los seis libros de la República, 1576) son pioneros al utilizar el término para designar la organización del poder sobre un territorio para referirse al cuerpo político. Posteriormente Hobbes (El Leviatán, 1651), Locke (Ensayo sobre el gobierno civil, 1690), Montesquieu (El espíritu de las leyes, 1748), Rousseau (El contrato social, 1763), Hegel (Fenomenología del espíritu, 1807) se

Otra vertiente denominada estructuralista se opone a que el Estado sea catalogado como instrumento o como sujeto, sino que defienden la visión del Estado como una relación, en dependencia de las contradicciones clasistas, así el Estado es una arena en donde se condensan las relaciones clasistas en confrontación. Cabe subrayar que a partir del derrumbe del socialismo real en el mundo, esta corriente de pensamiento ha dejado de tener vigencia o validez casi en su totalidad en la interpretación de la realidad.

Desde otra posición teórica y metodológica Max Weber estudió a las burocracias en las que destacó su función de constituir los medios más racionales de la dominación y el control. Por poder entendió la capacidad de imponer la voluntad sobre otros aun contra resistencias. De tal manera que para él lo que constituye al Estado moderno es, por un lado, el monopolio legítimo de la violencia, y por otro, la administración pública. Otra variante de la óptica anterior es la teoría de sistemas, que analiza al Estado por dos elementos: un gobierno político y un gobierno administrativo interrelacionados entre sí y conectados con la sociedad. De tal manera que desde el ambiente social emanan las demandas hacia el sistema político, éste genera respuestas pero cuando sobreviene una saturación de demandas e incapacidad de respuestas, se interrumpe el flujo retroalimentativo y aparece la crisis de gobernabilidad y consecuentemente de legitimidad.

También existen definiciones que se refieren al Estado como "la síntesis que forman el territorio, el pueblo y el gobierno, en el marco del derecho y de la cultura colectiva"<sup>4</sup>. Esta visión inscrita en la vertiente de los juristas conjuga territorio, soberanía y pueblo al destacar al Estado como ordenamiento jurídico en un determinado territorio con un pueblo dado.

Así como ha habido conceptualizaciones que contraponen tajantemente Estado y sociedad, otras han problematizado esto aduciendo que tienen interrelaciones y sobreposiciones: el

---

ocuparon de las modalidades que adquiría o podía adquirir esta formalidad histórica. Vid. ARNAIZ Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición 1997.

Estado es un producto de la sociedad, y no ésta, un producto de las acciones de aquél. El Estado se debe a la sociedad, es una manifestación de ella, este razonamiento explica que el Estado haya venido modificando su orientación y conducta de acuerdo con las variantes de acción social y política prevalecientes en cada contexto.

Hasta aquí nos hemos percatado de la dificultad de definir claramente lo que es el Estado, dada la abundante literatura al respecto, así como su evolución histórica en diferentes latitudes, de tal manera que es posible decir que el concepto de Estado, si bien tiene variaciones en función de la teoría social que influye en su definición, puede concretarse de la siguiente manera: conjunto de instituciones, leyes, convenciones y fines políticos que establecen un orden general y un dominio sobre la sociedad, para lo cual sus agentes están dotados del monopolio legítimo de la fuerza. El Estado comprende los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Ejecutivo o gobierno es parte del Estado, así como su principal elemento de operación y articulación, y está compuesto por una organización a la que se confía temporalmente la conducción de las tareas de dirección de la sociedad para ir obteniendo los fines del Estado.

## **1.2 La reforma del Estado mexicano.**

A lo largo de su desarrollo el Estado moderno<sup>5</sup> ha intentado adaptarse rápidamente a una realidad difícil y en constante mutación –muchas veces no del todo favorable– teniendo que responder a dos asuntos fundamentales, que por regla casi general suelen ser antagónicos e incompatibles y que incluso hoy en día, siguen marcando el ritmo para definir el perfil organizativo del Estado: garantizar el desarrollo económico y al mismo tiempo, mantener el orden de las relaciones sociales y políticas; en otras palabras, cómo producir riqueza y cómo distribuirla; cómo garantizar la cohesión social; cómo fortalecer un esquema

---

<sup>4</sup> GONZALEZ Pedrero, Enrique. *La reforma del Estado*. Revista *Nexos*, núm. 146, febrero de 1990

<sup>5</sup> Importante es señalar que incorpora la idea de soberanía, la cual dimana exclusivamente del pueblo, por tanto el Estado moderno tiene como origen básico un interés engendrado de la sociedad y como objetivo medular garantizar el campo apropiado para que la sociedad pueda desarrollar sus actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

equitativo e igualitario de justicia y bienestar; cómo consolidar el ejercicio de la libertad y la democracia.

De esta forma, un cambio en las estructuras económicas influye determinadamente en las relaciones sociales, pero principalmente en las referentes al poder. Si el Estado no da una respuesta satisfactoria ni es capaz de establecer los canales suficientes para garantizar el cumplimiento de ambos elementos —el económico y el político— se produce una crisis de gobernabilidad<sup>6</sup>. Precisamente la búsqueda de una solución a este antagonismo es el origen

---

<sup>6</sup> Consideramos conveniente incluir someramente la distinción conceptual entre dos términos que de manera recurrente suelen confundirse, pero que su uso definitivamente se refiere a fenómenos si conectados pero distintos: *governabilidad* (governability) y *governance* (palabra inglesa sin consenso aún en su traducción al castellano, por lo que puede entenderse como gobernanación, gobernanca, gobernalidad, buen gobierno o gobernanza). Por ello “podemos señalar que mientras el concepto de *governabilidad democrática* es asociado... a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia; el de *governance* ha sido asociado a los conceptos de co-dirección, interacción y co-gestión, y en algunos casos de conducción entre actores políticos y sociales” (p.17). Por tanto, *governabilidad* nos refiere en primer lugar, a el grado de efectividad en la toma de decisiones por parte de los actores políticos encargados de realizarlas; y por otro lado, a la capacidad del gobierno y de las instituciones para implementarlas (el talón de Aquiles de las políticas públicas) en el escenario político. De ahí que “la *ingovernabilidad* aparece en escena cuando los actores políticos estratégicos no son capaces de arribar y poner en marcha decisiones políticas, dada la matriz de actores políticos, los factores del contexto, el ámbito de expectativas entre los distintos actores y a las reglas de juego (fórmulas) prevalentes. No importa sólo la toma de decisiones bajo reglas de juego democráticas, importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas” (p.17).

En tanto que *governance* se define como los “patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales” (p.18). En otras palabras, en la *governance*, tanto las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan y cooperan intensamente en todo el proceso de políticas públicas. (Cfr. NICANDRO Cruz, César. “*Governabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*”. En Revista *Prospectiva*, núm. 19, año 7, noviembre 2001 (p.15-20).

Es evidente la importancia del estudio de estos conceptos de gran relevancia e interés en la Ciencia Política contemporánea, pero que por razones obvias de espacio no es posible una exploración y análisis de mayor amplitud y rigor, y que deja en el tintero quizá más interrogantes que luces en el pensamiento, por ello sugerimos dos artículos de la socióloga alemana Renate Mayntz, que ha estudiado este nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Vid. “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*”. En Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Núm. 21, Venezuela, octubre 2001 y “*Nuevos desafíos de la teoría de Governance*”. En Revista *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 21, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad con el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya, España, noviembre de 2000.

Finalmente a manera de colofón, presentamos algunos indicadores compuestos, correspondientes a seis dimensiones de *governance* para el caso de México, desarrollados en el trabajo “*Governance Matters*” (1999) de los investigadores del Banco Mundial: Kaufmann, Kraay y Zoido-Labaton. No omitimos señalar que la

del papel que desempeña actualmente. Si la sociedad encontró en el Estado la expresión óptima para responder a sus reclamos de una vida civilizada, que resolviera los conflictos, que garantizara la cohesión, el respeto, la igualdad, la tolerancia, la libertad y el progreso, hoy por hoy la sociedad todavía continúa mirando al Estado como piedra de toque y punto de partida de su propia transformación.

Por ello, es coherente afirmar que la reforma del Estado no es un tema sencillo de entender ni de abordar. En su dinámica condenada al constante replanteo se enfrentan fronteras opuestas, convive un orden nuevo y uno viejo, pensamientos progresistas y reaccionarios, realidades insufribles y utopías posibles, se provocan tensiones, se agudizan problemas, hay conflicto, sin embargo también se presentan con enorme desafío oportunidades para ser aprovechadas o simplemente para asumir una posición pasiva que sólo las vea pasar. En nuestro país este tema ha estado en la agenda pública por dos décadas y se antoja factible que continúe.

Mucho del debate entorno a este proceso reformista ha recaído en la dimensión del Estado, a lo cual Enrique González comenta que "si bien el concepto pareciera aludir a una cuestión cuantitativa, se trata no obstante de un problema cualitativo. No se debe medir con instrumentos matemáticos algo que se explica con criterio político. Formúlese la pregunta ¿cuál es el tamaño ideal del Estado? O si se prefiere, ¿cuántas dependencias debe tener la administración pública?, ¿cuál es la cantidad de burócratas que necesita el país?, o aún ¿qué porcentaje del Producto Interno Bruto debe ocupar el gasto público?, para apreciar con nitidez que la respuesta no pertenece al mundo de las matemáticas. Se trata, por el

---

*governance* es un modelo en pleno desarrollo, principalmente en países europeos, pero que sin embargo nos es útil como referencia para conocer la situación que guarda nuestro país a este respecto. Los indicadores están medidos en unidades que se mueven en una escala del -2.5 al 2.5, donde los valores más altos corresponden a mejores resultados en términos de *governance*. Siendo los resultados siguientes: *voice and accountability* (voz y responsabilidad) -0.108; *political stability/lack of violence* (estabilidad política/ausencia de violencia) -0.352; *government effectiveness* (eficacia gubernamental) 0.179; *regulatory framework* (marco regulatorio) 0.608; *rule of law* (marco legal/estado de derecho) -0.474; y *control of corruption* (control de la corrupción) -0.277. Cfr. COSTAFREDA, Andrea. "Todo cifras: indicadores de Governance agregados. Seis dimensiones de una misma realidad". Magazine DHIAL (Desarrollo Humano e Institucional en América Latina) Núm. 23, 6 de noviembre de 2001, editado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad.

contrario, de una definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual"<sup>7</sup>.

En el apartado siguiente se esbozara en qué ha consistido la reforma del Estado mexicano inconclusa, ya que si bien es cierto forma parte de un proceso que no entiende fronteras (factores exógenos), también lo es que el éste sin duda evolucionó en condiciones muy particulares (factores endógenos) que difícilmente tiene un parangón a nivel mundial.

### **1.2.1 Razones internas de la reforma del Estado.**

México surge de la posrevolución con el diseño de un Estado fuerte, tutelar, omnipresente, cohesionador, clientelar, centralista, que se constituye en la fortaleza misma de la nación que se plantea y formaliza en la Constitución de 1917. Esta concepción se enlaza nitidamente con una etapa de desarrollo promovido desde el gobierno exclusivamente y donde las formas de organización e intermediación social fueron fomentadas y controladas por el Estado a través de grandes corporaciones, confederaciones y centrales en las que se integraron a los obreros, campesinos y a grupos medios, sin acuerdos o consensos, pues estos habían sido acordados por los diferentes caudillos y líderes de fracciones surgidos del movimiento revolucionario, confluyendo y amalgamándose en el partido de Estado creado ex profeso para ese fin (PNR-PRM-PRI) que monopolizó el acceso al poder, inhibiendo profundamente el surgimiento de otras opciones políticas.

El Estado mexicano adquirió su forma acabada en el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), siendo marco de su actuación los artículos de reformas sociales plasmados en la Carta Magna (el 3, el 27 y el 123 fundamentalmente). Los pilares del Estado los identificamos en: un presidencialismo contundente y sin contrapesos, un partido de Estado que impedía el desarrollo democrático, una ideología nacionalista y aislacionista, así como una política social con modalidades paternalistas y autoritarias. Era un Estado empresario y

---

<sup>7</sup> GONZALEZ Pedrero, Enrique. *La reforma del Estado*. Revista Nexos núm. 146, febrero de 1990

propugnador de la economía, fomentó el crecimiento económico y logró una prolongada estabilidad política. Se convirtió en un "Estado benefactor y árbitro de los conflictos sociales"<sup>8</sup>. Sin embargo, al transcurso de los años las reformas sociales se fueron debilitando, excluyendo a cada vez sectores más amplios de la sociedad, generando que la acción estatal se sostuviera más en la demagogia y en el populismo que en acciones integrales.

Otra característica del Estado benefactor mexicano es el uso de la represión selectiva, es decir que supo combinar hábilmente la coerción y el consenso. Lo anterior se puede ejemplificar con el movimiento estudiantil del 68, que se había rebelado contra el autoritarismo estatal y que sufrió la represión, pero provocó que la sociedad se dinamizara. Posteriormente durante los setentas pese a los cuestionamientos de la guerrilla urbana y rural el gobierno trató de retomar los tonos populistas y diseñó una reforma política que callara las voces cada vez mayores que impugnaban y cuestionaban seriamente el pacto social y la ideología nacional revolucionaria que lo sustentaba.

También era evidente que el modelo de desarrollo (sustitución de importaciones) comenzaba a entrar en una severa crisis y que el espejismo del auge petrolero retrasó unos años la aparición de los estragos que estaban a la puerta pero no la contuvo. Así se fueron desvaneciendo las características del Estado benefactor, del desarrollo estabilizador y del "milagro mexicano" para quedarse sólo con su condición autoritaria, si anteriormente los remedos y simulacros de democracia no cuestionaban la legitimidad de un régimen que a cambio de sumisión y disciplina otorgaba ciertos beneficios sociales, pero a falta de éstos el modelo político, la "dictadura perfecta" como la llegó a definir Vargas Llosa también entró en una irreversible crisis<sup>9</sup>. "La sociedad mexicana no sólo se urbanizó sino que creció

---

<sup>8</sup> GILLY, Adolfo. *El régimen mexicano en su dilema*. Revista *Nexos*, núm. 146, febrero de 1990, p. 34.

<sup>9</sup> Otro fenómeno aunado al resquebrajamiento del esquema populista, es la modernización parcial de la sociedad (dada su complejidad así como la pertinencia para la presente investigación, en capítulo posterior de abordará de manera exhaustiva dicho fenómeno) reflejada en el incremento de sus niveles de concientización. El interés ciudadano por participar del desarrollo económico y en las decisiones políticas era cada vez más intenso, surgiendo diversas organizaciones ciudadanas, las llamadas ONG's de defensa de los derechos humanos, de protección al medio ambiente y de fuertes reclamos democráticos.

desmesuradamente, adquiriendo una diferenciación estratificacional diversificada, rebasando los marcos gremiales y laborales, así como sus formas de presencia y de negociación de demandas. Sus necesidades, paralelas a las gremiales son de múltiple origen: vivienda, servicios, transportes, educación, seguridad, etc. Esto ha generado una creciente ola de movimientos populares cuya politización es muy epidérmica pero su voluntad de manifestarse y de organizarse son muy promisorias y apreciables"<sup>10</sup>.

Ante este panorama era urgente cambiar la dinámica en la cual se había recreado el Estado mexicano, por lo que su necesaria reforma fue el intento de la élite política en el gobierno para dar una respuesta económica y política, que les permitiera cambiar el entorno para permanecer en el poder. A este respecto Juan Rebolledo Gout plantea que "el origen de la reforma del presente fue, precisamente la incapacidad que mostraba ya el estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta. Recordemos que la expansión estatal creó un problema doble: por una parte mermaba su capacidad para atender sus responsabilidades fundamentales (asegurar la legalidad, cumplir el compromiso político de procurar una mayor justicia social y arbitrar los crecientes conflictos de intereses entre grupos sociales, lo que siempre había implicado transferencias de poder o de recursos); y por la otra, al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos"<sup>11</sup>.

Las primeras medidas de la reforma del Estado fueron estrictamente económicas, pues era urgente atender la crisis de insolvencia de 1982, cuyo primer paso consistió en renegociar la deuda pública y reducir en forma drástica el gasto. En seguida se llevó a cabo un redimensionamiento del aparato estatal desincorporando empresas públicas<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> VILLA, Manuel. *El litigio del Estado*. Revista *Nexus*, núm. 145, enero de 1990.

<sup>11</sup> REBOLLEDO Gout, Juan. *La reforma del Estado en México*. Ed. FCE, México, 1993, p. 20.

<sup>12</sup> "La creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines: impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos, promover y proteger el empleo, asegurar el abasto de productos básicos o simplemente rescatar empresas privadas. El número de entidades paraestatales llegó a 1155 y el problema comenzó cuando el déficit del sector público llegó a 18% del PIB en un entorno de

desreglamentando actividades administrativas y económicas<sup>13</sup> y abriendo las fronteras comerciales<sup>14</sup>.

Ante este panorama surge sin duda un profundo cuestionamiento sobre la posibilidad real de garantizar el desarrollo social a la par de un crecimiento económico sostenido, si el establecimiento mismo de un libre mercado en gran proporción sólo ha generado inequidad social, puesto que las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas no son iguales entre las naciones involucradas. Por lo que el problema se enfoca en el cómo hacer compatible un proceso de reforma del Estado que casi exclusivamente se ha limitado a los asuntos económicos, con el desarrollo social y la incipiente participación política. A este respecto cabe anotar que si bien es cierto existen claros avances en el terreno político, como son en materia electoral (el triunfo del PAN en las recientes elecciones presidenciales así lo confirma) y en el equilibrio de los poderes públicos (reformas al Poder Judicial de la Federación impulsadas durante el gobierno de Zedillo y la actual composición del Congreso de la Unión) entre otros avances, sin embargo todavía persisten claros y pesados obstáculos en los propósitos de ampliar la vida democrática y elevar el bienestar de la población.

---

recesión. La crisis de 1982 obligó a revisar las prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales requerían altas inversiones para sobrevivir... por ello, las desincorporaciones a partir de 1983... (tuvieron) dos propósitos: permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo; y de manera concomitante abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas que no son ni estratégicas ni prioritarias". *Ibidem, Op. Cit.* p. 132.

<sup>13</sup> A decir de Juan Rebolledo "los objetivos de la política de desregulación han sido: eliminar obstáculos a la actividad económica y agilizar procesos administrativos; liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo y contribuir a la estrategia antiinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios". *Ibidem, Op. Cit.* p. 130.

<sup>14</sup> Durante el sexenio de Miguel de la Madrid el país se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) consolidándose la liberación comercial con el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá y nuestro país que arrancó en 1994, a éste respecto Salinas de Gortari incluso pregonaba según su óptica adquirida en Universidades extranjeras los peligros que correría si se soslaya esta tendencia (la integración económica vía eliminación arancelaria) "las circunstancias y lo que requiere su realización han cambiado mucho y, sobre todo, no puede aislarse de la transformación mundial sin graves y, para muchas naciones, fatales consecuencias. Lograremos los objetivos nacionales en el mundo interdependiente de hoy, no fuera de él... el cambio mundial pone en tela de juicio a toda rigidez y a los dogmas que no permiten ajustes en la escala y a la velocidad requeridos. La realidad, encontramos de nuevo, sorprende a la imaginación más febril, en tanto que el ritmo de los pueblos supera la más cuidadosa predicción. Nadie tiene asegurado el futuro y la indecisión afectaría por igual a las naciones que ignoren el cambio o, irreflexivas lo cambien todo más rápido de lo que pueden y desean sus pueblos". *Cfr. SALINAS de Gortari, Carlos. Reformando al Estado. Revista Nexos, núm. 148, abril de 1990, p. 29.*

Por lo que es acertado afirmar que las bondades que a todas luces pregona el neoliberalismo, en realidad se encuentran diluidas en lo que se ha denominado “necodarwinismo social”, es decir en un esquema que propicia bienestar para unos cuantos y produce una gran pobreza para las mayorías. El nuevo Estado vive la paradoja de tener que innovar en lo económico y de no poder renovar lo político, porque perdería el poder. El hecho de la alternancia en el poder con el arribo de Vicente Fox a la titularidad del Ejecutivo Federal, múltiples gobiernos estatales y presidencias municipales en manos de partidos diferentes al PRI, no es de ninguna manera la consumación de la transición democrática del país, ni vendrán por sí solos todos los cambios que se requieren e incluso en un escenario pesimista la presente administración federal puede representar un freno todavía mayor al anhelo de un México más justo y equitativo, dadas sus hondas raíces en la fórmula “más mercado y menos Estado” y en la globalización estilo Coca-cola. Siendo evidente que ni el Estado ni el mercado resuelven alternativamente las cosas. Si hay que terminar con la mitificación del Estado interventor, si el crecimiento estatal no necesariamente conlleva mayor bienestar social, también hay que desmitificar la eficacia del mercado<sup>15</sup>.

Un Estado grande, obeso, paternalista, era eficiente, adecuado a las necesidades de la sociedad de aquellos años: “El Estado de servicios, en cuanto tal, siempre más amplio y burocratizado, fue una respuesta, que hoy se critica con agudeza, a las justas demandas que venían de abajo”<sup>16</sup>. En nuestro país, la creciente participación social –que será objeto de análisis posterior- puede llegar a producir inestabilidad si la estructura estatal no logra asumir las expectativas y demandas sociales como suyas y si no crea los mecanismos necesarios para canalizarlas. Este es el principal riesgo que corren los procesos de reforma

---

<sup>15</sup> “La reforma del Estado en México tiene como punto de partida el reconocimiento de las fallas y excesos del Estado intervencionista, pero su finalidad es transformarlo, no eliminarlo o arribar a un Estado mínimo, como propone el neoliberalismo. En el diseño estratégico de la misma se reconoce la eficiencia del mecanismo de precios del mercado para asignar recursos en la producción. De ahí que el objetivo central sea hacer compatibles un mercado más libre y eficiente con un nuevo Estado reformado como agente económico”. *Vid. VILLAREAL, René. Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Ed. FCE, México, 1993, p. 216.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ed. FCE, México, 1994, p. 97.

del Estado que únicamente contemplan un cambio económico pero no político, ni de cambios substanciales en las formas de relacionarse el Estado y la sociedad<sup>17</sup>.

Las propuestas fundamentales de reforma del Estado mexicano deben encaminarse a encontrar un equilibrio, un justo medio entre el tamaño mismo del Estado y la satisfacción de las demandas crecientes de la sociedad. En este esfuerzo que implica la búsqueda de un nuevo equilibrio deben participar todos los actores. No encontrar un nuevo esquema que contemple una novedosa forma de coparticipación, como elemento clave de la reforma, generaría ya no sólo problemas de credibilidad sino de legitimidad de la acción estatal misma. Una sociedad moderna requiere entonces de un Estado moderno, como lo denomina Crozier: "la conquista de la modernidad que ha de ser el paso al Estado modesto podrá cumplirse sólo si nosotros logramos que la política recupere la modestia. Un Estado modesto, respetuoso de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta obrar, supone, en efecto, una política modesta que no pretenda cambiar la vida ni fundar una nueva sociedad"<sup>18</sup>.

### 1.2.2. Las razones externas de la reforma del Estado.

En nuestro país la reforma del Estado es un proceso con características propias, motivado por razones internas que, sin embargo, atiende lo que sucede en el mundo. Carlos Salinas de Gortari explica y justifica la reforma que emprendió su gobierno e identifica las causas externas que la motivaron, mencionando que: "la globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados. Estos son hechos que por su hondura y

<sup>17</sup> "El simple hecho institucional de un Estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población". C/í. AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*. Colección de Política Pública. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000, p. 21.

<sup>18</sup> CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. Ed. FCE, México, segunda edición 1992, p.97.

magnitud replantean el arreglo conceptual y práctico en el que las naciones producen, intercambian y estructuran la lucha misma por el poder del Estado"<sup>19</sup>.

Detengámonos un poco en el análisis de estos hechos, comencemos con la globalización, que es un concepto recurrente, pero ¿en qué consiste el proceso de globalización por el que transita la mayoría de los países en los albores del nuevo siglo? Sin duda es un término de uso muy difundido en el discurso político, económico y social de nuestros días. Podría pensarse que su significado es claro y directo, pero no es así.

Para algunos la globalización es un mito; para otros es una cruda realidad, resultado del cambio operado en la economía internacional o, por el contrario, la causa misma del cambio que habrá de conducir a un nuevo orden mundial. Para los fanáticos de la globalización el fenómeno es un hecho nuevo digno de una apología triunfalista, sin precedente histórico. Para otros es simplemente una nueva etapa del desarrollo capitalista en la internacionalización del trabajo, de lo cual podría concluirse que el término globalización es simplemente un neologismo de conveniencia para dar a entender que hemos ingresado a un mundo en el cual tienden a desaparecer las viejas divisiones que enfrentaron a las naciones en el pasado y que hoy se perfilan en relación entre quienes son sus fervientes promotores y sus acérrimos detractores. Lo que al parecer está fuera de duda es que la dispersión conceptual pone en evidencia que estamos ante un fenómeno todavía no claramente delimitado y, por consiguiente, como lo señala la CEPAL "todavía no constituye una categoría analítica"<sup>20</sup>.

Independientemente de la definición que se puede hacer de la globalización, la idea general de que ésta existe es el resultado de la acumulación de hechos generales que se perciben como sus elementos constitutivos. Un hecho que ha contribuido a crear la idea de globalización es, sin duda la instantaneidad de la comunicación con cualquier parte del

---

<sup>19</sup> SALINAS de Gortari, Carlos, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Comisión Económica para América Latina, *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996, p. 19.

mundo, gracias a los medios de que ahora dispone<sup>21</sup>, como es la comunicación vía satélite y el internet. Hoy más que en ninguna otra época, el hombre dispone de una cantidad fabulosa de información, pero que sin embargo su aprovechamiento y utilidad puede ser muy controversial, dado que despierta en el hombre moderno promedio la misma efímera y superficial inquietud e interés, las desventuras de una cantante de moda que una catástrofe ecológica o el bombardeo incesante y brutal por parte de los países política, económica y militarmente hegemónicos sobre otro de por sí devastado por su pobreza y régimen político autoritario.

La preocupación relativa cada vez mayor de la opinión pública sobre el estado del ambiente y la creciente sensibilidad a la idea de que la operación no regulada de las fuerzas del mercado puede generar problemas ambientales que solamente pueden contrarrestarse mediante acciones a escala mundial<sup>22</sup>. En este sentido ha sido muy importante la contribución de los medios de comunicación modernos que en muchas ocasiones responde más al “marketing” y al “rating” que a una preocupación seria y reflexiva y la creciente actividad de numerosas asociaciones ambientalistas como es “Green Peace” por mencionar alguna, gracias a las cuales se ha venido ampliando, en extensión y profundidad, el conocimiento del deterioro de la atmósfera, de la capa de ozono, de los mares, de las condiciones de existencia de numerosas especies de plantas y animales, todo lo cual tiene relación directa con la vida de cada ser humano. Sin embargo, el uso y abuso de combustibles contaminantes y degradantes del medio ambiente es fomentado por los mismos países industrializados e impiden el acceso a otro tipo de tecnologías no dañinas a la ecología a los países pobres y dependientes. Una idea más, lo referente a un recurso escaso como es el agua, empieza a aparecer en las agendas de los gobiernos como un tema de seguridad nacional. Así una vez percibido el problema como mundial, la solución que se

---

<sup>21</sup> Cfr. VILAREAL, René. *México 2010*. Ed. Diana, México, 1988. En donde menciona que la emergencia de una gran transformación generada por la llamada tercera revolución tecnológica e industrial, impulsada a su vez por la electrónica, la informática, la automatización, el uso de nuevos materiales y la biotecnología en los procesos productivos.

<sup>22</sup> A medida que el mundo se ha visto inmerso en éste fenómeno se añaden otros problemas globales como son el narcotráfico, la migración de millones de pobres a los países desarrollados, la pobreza, los derechos humanos, etc. Y a partir del 11 de septiembre del 2001 el terrorismo.

demanda es necesariamente global, pues por sí solo ningún Estado, por poderoso que sea, puede hacer frente a la amenaza de la catástrofe ecológica.

Tras la idea de globalización está presente el asombro ante la magnitud realmente astronómicas de las operaciones financieras que tienen lugar cada día, sin límite geográfico ni restricciones de otra naturaleza. El origen de estas operaciones radica en tres movimientos de alcance planetario: el comercio internacional de bienes y servicios, en lo que se ha dado en llamar la “fábrica mundial”; la inversión extranjera, impulsada sobre todo por las operaciones globales de las empresas transnacionales que absorben un elevado porcentaje de la riqueza generada en el mundo y que incluso poseen una influyente capacidad de cabildeo para obtener de gobiernos las ventajas que requieren para su constante expansión; y el desplazamiento mundial de gigantescos fondos trashumantes que van de un lado a otro especulando con las tasas de interés, es decir los llamados “capitales golondrinos” que al menor signo que consideren desfavorable para el crecimiento geométrico de ganancias, se retiren y busquen donde invertir (sic) con mayor seguridad.

Sobre este último punto, baste ilustrar la abundante huida de capitales (nacionales y extranjeros) que experimentó nuestro país en 1994 y que ocasionó nuevamente una severa y grave crisis económica, tras los asesinatos tanto del candidato presidencial del PRI como del Secretario General de ese mismo partido político, sin olvidar el levantamiento armado indígena en Chiapas, las amenazas de renuncia del entonces Secretario de Gobernación y por supuesto el “error de diciembre” de la incipiente administración zedillista que iniciaba.

Por otra parte, pero sobre la misma reflexión acerca de la globalización, conviene hacer hincapié en la formación, tanto de alianzas económicas estratégicas entre países como entre empresas, a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva. Tal proceso dio lugar a tres bloques económicos encabezados por Estados Unidos, Alemania y Japón respectivamente a partir de la instrumentación de novedosas formas de cooperación y asociación productiva y también de alineamiento político, sin embargo conviene señalar que tal proceso no ha sido lincal en las tres regiones.

La Unión Europea es sin duda el más avanzado esquema de integración económica que existe en la actualidad, pues tiene raíces históricas y una experiencia comunitaria que arranca desde la década de los cincuenta y que ha implicado la creación de entidades supranacionales, la abolición de las fronteras en materia comercial e incluso lo que era una propuesta de crear una moneda única y órganos de gobierno como el Parlamento Europeo son hoy una realidad. Por otro lado, los esfuerzos de cooperación y complementación que existen en el área del Pacífico son muy diferentes, ahí estos se han dirigido hacia la creación de asociaciones productivas de empresas y Estados y hacia una coordinación de políticas industriales muy lejanas a la experiencia integracionista europea. Finalmente, en América del Norte, a partir de la entrada en vigor del TLC o NAFTA entre los Estados Unidos, Canadá y nuestro país ha mostrado muchos obstáculos, limitantes y controversias al libre comercio de mercancías, servicios y capitales que ha impedido que sea un motor de despegue al desarrollo, al menos para nuestro país.

El académico Alfredo Guerra-Borges ha identificado tres motores de la globalización "la liberalización, la privatización y la desregulación, lo primero como principio fundamental de la economía liberal desde sus creadores (Adam Smith y David Ricardo); lo segundo, conforme al criterio también propio de esa economía según el cual el Estado debe sustraerse de ésta porque las fuerzas del mercado garantizan de mejor manera la asignación de los recursos disponibles, y lo tercero, reafirmando lo anterior, como algo que complementa las dos primeras políticas y que en no pocas ocasiones las antecede"<sup>23</sup>.

Un hecho más –pero quizá el más trascendente- ha sido la implosión de la Unión Soviética, que al poner fin a la escisión del mundo en dos sistemas políticos y sociales contrapuestos, dejó al capitalismo como único sistema de dimensión planetaria. El hecho ha sido presentado como el "fin de la historia", en palabras de Francis Fukuyama (*El fin de la historia*, 1992), al romperse el equilibrio básico del mundo de la posguerra, de un modelo alternativo de desarrollo y poder, de un punto de referencia ideológico y práctico en el

---

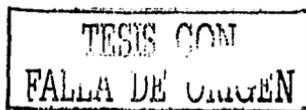
<sup>23</sup> GUERRA, Borges, Alfredo. "Acercas de la dispersión conceptual sobre globalización". En *Sociedad Mexicana frente al tercer Milenio*. Ed. Porrúa-UNAM, México, primera edición octubre de 1990, p. 21.

quehacer político de todas las naciones. La crisis de las ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista, tendencia manifiesta en la desmedida propaganda que trata de imponer al neoliberalismo como la única corriente de pensamiento capaz de explicar los fenómenos en curso.

La crisis de los paradigmas teóricos y de los modelos reales es uno de los signos históricos de mayor impacto en el presente. No sólo el modelo de Estado benefactor, proteccionista, sobrerregulador y propietario cayó en crisis, sino que incluso la propuesta de retorno al Estado mínimo planteada por el neoliberalismo resulta ilusoria como alternativa frente a los retos del capitalismo posmoderno. La fuerte sacudida a los viejos conceptos está impulsando una dinámica de reflexión y análisis colosal. Se requiere en términos de Thomas Khun (*La estructura de las revoluciones científicas*, 1962), una nueva revolución científica y formulas políticas que sean una opción alternativa ajustada a la realidad, para transitar mejor por los cambios económicos, tecnológicos, políticos y culturales que caracterizan este milenio.

Y aquí lo central es analizar la congruencia, las posibilidades y límites de cada modelo teórico e histórico para responder al nuevo panorama. Cada modelo ha respondido a condiciones específicas de la economía y la sociedad. Tienen, por tanto, límites y campos de posibilidad definidos por la realidad y el propio curso histórico. Responden a su vez a posturas ideológicas-políticas que no siempre quedan suprimidas por los modelos que los reemplazan. Más aún, en ocasiones ciertos principios y conceptos son reutilizados por el nuevo paradigma emergente, como es el caso del propio liberalismo clásico que se creyó muerto como modelo a partir de la gran depresión de 1929.

En el modelo de liberalismo de "*laissez-faire*" en boga en el siglo XIX, el lugar del Estado se definió a partir de la filosofía individualista y utilitarista de Adam Smith (*Investigaciones sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, 1776). Según este enfoque cada individuo al buscar su propio beneficio es un escenario de economía de libre



mercado, automáticamente generaba guiado por la “mano invisible” el beneficio de la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de recursos. Los límites de este modelo, quedaron claros en la crisis de 1929 al mostrarse que el libre juego del mecanismo de precios de mercado no cumplía con estos postulados y entonces cae como paradigma frente al surgimiento de la Teoría General de Keynes en 1936.

Keynes explica y establece un nuevo enfoque y un nuevo papel del Estado en el mercado, que asienta la necesidad de que éste intervenga en el manejo de la política macroeconómica para regular los ciclos de la actividad económica y recuperar el pleno empleo. Así surge el Estado benefactor que predomina como paradigma indiscutible hasta bien entrada la década de los setenta. Esta teoría dio pauta al desarrollo de toda una concepción del Estado y de la política social.

Sin embargo en los setenta estalla una crisis en la que se combinó el estancamiento económico y la inflación, y ante este hecho el paradigma keynesiano mostró sus límites teóricos y prácticos, aunado por el efecto de los excesos, ineficiencias y las fallas del Estado benefactor, que en mucho ayudó a profundizar la crisis. A este respecto René Villarréal afirma que “el paradigma keynesiano presentó limitaciones para explicar esta situación inédita de inflación-recesión y de cambios estructurales en el sistema económico internacional, y surge así una contrarrevolución ideológica representada por el liberalismo moderno de *laissez-faire* y Estado mínimo: el neoliberalismo... que alcanzó gran impulso durante los años ochenta, pero no representó una nueva revolución científica ni un nuevo paradigma. Fue más bien un regreso a postulados económicos, algunos rebasados claramente por las nuevas condiciones de la economía internacional... es el retorno al viejo liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales y de la economía de la oferta”<sup>24</sup>.

Bajo este panorama la economía mundial ha dejado de ser un agregado de economías domésticas para convertirse en una sola, conformada por una red de interrelaciones industriales, comerciales, tecnológicas y financieras que se producen entre empresas, países y regiones. En este proceso, el consumismo se ha convertido en la fuerza motriz de la economía mundial, mientras que cientos de millones de habitantes del mundo se debaten en la pobreza, la marginalidad, la insalubridad y el desempleo o subempleo, y mientras las migraciones internacionales y el narcotráfico crecen sin parar y el deterioro ambiental vuelve casi inhabitable al ecosistema económico y social, eso sí muy globalizado.

En una visión prospectiva, la globalización ha vuelto urgente el establecimiento de nuevos canales de cooperación entre los países a fin de resolver los problemas inherentes al capitalismo, sobre todo en términos de desigualdad y concentración de la riqueza, tanto entre las naciones como al interior de las sociedades nacionales. El hecho real e insostenible es que los supuestos beneficios económicos de la globalización no han llegado a todos los rincones del planeta, sobre todo a aquellas zonas históricamente pobres y marginadas.

### 1.3 Perspectivas de la reforma del Estado

Grandes son los retos a los que hace frente el mundo contemporáneo moldeado por el dinero como si fuese un nuevo dios universal<sup>25</sup>, producto de una perversa combinación entre la rápida y colosal transformación tecnológica que genera un "shock cultural"<sup>26</sup>; y la creciente incertidumbre sobre la definición del rol actual del Estado, ya que asistimos "al intento neoliberal de reducir la estructura y funciones del Estado de bienestar, hasta unos

---

<sup>24</sup> VILLAREAL, Renè. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Ed. FCE, México, primera edición 1993, p. 18.

<sup>25</sup> A este respecto dice Attali que "en el nuevo orden el poder se mide por la cantidad de dinero controlado... en primer lugar por la fuerza, y luego por la ley". Cfr. ATTALI, Jacques. *Milenio*. Ed. Seix Barral, México, 1994, p. 17.

<sup>26</sup> El concepto "shock cultural" acuñado por Toffler hace referencia a la desorientación social producida por la hiperaceleración del cambio tecnológico y científico. Vid. TOFFLER, Alvin. *El shock del futuro*. Ed P&J, España, 1993, p. 16.

años antes considerado como el instrumento idóneo para conseguir estabilidad social, política y económica”<sup>27</sup>. Intento que colapsa ideologías y esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista, y que se erige impositivamente como paradigma único en la interpretación efectiva y transformación favorable de la realidad en curso.

En este sentido, Yehezkel Dror<sup>28</sup> en su informe al Club de Roma, evidencia diáfaramente la carencia de habilidades gubernamentales para enfrentar las transformaciones, así como la tibieza y torpeza por parte de la élite gobernante en la búsqueda del bien común al imprimirle inmediatez a sus decisiones, perdiendo la visión de largo plazo y relegando la perentoria necesidad de construir un futuro promisorio. Además agrega que los políticos deben modificar sus enfoques y desarrollar una “razón de humanidad” que se convierta en “... la principal fuerza motora y la principal consideración en la toma de decisiones de la gobernación”<sup>29</sup> y que reemplace la razón de Estado. En otras palabras, la razón de humanidad implica y reclama un planteamiento filosófico que formule una agenda pública que ponga antes que nada y como suprema prioridad el elevar la calidad de vida de la sociedad.

Por todo lo anterior, es claro que se requiere innovar, replantear y recuperar conceptos y prácticas políticas. Esto último de ninguna manera significa una postura reaccionaria ni una apuesta a teorías y usos que han mostrado tanto su ineffectacia como su inviabilidad. Lo que se trata es de abogar por una renovación de la conciencia política.

Lo que se traduce en concebir a la política en su intrínseca ambivalencia, es decir, como dinámica y estática social, pues se refiere “tanto a la distribución del poder en el seno de una sociedad dada como a las instituciones reguladoras de las pautas de comportamiento que su presencia implica o a los procesos mediante los cuales tales configuraciones se

---

<sup>27</sup> HENEDICTO, Jorge y Fernando Reinares. *Las transformaciones de lo político*. Ed. Alianza Universidad, España, 1992, p. 17.

<sup>28</sup> DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. Ed. FCE, México, 1996.

modifican"<sup>30</sup>. Al respecto la tendencia neoliberal incurre en la falacia de la que incluso, tesis medular su pensamiento: la sociedad, la propiedad y la libertad, autónomos de lazos proyectos políticos, por lo que la institución política sólo es legítima si garantiza sus derechos. En pocas palabras, más mano invisible y menos política. "El error consiste en operar una separación radical entre los ciudadanos y la política, entre el mundo llamado civil y el mundo político, en exteriorizar a la política con relación al pueblo. Una sociedad no política, que no se define como política, no es una sociedad; es un conjunto de individuos a quienes nada une"<sup>31</sup>.

Si bien es cierto que el contexto de la política es más amplio que el referido al Estado como lo demuestra las recientes pautas de participación ciudadana en la política, pues por una parte hay pasividad somnifera, desencanto e incredulidad por realizarla a través de los canales institucionalizados, mientras que por el otro lado se manifiesta un importante incremento para llevarla a cabo por medio de vías alternas a las que propone y dispone el Estado; también es cierta la premisa de que "un gobierno que no expresara una exigencia de creación política, es decir, de superación de la aspiración del pueblo inmediatamente enunciada, no sería un gobierno"<sup>32</sup>. Hacer política también significa sentir el pulso del pueblo y expresarlo de forma correcta.

También consideramos que se requiere que la Administración Pública recupere con base en resultados tangibles su función irrenunciable de promotor del desarrollo nacional. Es claro que su actual desempeño no refleja cabalmente su utilidad, de ahí la necesidad de hacer de ésta vinculación Estado-sociedad más responsable, accesible, oportuna, transparente y flexible para expresarla mejor. Su utilidad no se refleja en su tamaño, por lo que independientemente de que tan cuantitativamente numeroso sea, debe mantener su condición de procurar bienestar para la sociedad en su conjunto.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p. 161.

<sup>30</sup> BENEDICTO, *Ibidem*, Op. Cit. p. 9

<sup>31</sup> TENZER, Nicolas. *La sociedad despolitizada*. Ed. Paidós, España, 1992, p. 335.

En este sentido Crozier menciona que “el problema no radica en que el Estado sea eficaz en sí, sino en que las relaciones entre el Estado y la sociedad sean tales que ésta obtenga los servicios necesarios y en verdad reciba ayuda de una buena administración pública”<sup>31</sup>. Los impulsos modernizadores que buscan trastocar a la Administración Pública obtusa, anquilosada, corrupta, cupular e ineficiente deben provenir de diversos frentes o direcciones coordinadas y complementarias entre sí.

En el diseño y aplicación de un nuevo y verdadero servicio público, que se desarrolle en la idea de lo que son los gobiernos abiertos y democráticos, identificamos uno de los impulsos de modernidad que mencionamos. El viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas conformadas de advenedizos e improvisados individuos, debe diluirse para dar paso a un servicio público formado por un conjunto de profesionales, capaces y sensibles a la realidad y problemática nacionales, de tal forma que su desempeño se encuentre íntimamente sustentado en la ética, en la mística de trabajo, el aprovechamiento óptimo de la tecnología y en la capacidad para obtener consensos sobre un nitido y viable camino que nos conduzca hacia estadios superiores de bienestar, compatibles con los anhelos y aspiraciones nacionales, sobre todo de los provenientes de las capas más excluidas y empobrecidas.

Uno más consideramos que se debe generar a partir de promover una evaluación ciudadana real y efectiva –no basada en la simulación y estrechez- como punto nodal para el perfeccionamiento del desempeño gubernamental. Por ello, las políticas deben diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta siempre la opinión, el impacto y el escrutinio ciudadano, permitiendo así una retroalimentación que permita la detección y corrección oportuna de errores, omisiones o excesos de aquellas.

Por otra parte, es urgente desplazar la anacrónica tradición administrativa con fuerte arraigo centralista en las actividades y toma de decisiones, para consolidar una nueva que permita

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 333.

la descentralización del poder y de los recursos hacia los gobiernos locales, en pocas palabras, hacer del federalismo una práctica cotidiana, así como la construcción y fomento de una sociedad civil más comprometida y corresponsablemente participativa con su entorno.

Sin embargo se debe tener mucha cautela en el ritmo, forma y fondo de dicha delegación de facultades, pues en nuestro país es evidente que existen profundas carencias organizacionales y de recursos que limitan seriamente la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades sociales, como lo ilustra la descentralización en los servicios de salud y educación. "Si se reconoce la importancia del federalismo para la modernización de la estructura de gobierno en México, resulta imprescindible incorporar a los gobiernos municipales y estatales en el concepto y práctica de la reforma del Estado, y ya no por implicación, como ha sido hasta ahora, sino en sí mismos y para sí mismos... no debe excluirse que la descentralización no necesariamente hace mejor a la función descentralizada y tampoco produce necesariamente mejores gobiernos locales. Por este motivo, de la misma manera que se hizo la crítica del aparato de gobierno federal de la cual se concluyó la necesidad de la descentralización, debe hacerse la crítica de los gobiernos municipales y estatales y de la adecuación de su perfil para asumir roles institucionales de mayor relevancia en y para las sociedades regionales"<sup>34</sup>

Finalmente, al margen de las condiciones de subdesarrollo y dependencia que caracterizan a nuestro país, es urgente que la Administración Pública sea capaz de instrumentar el desarrollo integral, es decir las oportunidades de mejoramiento cualitativo de la sociedad no las brinda exclusivamente la economía sino surgen de "un proceso deliberado, constante y sostenido de transformación y de progreso que se logra a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales que hacen que los hombres... pasen a

---

<sup>33</sup> CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. Ed. FCE, México, segunda edición 1992, p. 59.

<sup>34</sup> GUILLEN López, Tonatiuh. *Reforma del Estado y gobiernos locales. Hacia nuevas relaciones intergubernamentales*. Revista Nexus, núm. 204, diciembre de 1994.

etapas más elevadas de dignidad y convivencia humanas<sup>35</sup>. Este es el reto y compromiso de la Administración Pública para permitirle ser un eficaz instrumento con rostro profundamente humano para la contribución de un México menos vulnerable y más justo.

#### 1.4. Las transformaciones de la política social: del Estado de bienestar al Estado neoliberal.

La política social nos refiere al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas<sup>36</sup>. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Esta es permanente pero también cambiante, se modifica con el tiempo y circunstancia, con los equilibrios de fuerzas, con las

<sup>35</sup> JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*. Ed. FCE, México, 1971, p. 53.

<sup>36</sup> "Sobre la política social se han dicho las más diversas cosas: que únicamente resulta en paliativos: que puede combatir la pobreza: que es un instrumento para alcanzar la participación social, etc. Todas estas afirmaciones pueden ser ciertas porque al final de cuentas la política social no es algo homogéneo. Sus distintos sentidos y repercusiones dependen más bien de las definiciones que se tomen como punto de partida, del marco referencial que se asuma, por ello resulta importante clarificar los diversos enfoques y sus implicaciones... para fines de ubicación de estos planteamientos conviene reducirlos a tres fundamentales: el *modelo centrado en la acción gubernamental*, este corresponde a la concepción del Estado como centro en lo social, económico y político; sus objetivos fueron el cumplir los derechos, socializar el bienestar y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores, el destinatario era el conjunto de la sociedad.

El *modelo de compensación del ajuste económico*, en este modelo se parte del supuesto que el ajuste económico hacia el mercado acarrea costos sociales que es necesario compensar a través de la política social. El objetivo fundamental viene a ser entonces la compensación de los costos sociales del ajuste económico para aquellos sectores que los sufren de una manera más aguda: los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de extrema pobreza. Una modificación de este planteamiento puso el acento en el desarrollo del capital humano, entendiéndolo como en dotar de capacidades básicas a la población pobre para que sea capaz de competir en el mercado (dado que se considera que la ausencia de estas capacidades básicas es el origen de la pobreza).

El *modelo emergente*, no se le puede dar una denominación más específica toda vez que en la actualidad es una propuesta más que una realidad... podemos decir que es un modelo que se ubica en la transición política. Este modelo se desprende en lo fundamental de las experiencias de las organizaciones civiles en su intento por participar en la conformación de lo público, parte de las condiciones dadas y en el momento actual de la reflexión, por lo que existen áreas que aún no están suficientemente desarrolladas, lo que genera, entre otras limitantes, varias de carácter técnico y aún político. El objetivo de este modelo es potenciar la capacidad autogestiva, productiva y participación de los pobres. En cuanto a sus contenidos este modelo reconoce que es tal la situación de miseria actualmente existente que hace necesarias la atención asistencial (condiciones mínimas de sobrevivencia) pero que ésta debe realizarse con la participación de los destinatarios, tendiendo a la autonomización en las decisiones. Plantea a la vez la reivindicación de derechos sociales para toda la población". Cfr. CANTO Chac, Manuel. *Desarrollo social: descentralización y participación*. Texto

propuestas y corrientes ideológicas. A este respecto podemos distinguir diversas modalidades en la política social que se ha aplicado en nuestro país.

En una primera etapa que se ubica entre 1920 y 1940, se caracteriza por la movilización y organización popular que exige satisfacción a sus demandas, a las que el gobierno se aboca a conciliar y mediar entre fuerzas para establecer alianzas pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios o en la solución de demandas, siendo dirigida principalmente en proporcionar educación, en promover la reforma agraria y en la protección a la organización sindical pero sin intervenir directamente en las demandas de los trabajadores. Podemos señalar que la política social en ese periodo se instrumenta en la aplicación de los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917 y se va conformando la base del esquema corporativo en el que habría de sustentarse la política social en el periodo posterior.

En el periodo siguiente se manifiesta una tendencia creciente para ampliar el papel del Estado y el gobierno "se asimila la experiencia internacional derivada de la crisis mundial de 1929 y de las propuestas políticas para superarla. Se propone la transformación de las instituciones públicas para agregarles a su papel rector la participación directa y protagónica en el desarrollo económico. Se inicia el tiempo de las empresas públicas del Estado propietario que se sienta a ambos lados de la mesa de negociación, del gobierno que absorbe directamente todas las demandas y conflictos de la sociedad"<sup>37</sup>.

A medida que crece el Estado y la economía permite su expansión, se crean instituciones orientadas en la búsqueda del bienestar social como son el IMSS, el ISSSTE, Conasupo, Banrural, Infonavit, etc. La expansión del gasto y las agencias estatales vinculadas con lo social fueron muy relevantes en términos de estabilidad social y política y luego, como elementos básicos de gobernabilidad en los años de ajuste y la crisis. Sin embargo, la

---

presentado durante el "III Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Madrid, España, entre los días 14 y 17 de octubre de 1998, p. 3.

explosión demográfica que se dio entre 1950 y 1980 puso en evidencia la insuficiencia institucional en su capacidad y calidad de los servicios que proveía, por lo que el acceso a ellos cada vez se fue restringiendo, volviéndose selectivo y diferenciado, dejando fuera a crecientes sectores de la sociedad. La administración de los servicios adquiría matices clientelares, burocráticos y autoritarios<sup>37</sup>. Todas las demandas y conflictos sociales se concretaron como peticiones al gobierno, no existía corresponsabilidad entre Estado y sociedad. Una relación de petición-concesión cada vez más estrecha en términos de posibilidad fue cercando la acción institucional, por lo que el Estado de bienestar comienza a mostrar agotamiento e incapacidad, a la par que se va gestando la siguiente modalidad de la política social que impera en la actualidad.

Así al reformarse el Estado se influye innegablemente en la política social, pues no existe independencia –aunque sí contradicción– entre los distintos ámbitos de la política. No es posible entender el incremento en el gasto destinado a la política social como algo desconectado de las finanzas públicas y de la política económica; como tampoco es entendible la política social como espacio para la participación organizada de la sociedad sin tomar en cuenta las transformaciones en el campo político y los avances democráticos. Al seguir el hilo conductor de la política social estamos en el terreno de la política de Estado y el gobierno en su conjunto, en su unidad.

Ahora bien, la política social debería buscar materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución, en particular en el caso de la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. Aumentar con solidez la calidad de vida de todos, y al

---

<sup>37</sup> WARMAN, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Ed. FCE, México, primera edición 1994, p. 11.

<sup>38</sup> "Hay situaciones explicables e inexplicables, justificables e injustificables, en correspondencia con el gobierno necesario y el innecesario; con el gobierno necesario para poder articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada; con el gobierno innecesario que jugó sus intereses propios, privativos, aprovechándose de la autoridad y la hacienda públicas, dilatándolas y extenuándolas. En México, como en otros países, no creció sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades y programas. Creció el Estado. De derecho o de hecho creció el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos". *Cfr.* AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de política pública, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000, p.18.

mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social, debería ser un propósito explícito que fortaleciera los mandatos constitucionales. Sabemos que el carácter universal de las políticas sociales genera cohesión social y le da vigencia y materialidad al concepto de ciudadanía, garantizar a todos los ciudadanos determinadas protecciones y beneficios es condición fundamental para que participen plenamente en la sociedad en que viven.

A este respecto vale mencionar que ciertamente, fue ya incapaz el Estado de dar solución a los reclamos y demandas sociales acumulados, pero existe evidencia para demostrar que a partir del desmantelamiento del intervencionismo estatal el número de pobres ha crecido a manos llenas, por lo que la lógica supone que el saldo neoliberal apunta hacia el abandono a los grupos sociales y regiones más rezagadas, que hoy conforman un enorme contingente donde privan la penuria absoluta y el desaliento comunitario.

La tendencia actual de la política social está dirigida a su focalización<sup>19</sup>, adoptándose como una forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos. Surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal propicia y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de la región. Ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades geográficas y productivas son tan profundas, las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción y particularmente, la asignación de subsidios para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales

---

<sup>19</sup> "En general podemos encontrar dos tipos de focalización: amplia, y reducida o limitada. En el primer caso se intenta beneficiar a la población pobre mediante el apoyo a rubros de gasto que tienen mayor importancia para los pobres, como es la educación básica, clínicas de salud, desarrollo rural, etc. La focalización reducida o limitada es el intento deliberado por concentra los beneficios sobre la población, independientemente del tipo de gasto. Y se basa en dos principios. El primero consiste en identificar o definir algún indicador de focalización que esté asociado con el ingreso o más ampliamente con algún indicador de bienestar, pero cuya identificación sea más fácil de obtener. El segundo se refiere a la posibilidad de que los potenciales beneficiarios se autoseleccionen". Cfr. HERRERA Ramos, Mario. *Instituciones, focalización y combate a la pobreza*. Texto presentado durante el "V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana entre el 24 y 27 de octubre del 2000, p.4.

por la vía más rápida. La focalización es una manera de proteger de los recortes presupuestales a los verdaderamente pobres, a los verdaderamente necesitados del apoyo mediante la acción pública. La focalización entonces no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalización de la política social.

Se habla en el discurso oficial de atender prioritariamente a los sectores más empobrecidos, se reconoce el problema, sin embargo no hay, hasta la fecha una coincidencia aceptable entre agencias gubernamentales, organismos internacionales y centros de investigación social respecto a la definición del término pobreza y a su magnitud, así encontramos que los conceptos no varían únicamente de acuerdo a situaciones geográficas y económicas distintas, sino también a elementos de tipo cultural, a tradiciones y situaciones muy particulares de cada nación, y en lo que respecta a las cifras es evidente la diversidad existente. De ahí que podemos encontrar que la población pobre en el país es de aproximadamente 35% según el Banco Mundial, de 60% para Hernández-Laos, de 83% según Julio Boltvinik y de 40% cifras oficiales recientes. Cualquiera que sea el diagnóstico es claro que en la pobreza radica el principal problema del país, el más urgente y también el más difícil, debemos reconocer su importante magnitud y su inserción en las más profundas estructuras de nuestra sociedad. Tenemos que admitirla plenamente, reconocerla para superarla, es un reto que hay que afrontar. Tenemos que mantener abierta y francamente toda nuestra capacidad de indignación frente a ella, para convertirla en herramienta de trabajo, en instrumento para el diseño del futuro. Para los fines de la presente investigación el capítulo siguiente buscará abordarlo de la manera más extensa y analítica que nos sea posible.

El problema de la pobreza y la miseria extrema de amplios sectores de la población fue explicado por el gobierno salinista, no por la instrumentación de las políticas de ajuste económico del gobierno de Miguel De la Madrid, sino como resultado de las políticas estatales y de los equivocados (desde su óptica neoliberal) compromisos del Estado con el bienestar social. Según esto, "la paradoja extrema del Estado posrevolucionario se advirtió

cuando el gasto en bienestar dejó de ser eficaz para garantizar la satisfacción de las demandas sociales, para asegurar la gobernabilidad de sociedades cada vez más diferenciadas y heterogéneas y para impulsar la productividad de la economía. Así a mayor gasto social correspondieron crecientes deficiencias para la atención de las necesidades básicas de la población, incapacidad en la dirección política y una economía más improductiva. Pero el resultado más negativo fue la reproducción de un modelo cultural en el que hay cada vez más Estado y menos sociedad o, en otras palabras, menos iniciativa de la sociedad en la atención de sus propias necesidades”<sup>40</sup>

Así una vez justificado el problema con base a la crítica del modelo estatal anterior, se insertó el “Programa Nacional de Solidaridad”<sup>41</sup> que se presentó como el complemento de la política económica y como la anticipación de una relación moderna entre el Estado y la sociedad. El “Pronasol” –columna vertebral de la política social y legitimidad de esa administración- fue establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988 y representó el primer acto de gobierno, lo cual resulta importante dada la difícil y compleja coyuntura en la que ascendió al poder.

Dicho programa entró en contradicción con la línea fundamental de la economía, cuya dirección favorece a una minoría y deprime los niveles de vida de la mayoría. Pretendió conectar “solidariamente” a la extrema riqueza con la extrema pobreza, procurando ocultar que ambas son estructuralmente interdependientes, que la existencia de una se debe a la existencia de la otra. Con el apoyo de una dispendiosa propaganda le dio un enorme protagonismo a la figura presidencial, con medidas que ciertamente tuvieron efectos favorables como fue la creación de una amplia infraestructura social y dotación de servicios básicos a comunidades marginadas –y cómo no hacerlo con la gran disponibilidad de recursos- pero que al paso del tiempo permite afirmar que dejó intacta la causa productora de miseria. El programa fue un paliativo recurrente para mitigar el descontento social con

---

<sup>40</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. Ed. FCE, México, 1994, p. 23.

fines inmediatistas bajo la discrecionalidad del alto poder. Se atendió superficialmente los problemas, mientras se ocultó y calló lo fundamental: los nocivos efectos de la política económica y las consecuencias de los acuerdos con los núcleos de poder financiero internacional para la vida de las mayorías.

El funcionamiento del "Pronasol", la rapidez con que fue instrumentado y su capacidad para responder a las demandas sociales se explica porque se montó sobre instrumentos programáticos y administrativos, con amplia experiencia técnica y humana, así como una relativa efectividad en sus objetivos, heredados de los sexenios anteriores, como son el ramo XXVI (Desarrollo Regional), los Comités de Promotores del Desarrollo Económico y Social de los Estados (COPRODES), luego denominados Comités de Planeación del Desarrollo Económico y Social (COPLADES), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y sobre todo en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's), posteriormente llamados Convenios de Desarrollo Social (CDS's), estos instrumentos permitieron por un lado, que los sectores de la administración pública federal se comprometieran a que todas las transferencias de recursos financieros a los gobiernos de los estados se hiciera exclusivamente por el ramo XXVI. La anterior medida se justificó como una acción que buscaba una mayor racionalidad del aparato público, pero en los hechos fue la concentración de los recursos en manos del presidente, quien los manejaría con la enorme discrecionalidad que permitía dicho ramo. Esto llevó a un proceso de centralización alrededor del "Pronasol", de todos los programas desarrollados por la administración federal en los estados, especialmente aquellos que llevaban a cabo trabajo de base o apoyo comunitario.

Por otra parte, la incorporación de un anexo técnico en los CUD's en donde se describía detalladamente las acciones convenidas al momento de su firma, se justificó por la necesidad de dar a conocer a los gobiernos estatales la ubicación, monto y responsables de

---

<sup>41</sup> Se definió a este programa como "el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de

la ejecución de las acciones y obras coordinadas. En la práctica, los anexos contenían el detalle obra por obra y lugar por lugar donde se ejecutarían las acciones de beneficio social, pero además exigía que cada una de ellas fuera avalada por la organización social o comunidad beneficiada. En el discurso oficial, esto significaba una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada que obligaba a “construir la ingeniería político-administrativa que garantice una reapropiación, por parte de la sociedad, de las funciones públicas... capacitar a la política social como instrumento legítimo de la gobernabilidad, donde existan demandas acotadas, priorizadas, ubicadas geográfica y socialmente, con interlocutores precisos y representativos, capaces de acercar la oferta de bienes públicos a las expectativas más legítimas de la sociedad, estableciendo un abierto compromiso de gestión en la oferta gubernamental”<sup>42</sup>

Este hecho es quizá lo más rescatable de la nueva política social, pues se generó una extensa y dinámica articulación social en torno a las carencias más sensibles que padecían los sectores más excluidos y empobrecidos (según cifras oficiales existieron más de 150.000 comités de solidaridad a lo largo y ancho del país) aunque limitada dado que no repercutió en las etapas medulares del programa, pues se enfocó fundamentalmente en la supervisión y control social sobre la obra pública a realizar denominándose “contraloría social”<sup>43</sup>.

Cabe hacer mención que existen antecedentes para afirmar que el fomento de la participación ciudadana tal vez no refleja una democratización de los asuntos públicos, sino una serie de “recomendaciones” por parte de organismos financieros internacionales que a

---

gobierno y los concertados con los grupos sociales”. *Cfr. Ibidem, Op. cit.* p. 8.

<sup>42</sup> *Ibidem, Op. cit.* pp 61-62.

<sup>43</sup> El programa de Contraloría Social en Solidaridad inició el 5 de febrero de 1991 y consiste (en tiempo presente, dado que si bien Pronasol ya no existe, este programa continúa operando casi bajo el mismo esquema) en la participación activa y organizada de comités en funciones de vigilancia tanto de los recursos, como del desarrollo de las obras que realizaban la comunidad y los distintos ámbitos del gobierno en las acciones medulares de Solidaridad. A este respecto, el gobierno lo explicó como una medida para “complementar los controles formales de las instituciones, sin ampliar el aparato burocrático y basándose en la participación organizada de la ciudadanía, la cual conoce mejor los problemas de su comunidad y, además, es la primera interesada en que las obras sean bien (sic) realizadas y los recursos bien (sic) utilizados”. *Cfr.*

cambio de éstas "concesiones" de parte del Estado, el apoyo técnico y financiero que se requería para acelerar la ambicionada "modernidad" se prolongaría cuantitativa y temporalmente.

El "Pronasol" no fue un simple programa como los muchos que se han instrumentado en la lucha contra la desigualdad social, más bien era un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas a través del ramo XXVI. A finales del sexenio de Salinas de Gortari, el alzamiento armado zapatista puso en la mesa de discusión lo poco que se había alcanzado en la lucha contra la marginación y pobreza. Los pobres extremos lo seguían siendo tanto como al inicio del sexenio, mientras que los pobres a secas había aumentado. Los posibles avances que supuso el "Pronasol" con la dotación de servicios básicos no se pudieron evaluar. La avalancha de cuestionamientos fue enorme, sobre todo en cuanto al carácter clientelar y rasgos electoreros del programa. Es evidente que al estar siempre insertos en contextos de inestabilidad política, social y económica, los programas sólo administran la pobreza, buscando formas novedosas cuya responsabilidad es dar cauce institucional a las demandas de grupos de población en situación de pobreza, no necesariamente para satisfacerlos, sino principalmente para desactivar potenciales o reales conflictos que pusieran a tambalear la paz y estabilidad sociales.

Tras la crisis del "Pronasol", tuvieron que pasar tres años para que se diera a conocer el nuevo programa de administración de la pobreza del gobierno de Ernesto Zedillo, denominado "Programa de Educación, Salud y Alimentación" (PASE-Progresá). Para entender las características del "Progresá" debemos partir no de las similitudes sino de las diferencias con respecto a su antecedente inmediato. Con el "Progresá", la comunidad deja de ser la unidad básica y ahora se atiende a las familias; las líneas de acción de los programas ya no se definen a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, sino que es el gobierno el que ofrece un paquete cerrado de servicios de salud y nutrición, con el

---

*Ibidem. Op. cit. p. 63. Para una visión más amplia a este respecto vid. VAZQUEZ Cano, Luis. El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Ed. FCE, México, primera edición 1994.*

fin de que las familias beneficiadas mantengan a sus hijos en la escuela; los beneficiarios ya no son los que tienen capacidad para organizarse, sino aquellos que aparecen en un padrón definido a partir de índices de marginalidad; el componente productivo, que nunca fue central o importante pero que reflejaba el compromiso del Estado con el desarrollo integral de las comunidades, desaparece porque el “Progresá” es un programa principalmente nutricional.

Cabe subrayar que se percibe un retroceso con esta nueva fase de la política social con respecto a la llamada participación social (y que ya habrá un espacio para dilucidarlo nítidamente, cuando en capítulo posterior se analicen, tanto el “Progresá” zedillista como el Programa “Oportunidades” foxista), pues si de entrada era limitada, el esquema actual parece dejarla de lado. No hay que olvidar que la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas, pero también de las personas entre sí. La participación social como una forma de integración social y legitimación política no puede dejar de lado, so pretexto de la urgencia o emergencia, el fortalecimiento de una ciudadanía que se entienda y actúe como una participación efectiva de los individuos y los actores sociales en los asuntos públicos. Esta doble vertiente de la participación colectiva, es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social.

La pérdida del sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de reconocimiento de la solidaridad como un valor indispensable, sin lugar a dudas son focos rojos que deben necesariamente atender a través de fomentar lazos de comunicación y cooperación desde el Estado, pero también desde una sociedad civil en gran estado de flujo. Así el proceso de intervención pública se debe caracterizar por el diálogo abierto y multívoco, el intercambio organizado, el respeto a la diferencia. Es la conjunción de estos requisitos, más que el descubrimiento instantáneo o la adopción acrítica de fórmulas o recetas importadas, lo que permitirá acercarse a formas organizativas de la población renovadas, que permitan a la vez, dar respuestas eficaces a las múltiples necesidades que la diversidad galopante de estos años ha impuesto.

Retomando lo arriba mencionado, más allá de las divergencias programáticas entre el "Pronasol" y el "Progresá", es que éste último se mantiene actualmente con el gobierno foxista y que a partir de este año llamado "Oportunidades" con pocas modificaciones de fondo, es parte central del esquema de política social del Estado neoliberal que el mismo "Pronasol" ayudó a constituir<sup>44</sup>. En otras palabras, es producto de un Estado que rompió con el compromiso que los regímenes posrevolucionarios tenían con el bienestar de las clases populares, ya que su misión actual se limita a atender pobremente a los pobres extremos.

En el capítulo siguiente se abordará el problema de la pobreza en nuestro país, para estar en condición de establecer en qué medida el Estado neoliberal ha impactado –positiva o negativamente- en ella y en sus posibles soluciones reales, así como conocer más que los resultados -ya sean magros o trascendentes- de la política social que se ha implementado para combatirla, la efectividad real e idoneidad en el abordaje y tratamiento de este histórico y pesado lastre para el desarrollo que anhelamos como nación.

---

<sup>44</sup> Este programa está diseñado con base al modelo incremental de políticas públicas que propuso como método de análisis de decisiones de gobierno el cientista social Charles Lindblom "una política no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones, de las que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos. Es el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema sin lograrlo cabalmente" (p. 49). Sin embargo "no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior. Más aún, al tener como criterio de corrección la incrementalidad, esta estrategia de análisis conduce a ajustar gradual y realistamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Pone a la obra un aprendizaje de lo que realistamente hay que preferir y no sólo de cómo realizar los objetivos deseados. Saber lo que se puede hacer bien" (p.50)."el incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos" (p. 52). *Cfr.* AGUILAR, Villanueva, Luis Felipe. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000.

## CAPITULO II: La pobreza en México.

*No me pregunten qué es la pobreza, ustedes la han visto frente a mi casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Vean mis utensilios y la ropa que tengo puesta. Examinenlo todo y describan lo que ven. Esa es la pobreza.*

-UN HOMBRE POBRE DE KENYA, 1997.

*Pobreza significa falta de libertad, esclavitud provocada por la agobiante carga que debe soportarse a diario, depresión, temor a lo que deparará el futuro.- Georgia, 1997.*

LA VOZ DE LOS POBRES ¿Hay alguien que nos escuche? Banco Mundial.

### 2.1 En busca del concepto de pobreza

¿Qué es la pobreza? Sin duda es algo que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, en donde la constante es la existencia de grandes grupos poblacionales que viven en la opresión, la carencia y la exclusión. La pobreza se vive, la pobreza duele, es hambre y sed, es falta de un techo bajo el cual resguardarse de las inclemencias del medio ambiente, es estar enfermo y no poder acceder a servicios de salud, es morir de enfermedades predecibles y curables, la pobreza es no tener escuela o no poder ir a ella, es ser analfabeta, es la imposibilidad de disfrutar de las bondades del progreso científico y tecnológico, es no ser escuchado ni visto por el gobierno salvo cuando hay contiendas electorales, es no tener rostro, es inequidad e injusticia, es antítesis de la dignidad, es oprobio, es miedo por el presente e incertidumbre por el porvenir. La pobreza es la vergüenza de la humanidad.

Lo anterior nos es revelado por el sentido común y la simple observación de la hiriente realidad, sin embargo el diseño de políticas que se instrumentan para su solución está orientado en un conocimiento más técnico y racional del problema, para lo cual es

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

necesario recurrir a un análisis más riguroso y documentado. Existe una prolífica literatura especializada al respecto, con diversos puntos de vista sobre la pobreza, que dificulta sin embargo, una definición precisa y universal. Esto explicado en parte, porque se considera que ésta posee varias dimensiones, es decir, que cambian en relación directa del lugar y el tiempo. Pero no sólo eso, sino que también responde a elementos de tipo cultural, a tradiciones y situaciones muy particulares tanto de cada nación, como al interior de ellas. Así, con toda seguridad una persona pobre en una nación desarrollada tiene características muy divergentes respecto a un pobre de un país latinoamericano como el nuestro. Lo mismo que un pobre que vive en alguna ciudad como Monterrey o el Distrito Federal será distinto que uno que habite en el poblado de Aguas Frías en la Sierra de Oaxaca o en la tarahumara de Chihuahua.

En este contexto, una aproximación al concepto, nos la proporciona dos elementos básicos que están asociados a la pobreza: necesidad y carencia. La necesidad expresa el requerimiento de las cosas que son imprescindibles para la conservación de la vida, así como a una situación de la cual no es posible sustraerse, y por ende ejercer nuestra libertad. Mientras que carencia es precisamente la falta de dicho requerimiento. Siguiendo éste razonamiento, la pobreza se refiere a un estado o situación de carencia y, por tanto, de necesidades de cosas que son indispensables al ser humano para su existencia. La cuestión se complica al momento de determinar qué es lo indispensable para subsistir.

Una explicación al significado de necesidades humanas según algunos autores se torna pertinente, así tenemos que Amartya Sen y Manfred Max-Neef han intentado “distinguir entre necesidades y otros conceptos cercanos que a menudo se confunden. Sen, discutiendo el concepto de nivel de vida, ha distinguido los conceptos de *capacidades*, *realizaciones* y *bienes y servicios* (capabilities, functionings, commodities). *Realizaciones* se refiere a las diversas condiciones de vida, la diversas dimensiones del ser y el hacer, que pueden o no ser alcanzadas, mientras que *capacidades* se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una *realización* es un logro, mientras que una *capacidad* es la habilidad para lograr. Las *realizaciones* están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las

*capacidades*, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar<sup>45</sup>

Por su parte Max-Neef hace la distinción entre necesidades y satisfactores, mencionando que las necesidades humanas no son infinitas, ni cambian constantemente en relación de una cultura a otra o en diferentes periodos históricos. Por tanto, para él lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades.

Una vertiente más de las necesidades humanas, la proporciona la antropología filosófica, la cual nos menciona que el hombre a través del trabajo transforma, tanto a la naturaleza como así mismo, de ahí que las capacidades y necesidades humanas sean producidas por el hombre. De lo anterior se desprende, en primer lugar la visión de que las necesidades tienen un carácter histórico, es decir dinámico y cambiante, que se manifiesta en la creación de necesidades nuevas como son el conocimiento científico y la religiosidad; y en segundo lugar un rechazo a la afirmación de que las necesidades proceden del hombre como fuente original suya, se argumenta que más bien se humanizan las necesidades como acertadamente Marx lo describió en su frase: "El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes"<sup>46</sup>.

Podemos resumir que definir el concepto pobreza, no es algo nuevo ni mucho menos sencillo, a pesar de que es un requisito sine qua non para poder establecer estimaciones cuantitativas, por ello como se refleja en los apartados siguientes, la diversidad de cifras sobre el porcentaje de pobres en nuestro país es equivalente al número de estudios realizados y deriva de la divergencia en los criterios para identificar a los pobres, y lo grave es que pone a las políticas sociales encaminadas a solucionar el problema en un terreno complicado de abordar y atender las causas y su magnitud.

---

<sup>45</sup> BOLTVINIK, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Ed. Siglo XXI, México, tercera edición 2001, p. 32.

## 2.2. ¿Cómo se mide la pobreza?

El conocimiento de los métodos existentes para cuantificar la pobreza es un asunto de profunda trascendencia, ya que cada uno de éstos implican, tanto concepciones, enfoques y criterios diferentes sobre la pobreza; como diversidad en las unidades de observación del problema, que pueden ser zonas geográficas, viviendas, hogares, personas o estratos. Lo anterior significa que la elección sobre un método en específico por parte del gobierno (en este caso el gabinete social) incide de manera directa en cómo es percibida la problemática y por ende en la formulación e implementación de la política pública pertinente.

Como veremos más adelante a detalle, cada método de medición cuantifica con criterios que van desde el egoísta, que sólo considera algunos aspectos mínimos como indispensables para la subsistencia; hasta los que podríamos denominar generosos que contemplan además, con una visión integral y panorámica aquellas necesidades que considera inherentes para lograr la plena realización del ser humano. Pero no sólo eso, los métodos también son útiles porque marcan la pauta para comprender cuáles son las causas que generan pobreza. Luego entonces, una política pública enfocada a combatir el problema al utilizar determinado método de medición, busca actuar sobre las causas que le indica y sobre una población objetivo resultante de sus cálculos.

En otras palabras, un punto de partida fundamental para una política de superación de la pobreza es la identificación de la población objetivo. Saber cuántos y quiénes son los pobres, dónde viven, de qué carecen, qué características tienen sus hogares y sus miembros, son elementos indispensables para contestar preguntas tan básicas como el tamaño y gravedad del problema, de lo cual se deriva el tamaño del esfuerzo a realizar. Al saber dónde viven los pobres se podrá orientar geográficamente el esfuerzo. El conocimiento de las características de los hogares, en términos de tamaño, estructura de edades y tipo de actividad a la que se dedican, nos acerca a la definición de las necesidades y posibilidades de esos hogares. Todo esto permite precisar la naturaleza del problema y orientar los programas que deben llevarse a cabo.

---

<sup>46</sup> MARX, Carlos. *Contribución a la crítica de la economía política*. Ed. SIGLO XXI, México, 1980, p. 290.

Por lo que es posible afirmar, que si una política pública está diseñada con criterios egoístas y parciales, las estadísticas le favorecerían (cuanto más aspectos considere un método el porcentaje de pobres aumentará, pues casi siempre existirían necesidades no cubiertas totalmente) de tal manera que al decidir a cuántos pobres va a atender los programas antipobreza, podría excluir a importantes grupos poblacionales que viven en condiciones muy similares y con grandes riesgos de vulnerabilidad como la población objetivo considerada. Y peor aún, esa política estará condenada desde la misma fase de formulación al fracaso, si no contempla de manera muy clara y precisa las causas generadoras de pobreza, por lo que inevitablemente no le será posible romper con el círculo vicioso de la pobreza y continuará tanto reproduciéndola como transmitiéndola de generación a generación, si las deja de lado y sólo se abocara a sus consecuencias.

En Estados como el nuestro, que continúan en un arduo tránsito hacia su consolidación a un modelo neoliberal impuesto por los organismos financieros internacionales y supervisado por los países hegemónicos, que pretende hacer que el Estado renuncie a sus obligaciones sociales y que sólo y de manera transitoria atienda mínimamente a las capas sociales más desprotegidas, para posteriormente la "mano invisible" del mercado se encargue de corregir las fallas y errores del mismo sistema (*sic*), aunado a la escasez de los recursos, característica particular de una economía dependiente, emergente y sostenida por alfileres como la nuestra, la focalización de la política social (a contrapelo de la universalidad de aquella) como es el caso de los programas "Progres-a-Oportunidades", objeto de análisis del presente trabajo recepcional, se torna un asunto mayor, pues del éxito o fracaso de esos programas, dependerá en gran medida la viabilidad no sólo del régimen actual, sino del mismo modelo neoliberal en los reclamos y anhelos de un país más digno y equitativo. El asunto de fondo es entonces, estructurar argumentos sólidos que sean guía para desentrañar la interrogante planteada: ¿estos programas pretenden solucionar de forma concreta y tangible el problema o sólo administrarlo para heredarlo a perpetuidad a sexenios posteriores?

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.2.1. Método de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este método consiste en definir en cada necesidad un mínimo y calcular la población debajo de cada uno de ellos. Por ejemplo: analfabetismo, agua entubada, situación nutricional, hacinamiento y vivienda entre otros. La información de la cual se alimenta es la disponible en el nivel del hogar proporcionada fundamentalmente por los censos de población y vivienda, y en menor proporción por encuestas. El método NBI trata de comparar "la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad. Los hogares que tienen una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros y en algunos casos determinan como pobres extremos los que representan dos NBI's. Es de hacer notar que al incluir algún indicador indirecto del ingreso, como es asociar el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica del mismo, hace que este no sea un método "puro" de necesidades básicas, tal y como se realiza en nuestro país. Los puntos críticos de éste método son la selección de necesidades, la definición de criterios mínimos para cada una de ellas y el criterio de definición de pobreza"<sup>47</sup>

El concepto de pobreza implícito en el método NBI es un concepto absoluto definido en el espacio de las características de los bienes y servicios. Este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen "el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo"<sup>48</sup>. Es decir, que existe un núcleo irreductible de privación absoluta, que independiente de cada contexto particular imperante en un determinado país, tiene como referencia elementos básicos de bienestar al que todo ser humano tiene derecho y cuya observancia no debe por ningún motivo depender de la escasez de recursos, ni de la reasignación culturalmente incorporada a lo largo de años de exclusión y opresión.

---

<sup>47</sup> BOLTVINIK, Julio. *Op. cit.* p. 55

Respecto a este método se pueden hacer varios cuestionamientos de importancia. Uno de ellos se refiere al problema que significa seleccionar cuántos y cuáles de los indicadores se deben considerar, ya que ello hará variar lógicamente el número de hogares catalogados como pobres. Esto significa que el método es altamente sensible a los juicios subjetivos del investigador, llegándose a la situación real de poder ajustar los indicadores al nivel de pobreza deseado. Lo podemos ejemplificar de la siguiente manera: a un equipo de especialista en el tema de la pobreza, la Secretaría de Desarrollo Social les encargara efectuar un diagnóstico y ellos le preguntan a la titular ¿cuántos pobres quiere que tengamos y en dónde los quiere? Asunto grave, por ello éste método nos es aconsejable para medir la pobreza, y se utiliza generalmente para tener un referente en los programas sectoriales para la construcción y ampliación de infraestructura básica.

Otro cuestionamiento proviene del hecho de que los indicadores que se hayan determinado poseen diversa sensibilidad en cuanto al tamaño de la pobreza así definida. Nos explicamos con dos ejemplos que ilustran lo anterior. Primero: si existe un incremento en el sistema de agua potable para determinada población se reflejará como una disminución en el número de hogares pobres, sin embargo el ingreso disponible de esos mismos hogares bien puede haber permanecido igual o, más aún pudo haber disminuido, por lo que ¿realmente existen menos hogares pobres? Segundo: un hogar muy rico en términos de ingresos, sería considerado pobre si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la educación básica para que colabore en el negocio familiar ¿ésta NBI refleja ya no el nivel sino la existencia de pobreza en este hogar?

### **2.2.2. Método de Línea de Pobreza.**

Por lo que respecta al método de LP podemos dividirlo en dos grandes rubros. El primero referente a lo que se conoce como la Canasta Normativa Alimentaria CNA o también como método de la pobreza alimentaria. El cual consiste en "elaborar una canasta alimentaria,

---

<sup>4x</sup> SEN, Amartya. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, p. 328.

calcular su costo y, dividiéndolo entre el coeficiente de Engel (E: proporción del gasto dedicado a alimentos) transformarlo en la línea de pobreza"<sup>49</sup>

El segundo es la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) elaborada por Coplamar<sup>50</sup>, que consiste en determinar dicha canasta cuyo costo en términos monetarios constituirá precisamente la línea de pobreza. Todos aquellos hogares con ingresos inferiores al valor de dicha canasta, serán ubicados como pobres; y aquellos con ingresos inferiores a la mitad del valor de la canasta, se incluirán en la categoría de pobreza extrema. El proceso para la construcción de la CNSE se basa fundamentalmente en determinar una canasta alimenticia que cubra los requerimientos mínimos nutricionales de la población; para ello se considera un estrato determinado, generalmente el decil (porciones de 10% de los hogares) cuyo consumo real se acerca más a la canasta normativa previamente definida y se realizan ajustes, preferentemente mínimos, para incluir aquellos alimentos que complementen la canasta normativa. Esto último es importante destacarlo, ya que en este proceso casi por regla se sustituyen alimentos caros por baratos que proporcionen el mismo satisfactor nutricional, introduciendo con ello un supuesto de perfecta racionalidad de familias y de maximización de su utilidad, lo cual no opera en la realidad y menos aún entre las familias de bajos ingresos.

Este método al medir el ingreso en dinero, resulta poco adecuado para cuantificar la pobreza en situaciones donde el ingreso en especie y el autoconsumo son importantes. Asimismo, su medición está potencialmente sujeta a más errores que otros métodos, dada la dificultad que representa medir la variable ingreso, pues por un lado, existe un importante número de hogares para los que falta información respecto a algunos de sus miembros, y por otro lado, es habitual que los ingresos personales se subdeclaren.

<sup>49</sup> BOLTVINIK, Julio. *Op. cit.* p. 46.

<sup>50</sup> Para tener una visión más amplia de CNSE elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que funcionó con relativo éxito en el sexenio de López Portillo y que significó un parteaguas en el estudio de la pobreza en nuestro país, consúltese la colección denominada "Serie Necesidades Esenciales en México" y que comprendió seis volúmenes publicados por Siglo XXI en 1982 con los títulos de *Alimentación, Educación, Vivienda, Salud, Geografía de la Marginación, y Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*.

Además es frecuente que en los estudios de medición de la pobreza, se introduzca lo que Sen llama *la definición política de la pobreza* que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfactores de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas. La eliminación de alguna carencia específica, por motivos políticamente aceptables, permite disminuir la línea de pobreza y con ello el número de hogares pobres que se determinen en un estudio específico, pero desde luego que no elimina la realidad de esa carencia.

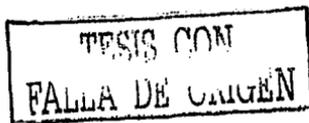
### 2.2.3. Crítica a los Métodos de Medición de Pobreza NBI y LP.

Hasta aquí es posible realizar una crítica de manera breve de los dos métodos que más se aplican en nuestro continente para cuantificar la pobreza. La limitación principal de los métodos LP y NBI consiste en que proceden, el primero, como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales y haciendo caso omiso del indicador indirecto de ingreso, elige indicadores de satisfacción de necesidades que fundamentalmente dependen de la propiedad de activos de consumo, como la vivienda o de los derechos de acceso a los servicios gubernamentales, como son el agua, el drenaje y la educación básica, por lo cual implícitamente deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar.

Es decir, el método de LP "no toma en cuenta otras fuentes de bienestar distintas al ingreso corriente del hogar como son los derechos de acceso a servicios a bienes gubernamentales de carácter gratuito o subsidiado; la propiedad o derechos de uso; los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidas no como medio de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; y los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento"<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> BOLTVINIK, Julio, *Op. cit.*, P. 53.



En cambio, el método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado. Por tanto, podemos plantear que ambos métodos tienen una visión parcial de la pobreza, por lo cual tienden a subestimarla, en la medida en que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas, señalando que más que procedimientos alternativos, como se les suele considerar, son complementarios.

Como señala Boltvinik: “mientras el método LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el NBI lo hace en los requerimientos de consumo público y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua, drenaje, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales”<sup>52</sup>.

#### 2.2.4. Otros Métodos de Medición de la Pobreza.

Otros métodos desarrollados recientemente y que podemos considerar como generosos son: el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), el Método de la Cantidad y Calidad de Vida (MCCV) y el Método de Medición Integrada de la Cantidad y Calidad de la Vida (MEMICCAV). El primero ha sido trabajado por Beccaria y Minujin, Kaztman, Larrea, Boltvinik y el PNUD<sup>53</sup>. El segundo fue desarrollado por Meghnad Desai, que

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 57-58.

<sup>53</sup> Para un conocimiento más amplio sobre estos estudios Cfr. BECCARIA, Luis y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina, 1988; KAZTMAN, Rubén. *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*. Revista de la Cepal, núm. 37, abril de 1989, p. 141-152; LARREA, Carlos. *Pobreza, necesidades básicas y desempleo*. Documentos de Investigación, núm. 1, Instituto Nacional de Empleo, Ecuador, 1990; BOLTVINIK, Julio. *Hacia una estrategia para la superación de la pobreza*. En Necesidades Básicas y Desarrollo. ILDIS, ILPES, ISS, Bolivia, 1990 y del mismo autor *Conocer la pobreza para superarla*, así como *El método de la medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo*, ambas en Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, p. 302-309 y 354-365 respectivamente; y por

además de los elementos esenciales del MMIP, introduce la cantidad de la vida, a través de la proporción del potencial vital realizado<sup>54</sup>. Y el último desarrollado por Boltvinik, en el cual integra de manera práctica la dimensión cantidad de la vida con el MMIP<sup>55</sup>.

Como observamos el segundo y tercer método de medición son derivados de MMIP, el cual consiste, de manera muy general, en una integración de los métodos de NBI y de LP, dicha integración implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena.

En consecuencia, es claro que éste método es generoso, dado que amplía las necesidades de los anteriores métodos. Así tenemos que se identifica por NBI la satisfacción de las necesidades de los servicios de agua y drenaje, el nivel educativo de los adultos, la asistencia escolar de los menores, la electricidad, la vivienda, así como su mobiliario y equipamiento y el tiempo libre para recreación. Mientras las necesidades cuya satisfacción-insatisfacción que se verificarían por LP son la alimentación, vestido, calzado, cuidado e higiene personal y del hogar, transporte, comunicaciones básicas, recreación, información y cultura.

Las ventajas que ofrece el MMIP para fines de definición de políticas puede resumirse en los siguientes términos: "en primer lugar, eliminan la escisión múltiple que ha dominado el campo de las políticas públicas orientadas al bienestar, entre la política económica y la social, entre las políticas sociales y la lucha contra la pobreza, y entre las políticas sociales sectoriales; los diversos grupos de pobres que identifica este método, homogéneos en cuanto a la naturaleza de sus carencias, permiten definir adecuadamente las políticas requeridas para cada uno, y por último proveen una revisión totalizadora y dinámica de la

---

último el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Proyecto para la superación de la pobreza. *Desarrollo sin pobres*, Colombia, 1990, cap. 2.

<sup>54</sup> Cfr. DESAI, Meghnad. *Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social*. Revista *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril de 1992, p. 327-339.

<sup>55</sup> Cfr. BOLTVINIK, Julio. *Pobreza y estratificación social en México*. Ed. INEGI-COLMEX-IISUNAM, México, 1994.

pobreza<sup>56</sup>. Sin embargo, a pesar de las claras bondades que ofrece este método y sus derivados, desafortunadamente en nuestro país no se aplica. Tal vez el costo político de hacerlo impide su implementación, pues indudablemente muchos más pasaríamos a engrosar las filas de pobreza, dada la existencia de necesidades (no deseos) siempre insatisfechas.

Con el objeto de organizar y dar claridad a la diversidad de métodos existentes para la cuantificación de la pobreza expuestos, el siguiente cuadro elaborado por Boltvinik<sup>57</sup> clasifica a los mismos en función de su enfoque y procedimientos.

#### CLASIFICACIÓN DE ALGUNOS METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA.

Métodos y variantes	Concepto de pobreza	Variables	Criterios de pobreza	Unidades de Observación	Grupos de pobres	Autores
ESNBI	-Normativo -Fáctico -Absoluto	-Indicadores de NB	No son explícitos	Áreas geográficas	Agrupación de áreas	COPLAMAR PNUD
NBI-restringida Tradicional	-Normativo -Fáctico -Absoluto	-Grupo reducido de indicadores de NB	Al menos una NBI	Hogares	-Una NBI -2 o más NBI	INDEC PNUD
NBI-Restringida Mejorada	-Normativo -Fáctico -Relativo	-Grupo reducido de indicadores de NB	Índice compuesto de Intensidad > 0	Hogares y personas	Varios estratos	Boltvinik UDAPSO. Bogotá
NBI Generalizada	-Normativo -Fáctico -Relativo	-Grupo amplio de indicadores de NB	Varias NBI	Hogares y personas	Según número de NBI	Townsend Mack y Lansley
LP-CNA Pobres	-Normativo-empírico -Potencial -Absoluto	-Ingreso o consumo -LP=Ep * CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	-Pobres -Pobres extremos	Shari Banco Mundial
LP-CNA Promedio	-Normativo-empírico -Potencial -Relativo	-Ingreso o consumo -LP=Em * CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	-Pobres -Pobres extremos	Orshansky Altimir Krongkaew
LP-CNA Estrato de Referencia	-Normativo-empírico -Potencial -Relativo	-Ingreso o consumo -LP=Ee * CNA	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	-Pobres -Pobres extremos	Townsend CEPAL- PNUD
LP-CNSE	-Normativo -Potencial -Relativo o absoluto	-Ingreso o consumo -LP=CNSE	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	-Pobres -Pobres extremos	Boltvinik Hernández- Laos

<sup>56</sup> BOLTVINIK, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Ed. Siglo XXI, México, tercera edición 2001, p. 51.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 42-43.

<b>LP-Ingreso Total</b>	-Normativo o empírico -Potencial -Relativo o absoluto	-Ingreso o consumo total	Ingreso o consumo total < LP total	Hogares	No especificado	Grootaert
<b>MMIP Original</b>	-Normativo -Fáctico potencial -Relativo-absoluto	-Ingreso o consumo -LP=Ex CNA -Indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP o al menos una NBI	Hogares	LP-NBI -Sólo LP -Sólo NBI	Kazman Beccaria y Minuji PNUD
<b>MMIP Refinada</b>	-Normativo -Fáctico-potencial -Relativo-absoluto	-Ingreso o consumo -LP=parte de CNSE -Indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP por hogar o al menos una NBI	Hogares y personas	LP-NBI -Sólo LP -Sólo NBI	Boltvinik PNUD
<b>MMIP Modificada</b>	-Normativo -Potencial ampliado -Relativo	-Ingreso o consumo -LP=CNSE -Indicadores de NB	Índice integrado de intensidad positivo	Hogares y personas	-LP-NBI- Sólo LP -Sólo NBI -Umbral de pobreza	Boltvinik
<b>Calidad y Cantidad de la vida</b>	-Normativo -Fáctico-potencial -Relativo	-Consumo -Indicadores de NB -R	Bienestar vital negativo	Hogares y personas	R < 1 y los del MMIP; Sólo los del MMIP; Sólo R < 1	Desai
<b>MMICAV</b>	-Normativo-empírico -Potencial ampliado -Relativo	-Los del MMIP modificado -Proporción de sobreviviente	Los del MMIP modificado	Hogares y personas	Los del MMIP modificado	Boltvinik

NOTA: Como ya se indicó la (E) simboliza al coeficiente de Engel, que es el porcentaje del gasto que se dedica a alimentos. Es evidente que lo idóneo es que el coeficiente sea reducido, pues significaría que el ingreso se puede ocupar no sólo en la compra de alimentos. Así tenemos que (Ep) es el observado entre los grupos más pobres, (Em) el promedio de los hogares y (Ee) al de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales. En cuanto al MCCV la (R) significa la proporción del potencial vital realizado.

De lo hasta aquí vertido podemos afirmar que la cuestión de la pobreza es algo sumamente complejo, aún desde su propia definición. Entre sus diferentes conceptos podemos encontrar un relativo consenso en torno al carácter relativo de la situación de pobreza, la cual aparece además de biológica, social y culturalmente condicionada. Así, no es de extrañar entonces que los estudios existentes al respecto se hayan enfocado a la cuantificación del fenómeno a partir de una definición implícita en lo cuantitativo: cuántas necesidades son insatisfechas, cuánto de ingreso tienen las personas, etc., con lo que, a pesar de la elaboración de múltiples estudios sobre pobreza, su definición es una tarea aún pendiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las metodologías NBI y LP presentan severas deficiencias en la pretensión de cuantificar de manera casi exacta la dimensión de la pobreza, particularmente en la obtención de la información relevante, ya que generalmente no se cuenta con encuestas que contemplen toda la información que se requiere y, cuando esto es posible, siempre quedarán los problemas de confiabilidad de la información particularmente del rubro de ingresos

Ninguna metodología está exenta de poder ser manipulada para obtener los resultados que se desca. Partiendo de un porcentaje dado, es posible aplicar un método que nos proporcione esa cantidad. Por ello y aún sin mala fe de los investigadores, el criterio particular de cada uno provoca que los resultados sean distintos. La metodología de medición de la pobreza, aún tiene un alto contenido discrecional que deja en las manos y el particular enfoque de quien lo realiza, cuestiones que determinarán el porcentaje de población definido como pobre.

Parece que los estudios sobre pobreza está asociado a la aplicación de programas económicos de ajuste. Es evidente la necesidad de contar, para el éxito en la implementación de las políticas neoliberales, con la cuantificación de la población pobre y determinar las zonas geográficas en que se ubica la pobreza extrema, la cual como la historia ha demostrado, constituye el caldo de cultivo para estallidos sociales, ahí están Chiapas, Oaxaca y Guerrero con sus movimientos guerrilleros como muestras tangibles y aún intactas. Este parece ser el origen del Programa Nacional de Solidaridad "Pronasol" Salinista y de sus sucesores, contener el descontento social para aplicar en un ambiente de relativa paz y estabilidad social, las recetas impuestas por los colosales intereses financieros internacionales que sólo a ellos y sus élites benefician.

El posterior Programa de Alimentación, Salud y Educación "Pase-Progreso" de Zedillo, refinado y más focalizado, pues la población objetivo pasó de comunidades, localidades rurales y colonias populares a un padrón muy limitado de familias beneficiadas; y el ahora Foxista denominado "Oportunidades", parecen llevar la misma lógica. Ya que si bien es cierto, contiene algunos aspectos interesantes dignos de resaltar y que en base a un modelo incrementalista, busca ampliar su ángulo de acción de manera cualitativa y cuantitativa, el

problema persiste e incluso se agudiza. A este programa en el capítulo final se le someterá a un análisis, que pretende ser riguroso, para estar en condiciones y con los suficientes elementos para establecer su efectividad en la lucha contra la pobreza extrema.

Sin embargo, como ha podido observarse no bastan los programas, lo importante hoy no puede quedarse en la discusión de las metodologías sobre medición de la pobreza, lo que no significa menoscabo a su enorme utilidad, sino llevarla al análisis y crítica de la política social del Estado y más allá, a la discusión sobre el modelo de desarrollo que se requiere implementar para poder generar un crecimiento económicamente viable, sustentable y socialmente justo. Ello significaría no dar un paliativo a la pobreza existente, sino avanzar en la erradicación de los factores que la originan y sostienen.

### **2.3. Evolución de la pobreza en México 1984-1998.**

En este apartado se pretende hacer un diagnóstico de la pobreza en nuestro país, en base a diferentes estudios realizados, principalmente por la Cepal y Julio Boltvinik, utilizando el método LP, que ya se ha examinado, y que saltan aspectos muy interesantes, como es la divergencia abismal en cuanto al número de pobres que arrojan los estudios, los más modestos, justamente son los utilizados por el gobierno, mientras que los elaborados por éste especialista en el tema son francamente alarmantes y pone en evidencia la poca confiabilidad en las estadísticas del gobierno, donde la simulación, el engaño y la opacidad han sido la constante en el actuar gubernamental. Pero quizá el asunto de mayor peso, recae en las pruebas de que el modelo neoliberal no ha podido disminuir el problema, antes al contrario. Pero vayamos pues, al siguiente cuadro y su posterior explicación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**EVOLUCION DE LA POBREZA EN MEXICO 1984-1996.**

	1984		1989		1992		1994		1996	
	MILLONES	PORCENTAJE								
<b>POBLACION</b>	71.4	100	79.1	100	84.3	100	89.3	100	92.5	100
<b>POBRES</b>	30.4	42.5	37.8	47.7	37.2	44.1	61.6	69	72.2	78
<b>POBRES EXTREMOS</b>	11	15.4	14.9	18.8	13.6	16.1	36.2	40.5	50.9	55
<b>POBRES MODERADOS</b>	19.4	27.1	22.9	28.9	23.6	28	25.4	28.5	21.3	23
<b>NO POBRES</b>	41	57.5	41.3	52.3	47.1	55.9	27.7	31	20.3	22
<b>PIRAMIDE SOCIAL</b>	15-27-58		19-29-52		16-28-56		41-28-31		55-33-22	

FUENTE: Elaborado en base al cuadro 8, p. 69 de INEGI-CEPAL, 1993 que analiza Julio Boltvinik en *Pobreza y distribución del ingreso*. Ed. Siglo XXI, México, tercera edición 2001, p. 113. Pero dado que los datos ahí contenidos abarcan sólo hasta 1992, se complementó con los cálculos de la incidencia de la pobreza como porcentajes de la población nacional en 1994 y 1996 que realizó el mismo autor con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH96) aparecidos en el periódico *La jornada* (México, D.F.) los días 11 de octubre de 1998 "Pauperización zedillista" y 16 de octubre de 1998 "¡15 millones más de pobres extremos!". Cabe apuntar que el método de medición empleado es el de LP.

Antes de explicar el cuadro, conviene aclarar algunos conceptos vertidos en él. Tenemos que la pirámide o estructura social del país, se considera formada por tres grupos: la base por los pobres extremos, seguido por los pobres moderados y el resto por lo no pobres en la punta. Todos están indicados en porcentajes sobre el total de la población.

Ahora bien, en lo referente a la intensidad de la pobreza es proporcionada por la línea de pobreza (LP), la línea de pobreza extrema (LPE) y la línea de indigencia(LI). Las dos primeras líneas han sido tomadas de Coplamar y se actualizaron sus costos a abril de 1994. Así tenemos que aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a la LPE, que es sólo el 66% de la LP son los llamados pobres extremos y la tercera línea o LI se define como el 50% de la primera. Por tanto, el conjunto de hogares que se encuentran debajo de LP, se considera el total de hogares pobres del país; los que se encuentran entre LP y LPE se pueden considerar en pobreza moderada; los que se encuentran debajo de LPE son los pobres extremos; los que se encuentran entre LPE y LI son los pobres extremos no indigentes, a los que se conoce también como muy pobres; por último, los que se

encuentran debajo de la LI son los indigentes. Todos estos grupos son pobres, pero la intensidad de la pobreza se agudiza a medida que nos movemos de la pobreza moderada a la indigencia.

Entre 1984 y 1996 aumentó la población nacional 21.1 millones, en este sorprendente marco demográfico, la pobreza a secas, que es igual a la suma de pobres moderados y pobres extremos crece de 30.4 a 72.2 millones, no menos sorprendente aumento de 41.8 millones de personas en tan sólo 12 años. Es decir, el número de pobres creció el doble respecto al total del aumento de la población.

Ahora veamos un detalle fino, el crecimiento poblacional entre 1994 y 1996 fue de 3.2 millones. Los pobres, la población que vive en hogares en los cuales el ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza, eran 61.6 millones en 1994 y pasaron a 72.2 millones en 1996, un crecimiento absoluto de 10.6 millones, 3.3 veces el crecimiento poblacional. Esto se explica porque el porcentaje que representan de la población total creció del 69% al 78%. La combinación de las políticas neoliberales de Salinas de Gortari que le entregó una economía a punto de quebrar a Zedillo, y las políticas del mismo corte que éste adoptó, arrojaron a la pobreza a 10.6 millones de mexicanos más en sólo dos años. Pero lo peor de todo, es que los pobres extremos que eran 36.2 millones en 1994 aumentaron hasta 50.9 millones en 1996, un colosal aumento de 14.7 millones de pobres extremos en dos años.

Este aumento es mayor que el del total de pobres, dado que en números absolutos los pobres moderados disminuyeron en 4.1 millones. La mayor parte del aumento en la pobreza extrema 10.3 de los 14.7 millones, tuvo lugar en los indigentes, en los que viven en la miseria indigna de un ser humano. Por último y como el otro lado del espejo del aumento de la pobreza, se redujeron en 7.4 millones los no pobres, es decir que la crisis de 1994 también afectó de manera notable a la casi inexistente clase media.

Finalmente observamos el comportamiento que ha tenido la pirámide social en 12 años. En 1984 se encontraba en términos aceptables, aunque no justificables, un 15% de pobres extremos, un 27% de pobres moderados y un 58% de no pobres. Pero comienza a invertirse

la pirámide, lo que implica desde luego un impacto negativo. Para 1989 pasa a un 19-29-52 y en 1992 es de 16-28-56. En 1994 la pirámide social esta formada por 41% de pobres extremos, 28% de pobres moderados y 31% de no pobres, en síntesis una pirámide 41-28-31. Para 1996 la pirámide había engrosado brutalmente en la base, 55% de pobres extremos y se había adelgazado el resto, 23% de pobres moderados y sólo 22% de no pobres. En resumen, 55-23-22 contra el 41-28-31 de 1994, una transformación radical de la estructura social en sólo dos años.

Ahora bien, como plantea Nora Lustig "la literatura sobre pobreza y desigualdad está llena de ejemplos con resultados contradictorios entre diferentes fuentes y, hasta a veces, por un mismo autor. Esto se observa, no sólo para el caso de México. Es un problema común a las cifras de pobreza en muchos países del mundo"<sup>58</sup>. Por ello, es necesario ser cauteloso en el manejo de las cifras, pues ninguna revela la verdad, la diferencia estriba, en que algunos se acercan más a reflejar la realidad, mientras que otros es evidente la manipulación y el maquillaje con el objeto de favorecer la imagen de las administraciones, que en el caso que nos ocupa, son las de Salinas y Zedillo<sup>59</sup>.

Para ilustrar lo anterior, se incluye un cuadro que muestra la evolución de la pobreza entre 1989 y 1998, elaborado por la Cepal en un estudio llamado "Panorama Social de América Latina 2000-2001", muy criticado y controvertido, pues en él, como señala Julio Boltvinik "el porcentaje de hogares en pobreza habría bajado de 43% en 1996 a 38% en 1998, mientras el porcentaje de población pobre habría bajado de 52% a 47%. En ambos casos se le habría ganado cinco puntos porcentuales a la pobreza. Como el país ya está cerca de los

---

<sup>58</sup> LUSTIG, Nora. *Las cifras de la pobreza*. Revista *Nexos* núm. 249, México, septiembre de 1998.

<sup>59</sup> A este respecto los cálculos de pobreza para México, incluidos en el estudio de la Cepal, llamado "Panorama Social de América Latina 2000-2001" resultaron muy polémicos, debido a que ofrece un panorama de recuperación y una notoria disminución de la pobreza, en contraste con una situación económica crítica y altamente inequitativa, por lo que resulta interesante consultar una serie de artículos entre el entonces intelectual independiente Jorge Gutman Castañeda y el expresidente Carlos Salinas en torno precisamente a dicho estudio cepalino. Uno critica su gestión y otro se defiende y justifica el desempeño de su gestión en el combate a la pobreza. Cfr. SALINAS, de Gortari, Carlos. *Tiempo de cambios y de lucha: México, 1988-1994*. Revista *Nexos*, núm. 256, México, abril de 1999. CASTAÑEDA, Gutman Jorge. *Como en un restaurante chino*. Revista *Nexos*, núm. 257, México, mayo de 1999. SALINAS, de Gortari Carlos. *Reflexiones sobre una ensalada china*. Revista *Nexos*, núm 258, México, junio de 1999. CASTAÑEDA, Gutman Jorge. *El salinismo*. Revista *Nexos*, núm. 259, México, julio de 1999 y SALINAS, de Gortari Carlos. *Las cifras y la sociedad civil*. Revista *Nexos*, núm. 260, México, agosto de 1999.

100 millones de habitantes, esto habría significado que se habría reducido casi en 5 millones el número de personas pobres. Se trata de un descenso milagroso por varias razones... porque supera el regalo que en su momento la institución le hiciera a Salinas, mientras en sólo dos años del gobierno de Zedillo la pobreza habría descendido en cinco puntos porcentuales. Aunque la pobreza de 1998 todavía es más alta que la de 1994... es muy probable que el crecimiento entre 1998 y 2000 haya producido una baja adicional en la pobreza con la misma lógica que el crecimiento 1996-1998 produjo la baja que ahora documenta la Cepal<sup>60</sup>.

Si las evidencias de estos años no fueran tan evidentemente contradictorias con los resultados de la Cepal, como son que el ingreso per cápita, los salarios reales, los ingresos agrícolas que cayeron durante ese periodo y que los años de crecimiento no lograron revertir favorablemente, aunado al hecho de que los índices de concentración de la riqueza fueron los más elevados de la historia del país, no tendríamos por qué dudar de la veracidad de dichos resultados<sup>61</sup>.

#### EVOLUCION DE LA POBREZA EN MEXICO, SEGÚN CEPAL EN PERIODO 1989-1998.

	1989		1994		1996		1998	
	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%
POBLACIÓN	79.1	100	89.3	100	92.5	100	100	100
POBRES	38	48	40.1	46	48.1	52	47	47
NO POBRES	41.1	52	49.2	54	44.4	48	53	53

FUENTE: Elaborado en base al cuadro "Evolución de la pobreza en México, según la Cepal, 1989-1998" aparecido en el periódico *La Jornada* el día 25 de agosto de 2000.

NOTA: El estudio de la Cepal se alimentó con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Hogares de 1998 y utilizó el Método de medición de pobreza LP, en donde ésta es igual al costo por persona de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) construida por Coplamar.

<sup>60</sup> HOLTVINIK, Julio. *Milagro de la Cepal*. En el periódico *La Jornada* (México, D.F.) el día 25 de agosto de 2000.

<sup>61</sup> Conviene mencionar que la concentración de la riqueza se mide con el llamado Coeficiente de Gini, que varía desde 0, cuando la distribución es totalmente equitativa, hasta 1, cuando un solo hogar o persona tiene todo el ingreso. Por tanto, mientras más alto es su valor, mayor concentración refleja. En 1996 el coeficiente era de 0.4558 aumentando a un nivel de 0.4761 casi idéntico al de 1994 que fue de 0.4770. Es decir, el crecimiento económico ocurrido entre 1996 y 1998 benefició sobre todo a los hogares más ricos.

Del análisis de los cuadros podemos resumir que entre 1984 y 1996 el comportamiento de la economía provocó una agudización de la pobreza, lo cual coincide con la aplicación del modelo neoliberal. Los efectos sobre la pobreza no sólo implicaron aumentar el número de pobres, sino también empeorar las condiciones de vida de quienes ya carecían de lo necesario.

Así, en algunos períodos de la década de los ochenta, el principal fenómeno que acentuó el empobrecimiento fue la acelerada inflación que provocó un deterioro de los salarios y la disminución de los ingresos de los trabajadores de la economía informal. En aquellas etapas en las que la política económica fue más contraccionista y se redujo el gasto público, la consecuencia fue la reducción de la demanda, el decrecimiento del empleo y el consiguiente aumento de la pobreza, agudizada por la reducción en términos reales del gasto gubernamental, en particular del relacionado con las necesidades básicas de la población.

En adición de lo anterior, se debe poner especial atención a los efectos de la apertura comercial en el empobrecimiento de la población, pues una primera aproximación indica que los cambios en la composición de la producción, al afectar a empresas de algunas ramas más que a otras, en la estructura del empleo y en los precios relativos son factores detonantes del crecimiento desbordado de la pobreza entre 1994 (año de la entrada en vigor del TLC) y 1996. En conclusión el modelo adoptado a principios de la década de los ochenta y hasta la fecha, resulta insuficiente, tal y como se ha aplicado, en sus etapas de expansión para evitar el crecimiento de la pobreza, y en sus fases de contracción se convierte en generadora de ésta.

#### **2.4 La visión de la Administración Foxista sobre la pobreza.**

La administración del Presidente Vicente Fox, plasma en el "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" y en el "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo"<sup>62</sup> las prioridades, objetivos rectores y estrategias de la política

---

<sup>62</sup> El día 6 de junio de 2002 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba dicho programa.

social, en otras palabras se plantea un diagnóstico sobre la pobreza y cómo pretende afrontarla.

En el PND se reconoce la extensión de la pobreza y se manejan algunos indicadores pertinentes actualizados al año 2000: 55% de la población recibe un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vive en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no ha terminado la primaria; casi 15% tiene piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje<sup>61</sup>.

Para afrontar los desafíos de una sociedad pauperizada e inequitativa en la distribución del ingreso, el PND establece que la política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores el mejorar los niveles de educación y de bienestar; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano con armonía con la naturaleza; así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones. Nada que no se haya planteado en Planes anteriores.

Incluso menciona que es necesario perfeccionar las políticas y programas sociales que no han podido satisfacer de manera equitativa, eficiente y honesta a la población que padece los efectos de la pobreza: "los programas y políticas sociales no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que su diseño da lugar a inequidades entre los beneficiarios, se enfocan sobre poblaciones determinadas conforme a criterios imperfectos, que dan como resultado situaciones injustas que, en ocasiones, crean suspicacias sobre la ética con la que se aplican. En un país con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de las políticas públicas, es una necesidad impostergable. La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas; serán la clave para la democratización social efectiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de

---

<sup>61</sup> Fuente: Tabulados básicos nacionales. *XII Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, 2000.

calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención a grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención”<sup>64</sup>.

En el diagnóstico del PND afirma que “la pobreza derivada de la constante marginación o como consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan de un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades. Entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; grados notables de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transporte y comunicaciones insuficientes. Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia”<sup>65</sup>.

El propio plan señala que es responsabilidad del Estado, ante la complejidad del problema social, fijar prioridades de la acción pública en el desarrollo social y humano en un horizonte de largo plazo que de congruencia a las decisiones e iniciativas que se adopten en el mediano y corto plazo, considerando que alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y cuidado del medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema, son retos que requieren la aplicación de una política integral de desarrollo social y humano, así como una vigorosa participación de la sociedad.

---

<sup>64</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Área de Desarrollo Social y Humano*. En Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México.

También establece que la política para el desarrollo social y humano debe ser una política incluyente; una política que promueva la capacidad y voluntad de todos para bastarse a sí mismos; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global produzca confianza y seguridad, eliminando tutelajes y paternalismos.

El citado plan destaca que el país atraviesa cuatro importantes transiciones –la económica, la demográfica, la política y la social- que representan oportunidades y desafíos para políticas sociales y que conllevan “a un gran cambio cultural que implica romper con la inercia y los esquemas organizacionales que limitan la capacidad de responder a problemas, lo que se traduce en una nueva cultura política con lo que se aprovechan las ideas y la voluntad de los grupos de la sociedad ante la magnitud y complejidad del reto de reducir la pobreza extrema y la marginación, tareas que no pueden concebirse como responsabilidad exclusiva de una institución o monopolio del quehacer gubernamental, sino que requieren del apoyo y esfuerzo de la sociedad civil en su conjunto”<sup>66</sup>.

Lo anterior reviste una importancia de primer grado, ya que representa la justificación del Estado neoliberal de su paulatino, pero constante abandono de obligaciones históricas con la sociedad. Pues si bien es cierto, el Estado subsidiador, paternalista, populista, providencial, interventor, que equilibraba con altos grados de efectividad, los efectos negativos del capitalismo en la población, como concepto y práctica está definitivamente agotado; también lo es el hecho de que no puede renunciar, so pretexto de inhibir la iniciativa social, a su tarea de procurar bienestar para todos y, en especial a las capas más empobrecidas. El libre juego del mercado, como ya se ha demostrado, no corrige eficientemente los desequilibrios económicos, antes al contrario, los agudiza, por lo que es indispensable el rol del Estado para corregir, ahí donde se requiere.

Es claro que la magnitud y complejidad de la pobreza, requiere no sólo del esfuerzo de las instituciones del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales y municipales, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector académico y del privado. Lo que

---

<sup>65</sup> *Ibidem.*  
<sup>66</sup> *Ibidem.*

nninguna manera, implica una disminución en sus responsabilidades, al contrario, sabemos que la pobreza es un problema intrínsecamente vinculado al desarrollo económico y social, por lo que su atención no debe ser monopolio de una sola institución o sector, más bien se necesita la convergencia y coordinación del gabinete social y el económico. Pero nos damos cuenta que en la realidad, las directrices y ritmos de la política social, está supeditada a la política económica.

No existe entonces la tan anhelada integralidad en las políticas públicas. El crecimiento económico –cuando lo hay- está divorciado del desarrollo social. Cuando se dan contextos económicos de recesión o crisis, los primeros recortes instrumentados por la SHCP van dirigidos a los recursos destinados a los programas sociales. Por tanto, la política social no se diseña en la Sedesol, se hace en Hacienda.

Por otra parte, tenemos que la nueva visión de la política social, deja atrás la perspectiva asistencialista, permanente y universal para sustituirla por una subsidiaria, transitoria y focalizada, con un esquema de corresponsabilidad y participación social, para erradicar la dependencia respecto del Estado.

Por ésta lógica, en el siguiente capítulo se abordará el fenómeno de la participación social, para poder determinar el grado de incidencia efectiva, en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales “Progres-a-Oportunidades”, y responder entre otras interrogantes: ¿cuáles son los mecanismos que permiten esa participación?, ¿qué es y qué entiende el gobierno actual por sociedad civil?, ¿tiene el mismo peso e importancia la participación de la población objetivo de los programas antipobreza y los Consejos Ciudadanos que son “voces” de la sociedad civil, integrados por gente con apellidos Slim, Zambrano, Garza Sada, etc., en la planeación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas?

Sin duda, el tema de la participación social es de gran trascendencia, forma parte medular del discurso oficial y acciones de gobierno, es un fenómeno mundial que obliga a replantear el quehacer del Estado, es ingrediente básico de lo que se ha llamado “la tercer sector”, es

la pauta que permite la transparencia y credibilidad en las acciones e instituciones de gobierno, es ampliar los alcances y significados de la democracia y devolverle el poder a quienes originalmente les corresponde.

Pero por ahora, continuemos con crítica a la visión de la administración del presidente Vicente Fox sobre la pobreza, contenida en el "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo". En este plan se establecen como objetivos fundamentales: reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, así como fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

La política social que pretende instrumentar el actual gobierno federal, incluye como su eje fundamental el concepto de *desarrollo humano*, que se refiere "a la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades... el desarrollo humano se preocupa por construir capacidades humanas y por ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente"<sup>67</sup>.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción del PNDS se basan en las vertientes de *oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad*. Así tenemos que *oportunidades* se refiere a que todos puedan acceder a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello. Mientras que el desarrollar *capacidades* supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser. Por lo que éste concepto implica que para alcanzar todas sus capacidades, el individuo debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas.

---

<sup>67</sup> Vid. Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo*. México, 6 de junio de 2002, p. 4.

Como vemos, estos conceptos fueron desarrollados por el Premio Nobel de Economía de 1998, Amartya Sen (del que ya hemos hablado) que revolucionó la visión estrictamente economicista de la pobreza, y que han contribuido sus reflexiones a la elaboración del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, impulsando su aplicación actualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otras organizaciones internacionales<sup>68</sup>.

La faceta de *seguridad*, se refiere al acceso de todos a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social. La faceta de *patrimonio* alude a la necesidad de reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza. Y por último, *la equidad* contempla la reducción de las brechas injustas entre la población y a la vez el otorgamiento de un trato que iguale las posibilidades de todos para poder tener una vida digna.

En base a los anteriores conceptos el PND 2001-2006 ofrece su definición de pobreza: "puede concebirse como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En ésta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son el medio para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y por sí mismo no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas"<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Para una visión más amplia de éste científico hindú, que ha obligado a revisar dogmas y mitos sobre la pobreza, consúltese la dirección electrónica de "Nobel Prize" en [www.almaz.com/nobel/economics/1998](http://www.almaz.com/nobel/economics/1998).  
<sup>69</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p. 16.

Esta lógica lleva al PNDS a relacionar pobreza con la nula disposición de un ingreso suficiente para tener acceso a un determinado nivel de bienestar. De tal manera que los ingresos son el reflejo de la combinación de cuatro elementos cruciales: el acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona, las oportunidades que tienen las personas para utilizar sus activos para producir ingresos, el valor de mercado de los activos generadores de ingresos y las transferencias independientes de los activos generadores de ingresos poseídos.

“Para simplificar el esquema conceptual, se pueden clasificar los activos en tres grupos: capital humano, capital físico y capital social. Bajo capital humano se incluye al grupo de habilidades y capacidades necesarios para producir un bien o servicio. Tres determinantes esenciales del capital humano son la educación formal, la salud y la nutrición.

En cuanto al capital físico, hay al menos dos elementos fundamentales: la vivienda y los servicios básicos, así como la capacidad del ahorro o de generar un patrimonio. El capital físico se refiere a activos financieros, tenencias de dinero, propiedades y reservas de capital utilizados para la producción.

El capital social es un término difícil de definir, pero en términos generales se puede interpretar como las características de la organización social, tales como confianza, normas y redes sociales que pueden facilitar acciones coordinadas. A diferencia de otras formas de capital, el capital social es inherente en la estructura de relaciones entre personas, de modo que es el más difícil de cuantificar. Otros activos como los valores culturales o las relaciones familiares, también forman parte del potencial de generación de ingresos.

La posesión de, o el acceso a cualquiera de estos activos, implica que una persona tiene la capacidad potencial de generar ingresos en un momento dado, pero ésta posibilidad en realidad depende del uso que se le dé al activo. Por ejemplo, los años de escolaridad de una persona sólo se traducirán en ingresos si existe participación en el mercado laboral. Por

tanto, en términos generales se puede considerar dos grandes rubros de oportunidades: de ingresar al mercado laboral y de realizar inversiones en proyectos productivos<sup>70</sup>

Por lo anterior, el “Progesa-Oportunidades” se enfoca a fortalecer el capital humano mediante el apoyo a la educación, la alimentación y la salud de los pobres extremos, de tal manera que se puedan fortalecer sus capacidades básicas y acceder potencialmente a las oportunidades que supone dicho programa.

#### **2.4.1 Crítica al diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 sobre la pobreza en el país al año 2000.**

En el PNDS 2001-2006 se reconoce lo complejo que resultan los ejercicios de medición de la pobreza y menciona algunos niveles de pobreza para nuestro país, establecidos con base a distintas conceptualizaciones, como son los del Banco Mundial con 43% de la población debajo de una línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona y 18% equivalente a un dólar; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con un 38% de los hogares en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra los ingresos familiares; y por último la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) con 24% de los hogares en situación de pobreza, calculada con el umbral correspondiente a la mitad de la mediana del ingreso de los hogares.

Por tal motivo, en el documento se justifica el hecho de crear y coordinar un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, Op. cit. p.15

<sup>71</sup> Los días 28 y 29 de marzo de 2001 se llevó a cabo el “*Simposium Internacional sobre Conceptos y Mediciones de Pobreza*”, organizado por la Sedesol, con el propósito de generar un proceso de trabajo entre la dependencia y expertos en la materia, que lleve a la adopción, por parte del gobierno federal, de un método oficial de medición de la pobreza, que no se hacía desde 1993, año en el cual el INEGI presentó su estudio conjunto con la CEPAL “*Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*”, que ya presentamos anteriormente, no contaba el país con cifras anunciadas desde el Ejecutivo y respaldadas técnicamente. Entre los participantes figuraron destacados expertos a nivel mundial como James Foster, Meghnad Desai, Jonathan Bradshaw, Peter Townsend, Luis Beccaría, Nora Lustig, Quentin Woodon, Oscar Altimir y Alberto Minujin entre otros. Al finalizar dicho evento se señaló que el siguiente paso sería convocar a un taller nacional, en agosto de 2002 se dio a conocer los resultados de dicho Comité, que coincide con las cifras contempladas en

como instancia autónoma cuyo propósito sea contribuir en la definición metodológica que se utilizará para la medición de la pobreza en el país, para estar en condiciones de medir de manera permanente el nivel de pobreza, así como posibilitar una evaluación transparente del impacto que sobre esta tengan los programas de desarrollo social y que en el transcurso en que fue elaborada ésta investigación, el Comité ya se encontraba en vigencia y dando a conocer sus primeros resultados. Sin duda esto representa un avance importante de la Administración de Fox, ya que al adoptar líneas oficiales de pobreza, el gobierno se verá obligado a dejar el inmovilismo en el que se encuentra, abandonar la cautela y tomar medidas agresivas para que el país retome la senda de crecimiento y desarrollo.

Por tanto, es muy trascendente que el gobierno mexicano encuentre consensos sobre los métodos de medición que deberán aplicarse en México de manera permanente y continua, para desechar por completo el manejo discrecional y tendencioso de las cifras de pobreza. Pues ha decir de Boltvinik: “En términos generales, lo que tiene que decidir el gobierno federal es, en primer lugar, si sólo se tomarán en cuenta, para identificar a los pobres, los ingresos de los hogares o si se considerarán múltiples dimensiones, incluyendo o no al ingreso, (por ejemplo, vivienda, servicios de la vivienda, educación, servicios de salud, seguridad social, etcétera). Es decir, si adoptará un método multidimensional o uno

---

el PND, cuyo reconocimiento oficial de que más de la mitad de la población del país vive en pobreza pone en duda el modelo económico vigente. La única novedad es que los clasifica en tres grupos, a saber: se considera como población en estado de “pobreza alimentaria” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación –equivalentes a \$15.4 y \$20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente, 18.6% de los hogares del país (24.2% del total de población) contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia en el año 2000.

Se considera como población en estado de “pobreza de capacidades” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud –equivalentes a \$18.9 y \$24.7 pesos diarios, por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 25.3% de los hogares a nivel nacional (31.9% del total de la población del país) se encontraba en esta situación.

Y por último se considera como población en estado de “pobreza de patrimonio” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público –equivalentes a \$28.1 y \$41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 45.9% de los hogares del país (53.7% del total de población) pertenecía a este grupo. Sin duda, esto representa un avance que permitirá efectuar evaluaciones sobre la efectividad de las políticas y programas encaminados a combatirla, sin embargo existen todavía puntos débiles sobre esta metodología. Para un conocimiento más amplio al respecto, tanto del *simposium*, puede consultarse el programa y algunas de las ponencias, así como el documento en el que se da a conocer a la opinión pública “La medición de la pobreza en México al año 2000” elaborado por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social con base en las recomendaciones y metodología del Comité Técnico para la Medición de la pobreza por internet en la dirección:

unidimensional. En segundo lugar, tendrá que decidir si en cada dimensión utilizará un criterio amplio, generoso, que considere la legislación del país, los acuerdos y normas internacionales, los derechos a una vida ciudadana digna, o a un criterio avaro que sólo considere lo mínimo indispensable para la sobrevivencia biológica. Es decir, las opciones son mínimos de sobrevivencia biológica o mínimos de dignidad, los que en la bibliografía de pobreza se llaman, elegantemente, conceptos absoluto y relativo de pobreza<sup>72</sup>.

En la práctica cotidiana del sector público están presentes, tanto los criterios basados en los conceptos absoluto y relativo de la pobreza, como el carácter multi y unidimensional de las mediciones. Como ilustra Boltvinik: "la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece un procedimiento para la medición de la pobreza (a la que llama masa carencial) de carácter multidimensional, es decir, que toma en cuenta varias dimensiones del bienestar de los hogares. Igualmente, el Progreso y el ahora *Oportunidades* (el subrayado es nuestro) para la selección de los hogares beneficiarios aplica un procedimiento multidimensional, con un número más elevado de indicadores. Ambos procedimientos se basan en una concepción absoluta de la pobreza, que lleva a identificar sólo lo que llaman pobreza extrema.

Liconsu y Fidelist seleccionan a sus beneficiarios usando un método unidimensional (llamado línea de pobreza) con criterio de pobreza absoluta (una línea de pobreza igual a dos salarios mínimos por hogar). Implícito en las tasas impositivas negativas del Impuesto Sobre la Renta (por las cuales el causante no sólo no paga sino recibe dinero de la SHCP) debajo de 3.5 salarios mínimos, está un criterio de pobreza que se aplica unidimensionalmente, pero que se ubica mucho más arriba que los anteriores, acercándose a un concepto de pobreza relativa<sup>73</sup>.

Lo anterior representa sin duda un serio obstáculo para consolidar la política social integrada que plantea el PNDS 2001-2006, pues como se sabe, la magnitud de la pobreza requiere

---

<http://www.sedesol.gob.mx>; así como BOLTVINIK, Julio. *Verdad técnica y verdad oficial*. En el periódico *La Jornada* (México, D.F.) el día 16 de agosto de 2002.

<sup>72</sup> BOLTVINIK, Julio. *Criterios de pobreza para México*. En el periódico *La Jornada* (México, D.F.) el día 22 de mayo de 2001.

<sup>73</sup> BOLTVINIK, Julio. *Medición oficial de la pobreza*. En el periódico *La Jornada* (México, D.F.) el día 23 de marzo de 2001.

para superarla, de la convergencia de las acciones de las instituciones del gobierno federal, así como de los gobiernos estatales y municipales, sin dejar de mencionar la participación de las organizaciones de la sociedad. Por lo que si continúa la dispersión en cuanto a su definición y cuantificación, los avances en este rubro, se antojan mínimos y desconectados entre sí.

El diagnóstico que elabora el PNDS 2001-2006 toma en cuenta, tanto los ingresos con base a la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000, como algunos indicadores socioeconómicos proporcionados por la información más reciente, principalmente de la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 y la Encuesta Nacional de Salud 2000. Es posible afirmar que es un acercamiento al MMIP, pues considera tanto el método LP como el de NBI, sin embargo no se dispone de los elementos necesarios para hacer un análisis al respecto, además en el documento no aparece en cuánto ascienden los ingresos por cuartiles, lo que dificulta observar la complementariedad en la información proporcionada.

La presentación de la información sobre la condición social de las personas a nivel nacional (con una estimación de la población nacional a mediados del 2001 de 101 millones de personas) es en cuartiles (porciones de 25% de los hogares) de acuerdo con sus niveles de ingreso de manera ascendente. Así el primer cuartil representa los que tienen menos recursos y el último agrupa a los más ricos.

**PORCENTAJE DE HOGARES EN EL MEDIO RURAL Y URBANO RESPECTO AL TOTAL NACIONAL Y SU DISTRIBUCION SEGÚN CUARTILES DE INGRESO.**

	URBANO	RURAL	NACIONAL
PRIMER CUARTIL	9	16	25
SEGUNDO CUARTIL	19	6	25
TERCER CUARTIL	24	1	25
CUARTO CUARTIL	24	1	25

FUENTE: Cálculos del PNDS 2001-2006 con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda.

Otro indicador que incluye el PNDS 2001-2006 es la educación, que nos sirve como referente para la comprensión de la magnitud de pobreza en el país, y que además es piedra angular del Programa "Progres-Oportunidades", dado que fundamentalmente pretende

abatir el rezago que experimenta la población más pobre, a través del fortalecimiento de ésta capacidad, que de acuerdo a la lógica del Programa ello incidirá positivamente en el aumento en sus ingresos y en el aprovechamiento de las oportunidades que eventualmente brinda el país, y por ende significa romper con el círculo intergeneracional de la pobreza.

Así tenemos que en el país, el analfabetismo entre las personas mayores de 15 años se presenta en alrededor de 10% de la población nacional. Sin embargo, los rezagos que aún se observan se concentran principalmente en los grupos de población de menores recursos, para los cuales este indicador es tres veces mayor. Sobre todo debe destacarse que los rezagos afectan incluso a la población joven: en los hogares con menores ingresos, 8% de los jóvenes entre 15 y 18 años de edad son analfabetas, mientras que las familias con más recursos prácticamente no existe ningún rezago respecto de este indicador para este grupo de edad.

#### CURSO DE VIDA EDUCATIVA DE LOS NIÑOS.

	HOGARES DE MAYORES INGRESOS, DE CADA 100 NIÑOS EN EDAD DE INGRESAR A LA PRIMARIA	HOGARES CON MENOS RECURSOS, DE CADA 100 NIÑOS EN EDAD DE INGRESAR A LA PRIMARIA
ENTRAN A LA ESCUELA	100	97
TERMINAN LA PRIMARIA	97	76
ENTRAN A LA SECUNDARIA	93	47
TERMINAN ESTE NIVEL EDUCATIVO	83	29

NOTA: Se considera ingreso a la secundaria si se concluye el primer grado.

FUENTE: Cálculo del PNDS 2001-2006 con base en información retrospectiva de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda.

#### PORCENTAJE DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS CON DESNUTRICION Y ENFERMEDADES INFECCIOSAS, SEGÚN CUARTILES DE INGRESO.

INDICADOR	LUGAR DE RESIDENCIA	PRIMER CUARTIL	SEGUNDO CUARTIL	TERCER CUARTIL	CUARTO CUARTIL
DESNUTRICION	URBANO	24	9	6	5
	RURAL	34	9	7	-
DIARREA	URBANO	15	10	10	6
	RURAL	14	11	8	-
ENFERMEDADES RESPIRATORIAS SEVERAS	URBANO	21	19	16	13
	RURAL	24	22	10	-

FUENTE: Cálculos del PNDS 2001-2006 con base en la Encuesta Nacional de Nutrición 1999.

Este indicador también resulta pertinente, debido a que los componentes de salud y alimenticio del Programa, están diseñados para solucionar este problema público de salud, así como las secuelas que genera en el círculo de vida del individuo. Es decir, un niño desnutrido difícilmente su aprovechamiento escolar será el óptimo, lo que va a generar, ya sea que no concluya su educación básica o que ésta resulta deficiente para la obtención de un empleo con una remuneración digna. O bien, en una familia pobre donde son constantes la presencia de enfermedades, que pueden ser prevenidas con un manejo suficiente de información al respecto, el raquítico ingreso se va a destinar a la atención de las enfermedades, en detrimento de otras prioridades para el bienestar de la familia.

#### DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS, SEGÚN CUARTILES DE INGRESO.

INDICADOR	PRIMER CUARTIL	SEGUNDO CUARTIL	TERCER CUARTIL	CUARTO CUARTIL	NACIONAL
% DE VIVIENDAS SIN AGUA	37	11	5	2	14
% DE VIVIENDAS SIN BAÑO	30	5	1	0	10
% DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	42	5	1	0	13
% DE VIVIENDAS CON TECHOS DE MATERIALES ENDEBLES	23	10	7	5	12

FUENTE: Cálculo del PNDS 2001-2006 con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Si bien estos indicadores por sí mismos son reveladores de las carencias que enfrentan los hogares de menores ingresos, no debe perderse de vista que en su conjunto reflejan con mayor precisión las condiciones adversas que enfrentan los hogares. Por ejemplo, más de la mitad de los que tienen piso de tierra tampoco tienen agua.

#### INGRESOS MENSUALES DE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN ESCOLARIDAD.

	CON SECUNDARIA TERMINADA	SIN SECUNDARIA TERMINADA
HOMBRES	\$7,500	\$4,500
MUJERES	\$2,500	\$1,500

FUENTE: Cálculos del PNDS 2001-2006 con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000.

La escolaridad de las personas juega un papel fundamental en el proceso de lograr mejores ingresos a lo largo de la vida. Entre quienes no lograron terminar la secundaria la

experiencia laboral no se traduce en el incremento de sus ingresos, y la falta de capacidades básicas les impide a estas personas lograr mejores oportunidades. Así, los ingresos de quienes tienen nueve o más años de educación formal son el triple de quienes no terminan la secundaria.

En los hogares de mayores recursos, cerca de 70% de la población adulta percibe ingresos, mientras que entre los más pobres sólo 40% accede a oportunidades de ingreso. Por otro lado, el ingreso de cada perceptor es casi cuatro veces mayor en los hogares del cuartil más rico, en comparación con el de los hogares con menos recursos, y cuando se trata de mujeres que trabajan el contraste es mayor. De ahí que el Programa realice un esfuerzo para revertir este hecho, al incluir el enfoque de género en su operación, como se expondrá ampliamente en el último capítulo.

#### PORCENTAJE DE HOGARES CON ACCESO A CREDITO, SEGÚN CUARTILES DE INGRESO.

	HOGARES DE MENORES INGRESOS	HOGARES DE MAYORES INGRESOS
TIENEN ACCESO A CREDITO	2.5%	7.5%
PROVIENE DE SUS EMPLEADORES U OTRAS PERSONAS	99%	36%
PROVIEN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS	1%	63%

FUENTE: Cálculos del PNDS 2001-2006 con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Para cualquiera que no este enterado del destino al que se ha condenado a los anteriores Planes de Desarrollo Nacional, así como a la mayoría de los Programas sectoriales, institucionales, etc., al leer el PND y PNDS ambos 2001-2006, concluiría que son documentos elaborados con gran lucidez, coherencia, visión crítica de la realidad e incluso con un sentido altamente humanista, postulando objetivos con los que nadie puede estar en desacuerdo, en donde su mayor preocupación, desde luego, es el bienestar colectivo. Sin embargo, es fácil mostrar que los hechos demuestran que esos documentos, sólo contienen un conjunto de buenos deseos e intenciones que no se ajusta a la realidad. Como ilustración de esto baste mencionar que en el primer semestre del 2002, a la menor caída en los precios del petróleo, y con la incertidumbre todavía muy amplia sobre lo que pasaría en el resto del año, los funcionarios económicos del régimen actual reaccionan como autómatas

efectuando recortes al gasto público, reduciendo programas importantes para el bienestar de la población o para el crecimiento económico. Luego entonces evitar el déficit público es el objetivo realmente vigente de la política económica, en sincronía con los objetivos de la clase capitalista nacional y extranjera.

Además es importante señalar que las intenciones del gobierno, no nacen de un espíritu democrático, justo, equitativo, innovador, preocupado por la colectividad, pues no lo posee. Sino surge de la imposición de esquemas por parte de los intereses financieros internacionales, pero tampoco porque ese espíritu guíe el pensar y el actuar de ellos. Más bien, porque en un mundo globalizado y globalizante, es condición necesaria e indispensable, tener a la población pobre y excluida, pero en paz y controlada, concediéndole a cuentagotas algunos beneficios, para que las grandes empresas transnacionales puedan instalarse en cualquier país, aprovechar al máximo los recursos humanos y naturales locales a cambio de casi nada y continuar generando colosales ganancias. Ahí están el Consenso de Washington y la reciente Cumbre de Monterrey para atestiguarlo<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Las medidas del *Consenso de Washington*, que el gobierno estadounidense elaboró en 1989 para enfrentar las crisis de la deuda de los países latinoamericanos, incluyeron la disciplina fiscal, la eliminación de subsidios para expensas en educación y salud, la reforma fiscal, tasas de interés y de tipo de cambio orientadas por el mercado, liberalización del comercio, inversión directa extranjera, privatización, desregulación y respeto para con los derechos de propiedad. Los años noventa fueron marcados por las reformas llamadas de "segunda generación" y los procesos de ingeniería institucional con el objetivo de hacer más eficaz al Estado achicado. Su versión actualizada se plasma en el documento elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre el Financiamiento para el Desarrollo, designado por el Secretario General de la ONU y presidido por el ex Presidente de México Ernesto Zedillo, y que se conoce como el *Consenso de Monterrey* que fue presentado y signado por los Jefes de Estado y Gobierno reunidos en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrado del 18 al 22 de marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. En el que el objetivo es buscar un acuerdo que pudiera aliviar la pobreza en los países subdesarrollados, mediante la ayuda de las naciones más industrializadas. Sin embargo, todo fue una farsa, una falacia en el que se hizo evidente que sólo fue una representación de un acuerdo, al que ya había llegado los países industrializados, sin importarle la opinión de las naciones más pobres del mundo y de las organizaciones ciudadanas que participaron. Para una visión más completa a este respecto puede consultarse el documento completo en la dirección electrónica: [www.gruporeforma.elnorte.com/cumbre/offline/consenso](http://www.gruporeforma.elnorte.com/cumbre/offline/consenso). Así como una serie de textos: *El Consenso de Monterrey: contra la pobreza, más neoliberalismo*. Revista *Proceso*, núm. 1323; GIL Olmos, José. *Análisis político: la vergüenza de Monterrey*. Revista *Proceso*, núm. 1323; MERGIER, Anne Marie. *El Consenso de Monterrey, una farsa impuesta por Washington*. Revista *Proceso*, núm. 1323.

Prueba de lo anterior, es un documento preparado por personal del FMI y BM de fecha 24 de abril de 2000, denominado "Estrategias de Reducción de la Pobreza"<sup>75</sup>, el cual contiene una nota que a la letra dice: "estas generalidades se han recopilado para ayudar al desarrollo o al fortalecimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza. No está destinado a ser un mandato, ni tampoco provee una solución mágica que trate de las cuestiones difíciles a las cuales los países deberán enfrentarse para procurar una estrategia de lucha contra la pobreza. Está solamente destinado a ser *sugestivo* y para ser utilizado de manera selectiva como un recurso informativo. No refleja las normas, ni los métodos oficiales del Banco Mundial ni del Fondo Monetario Internacional".

Sin embargo, más adelante menciona que para hacerse merecedores a alivios de carga de deuda, así como a la continuidad en la ayuda por parte de esos organismo internacionales "deberán tener sus Documentos de Estrategia de Lucha para la Pobreza ampliamente respaldados por los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo". Nótese pues la sugerencia. También *sugiere* que se deben contemplar las siguientes dimensiones de pobreza:

- 1.- *Falta de oportunidad*: Que se refiere a los bajos niveles de consumo/ingreso, generalmente asociado con el nivel y la distribución de bienes físicos, como tierras, capital humano y bienes sociales, y oportunidades de mercado que determinan los beneficios de esos bienes.
- 2.- *Capacidades bajas*: Es decir, poca o ninguna mejoría en los indicadores de salud y de educación dentro de un grupo específico socioeconómico.
- 3.- *Bajo nivel de seguridad*: Esto significa la exposición al riesgo y a los sobresaltos de ingreso que pueden ocurrir al nivel nacional, local, familiar o individual.
- 4.- *Empoderamiento*: Esta dimensión se interpreta como la capacidad de los pobres para acceder e influenciar a las instituciones del Estado y procesos sociales que forman la asignación de recursos y la elección de normas públicas. Esta palabra es la traducción de un

---

<sup>75</sup> Consultable en la página web del Banco Mundial en la dirección electrónica [www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty).

concepto angloparlante –*empowerment*– que en nuestro Programa puede ser interpretado como participación social o corresponsabilidad<sup>76</sup>.

La similitud que guardan las sugerencias del Banco y del Fondo con las vertientes que guían los objetivos del PNDS 2001-2006, no son obra de la casualidad, sino de un deliberado acto de imposición de criterios y orientaciones respecto de los programas sociales que deben implementarse en los países subdesarrollados, por parte de los grandes intereses de las transnacionales que cuidan los organismos financieros internacionales. En pocas palabras, queda al descubierto el telón de fondo de las *sugerencias* del FMI y BM para nuestro país. Otro detalle sobre la similitud de ambos documentos, se observa en los apartados del elaborado por el FMI y BM, en donde se afirma que para formular una estrategia de lucha contra la pobreza, deberán los países de responder a cuatro preguntas, las cursivas corresponden a cada uno de los títulos de los capítulos del PNDS 2001-2006, siendo las siguientes:

- 1.- “¿Dónde estamos ahora?” (*¿Dónde estamos?*)- En donde las autoridades deberán empezar con la comprensión, la naturaleza, y las varias dimensiones de la pobreza;
- 2.- “¿Adónde queremos ir?” (*¿Qué queremos?*)- Menciona que los funcionarios encargados del diseño de programas sociales deberán llegar a algún consenso por medio de consultas sociales de base ancha que lleven a la fijación de objetivos y metas<sup>77</sup>;

---

<sup>76</sup> Una indagación alrededor del mundo sobre términos locales que se asocian a empoderamiento siempre lleva a vivas discusiones. Los términos locales que se asocian a empoderamiento incluyen: auto-fortalecimiento, control, poder propio, auto-confianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar, y capacidad, entre otros. El empoderamiento es relevante tanto a nivel individual como colectivo. Puede ser usado para caracterizar las relaciones en un hogar, entre los pobres o entre otros actores a nivel global, ya que obviamente hay muchas posibles definiciones de empoderamiento. En un sentido más amplio, empoderamiento es la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. A medida que los pobres comienzan realmente a escoger, va incrementando el control sobre sus propias vidas. Las opciones de los pobres son extremadamente limitadas, tanto por la falta de recursos, como por el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones con una serie de instituciones, tanto formales como informales. Los elementos claves que se consideran son: acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad o rendición de cuentas (accountability) y capacidad local de organización. Estos cuatro elementos están entrelazados y actúan en sinergia. Consultese para mayor información la dirección electrónica: [www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment).

<sup>77</sup> La “obligación” de algunos gobiernos para efectuar simulaciones de participación social en el establecimiento de las grandes metas nacionales; en el diseño, implementación, evaluación y control de programas sociales, etc., se orienta fundamentalmente a lograr legitimidad en un escenario neoliberal en el

3.- "¿Cómo vamos a llegar allá?" (*¿Cómo lo vamos a hacer?*)- En este apartado se indica que las autoridades deberán desarrollar una estrategia general, además de medidas públicas específicas; y

4.- "¿Cómo sabemos que estamos llegando allá?" (*¿Cómo lo vamos a medir?*)- Por último se sugiere que deberán instalar un sistema de seguimiento y evaluación, para conocer los avances e impactos de sus programas y así analizar la posibilidad de otorgar, continuar o suspender los préstamos.

Lo anterior, se suma a larga historia de sometimiento y subordinación de los objetivos nacionales a las exigencias de los países capitalistas, principalmente de Estados Unidos: las llamadas "cartas de intención", la negociación en condiciones muy desfavorables del Tratado de Libre Comercio, la certificación antidrogas, la intromisión constante en los asuntos domésticos, las recomendaciones sobre corrupción y prácticas electorales, la inexistencia de acuerdos en materia migratoria y ambiental, los requisitos desfavorables para otorgar el grado de inversión al país y un largo etcétera.

Sin embargo, a pesar de la dependencia que obliga nuestra vecindad con los Estados Unidos y que dibuja un triste y desolado panorama para las mayorías, el país debe ser capaz de aprovechar el reducido margen de maniobra que dispone para trazar un horizonte justo, incluyente y democrático, pues de no ser así se estará condenando a la nación a un estadio de pobreza, ingobernabilidad y desintegración social.

---

que la desconfianza y hartazgo social impera. En el caso de nuestro país, en 1988 se incorporó a la resolución 42/125 de la Asamblea General de la ONU, que aprueba "*Los Principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo*", en el que se contempla la obligación de incluir mecanismos de participación social, principalmente en los programas dirigidos a la población más vulnerable.

### **CAPITULO III: La participación social en México: obstáculos y perspectivas en la política antipobreza.**

*El modo en el que definimos ciudadanía está intrínsecamente ligado con el tipo de sociedad y comunidad política que queremos.*

**CHANTAL MOUFFE**

*Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo —una condición de supervivencia.*

#### **INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DE LAS NACIONES UNIDAS**

##### **3.1 Sobre la pertinencia del concepto de sociedad civil.**

En un intento por explicar las relaciones siempre complejas, ambiguas, tensas y cambiantes de la sociedad civil con la vida política, es importante y necesario buscar definir lo que se entiende en la actualidad por sociedad civil, dado que es recurrente su uso y abuso como concepto, sobre todo porque penetró en el lenguaje del sentido común, devaluando el término y haciéndole más sugestivo que preciso, extendiéndose como referencia obligada cuando se habla de ciudadanía, población, masas, sectores pobres, organizaciones no estatales, etc.

Por consiguiente "la apelación a la sociedad civil suele ser más valiosa por sus connotaciones que por la denotación de los términos. Además, las tradiciones que más han influenciado en su tratamiento utilizaron esta noción en tres contextos expositivos distintos: en el análisis de la emergencia y desarrollo del capitalismo y de la industrialización, remitiéndola a la esfera no estatal, en la afirmación de los mecanismos de protección del individuo frente a la arbitrariedad del Estado y en el análisis de la interacción entre grupos voluntarios en ámbitos no estatales. Ninguna de ellas se dirigió a la cuestión actual de la participación de la sociedad civil en los procesos de definición e implementación de las

políticas públicas"<sup>78</sup>. Para el análisis de este trabajo recepcional, sólo parcialmente apelamos a esas tradiciones.

En el nuevo escenario, la sociedad civil ya no es un ámbito separado radicalmente del Estado, de lo público, de hecho en algunos campos las organizaciones de la sociedad civil son una virtual proyección de la capacidad de acción estatal. Sin embargo, está patente a la vez, el debilitamiento de los vínculos y la pérdida del sentido de comunidad, los problemas universales de desempleo, marginación y exclusión, generadores de nuevas y más profundas fracturas sociales, de la degradación de los sentidos acordados a la vida cotidiana y del desdibujamiento de la ciudadanía. Con este telón de fondo elaborado por los impactos disolventes del imperio de los mercados, se enuncia al mismo tiempo el deterioro de la sociedad civil y se expresa la expectativa de que sus organizaciones o actores asuman un papel agigantado, como protagonistas de la vida social y como expresión de una nueva configuración de lo público y lo privado.

Por ello, no es pertinente o significativo intentar aquí un recorrido sobre la vasta biografía conceptual, que inició a la par de la filosofía política postmedieval, con pensadores como Locke y Harrington, pero sí conviene tener presente que la sociedad civil tiene profundos antecedentes en la historia de Occidente, es un producto del capitalismo europeo y de la democracia. Es decir, su existencia y desarrollo se confunde con los orígenes de la democracia liberal.

El punto de partida para una definición operativa de la sociedad civil ha sido el trazado de una distinción básica entre lo que es lo público y lo privado, como se mencionaba<sup>79</sup>: lo

---

<sup>78</sup> MARTINEZ Nogueira, Roberto. *Estado, sociedad civil y gestión pública*. Magazine *DHIAL*, núm. 25, 18 de diciembre de 2001, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humanos), con el patrocinio del PNUD y la Generalitat de Catalunya, p. 2.

<sup>79</sup> "Lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público son la fuerza motriz que posibilita utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Es el núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Lo público, por su parte, es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y

"público es la esfera de la actividad humana donde se forman los intereses comunes y el contenido de la interacción social no depende de las voluntades personales sino de la formación de un poder que las supera, un poder colectivo que pretende expresarlas, justificado por una voluntad que habla en nombre de mayorías. El corazón del universo de lo público son las instituciones políticas, el Estado y sus políticas, el conjunto de la vida política. Y privado es el reino de los intereses particulares, del sujeto que tiene su fuero personal, y donde son importantes un conjunto de derechos (subjetivos) e intereses que se van formando como resultado de la vida en comunidad (trabajo, estudios, cultura, religión, deporte, civismo, política, etc.). Lo privado es el hogar del sujeto individual, cuyas interacciones dependen de la voluntad personal pero también de lo que ocurre en la comunidad"<sup>80</sup>.

En consecuencia, la sociedad civil existe cuando la sociedad como un todo, puede estructurarse así misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, de un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes y que pueden trascender el universo privado. Lo cual significa que su autonomía les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos, es decir, tener como referente de sus demandas y conflictos al Estado. De tal suerte que ocupen espacios en la vida pública y desde donde influyan de manera decisiva y de las más diversas maneras en el juego político y en las estructuras estatales<sup>81</sup>.

---

cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Lo público no se agota en el Estado ni en el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales. Lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventaja de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes. Lo público pertenece a la sociedad y los ciudadanos; por tanto, no se tiene exclusividad para nadie". *Vid.* UVALLE Berrones, Ricardo, *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado*. Texto presentado en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana entre los días 24 y 27 de octubre de 2000, P. 1.

<sup>80</sup> TORRES Rivas, Edelberto. *La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica*. Revista *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9, mayo de 2001, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad.

<sup>81</sup> La concepción de sociedad civil para Bresser-Pereira es de "el agente por excelencia de las reformas institucionales en un régimen político democrático. La sociedad civil es la sociedad políticamente organizada fuera del Estado. Es la sociedad en que el poder de sus miembros es ponderado por su capacidad de organización, por su riqueza o por su conocimiento". Y formula dos hipótesis en este sentido, la primera menciona que las instituciones democráticas que definen el Estado de Derecho y garantizan los derechos

“Ahora, cuando se habla del espacio público a nivel ciudadano (y más allá, a nivel de la sociedad civil) es posible establecer distinciones entre sus diversas dimensiones: la política como esfera pública, la económica como intercambio en los mercados y la social como horizonte de socialización. El espacio público es, a la vez, una categoría política y social, pues hace referencia al horizonte de interacción colectivo a través del cual las personas dotan de sentido a lo político. Esta dotación de sentido no puede ser unitaria ni totalizante, ni tampoco materializarse sólo en aspectos formales o discursivos a cada persona y a cada grupo, en tiempos y espacios determinados”<sup>82</sup>.

La ciudadanía pierde sentido y se diluye como soporte del ejercicio de la democracia si el espacio público pierde la capacidad de convocar sentimientos de pertenencia e identificación que apunten a la producción colectiva y cotidiana de una vida mejor. Como el espacio, la democracia ha de estar en constante desarrollo y transformación, y no ser sólo comprendida como un sistema representativo estático, sino como un proceso participativo constante donde han de interactuar los distintos actores sociales. Diariamente es a través de la acción colectiva que se construye el espacio común sobre el cual se erige la democracia y el armamento institucional que la sustenta. Si el espacio construido está abierto a la acción, construcción y reconstrucción de metas y objetivos individuales y colectivos, respetando el asentamiento de principios regidos por el valor de la dignidad humana se puede fortalecer la democracia participativa.

Esta aproximación a la definición atiende a la idea de una sociedad civil resultado de las dinámicas propias de la sociedad y cuya utilidad reside en la capacidad de los ciudadanos

---

civiles y sociales, son instituciones resultado de la crítica social y del debate público que la sociedad civil realiza. Por su parte, la segunda hipótesis afirma que en los sistemas democráticos, la sociedad civil es mucho más amplia que las élites. Basándose en esas dos hipótesis, propone una tipología de democracia, que tiene como criterios el grado de representación y de participación en ella existente. De acuerdo con estas variables, son tres los tipos de democracia: de élites, de sociedad civil y de pueblo. La primera se observa en las naciones latinoamericanas; mientras que la segunda se aplica en los países desarrollados y, por último afirma que aún no existen ejemplo de países que lleven a cabo la democracia de pueblo, es pues un modelo ideal, en el cual el grado de representación y participación de la sociedad civil en el gobierno es muy alta. Cfr. BRESSER-Perceira, Luiz Carlos. *Revolución democrática y sociedad civil en América Latina*. Magazine *DHIAL*, núm. 19, 8 de junio de 2001, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad.

<sup>82</sup> VICHERAT, Daniela. *Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia*. Magazine *DHIAL*, núm. 12, 15 de diciembre de 2000, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. P. 2

de contribuir o no a regular el funcionamiento de la sociedad. De tal manera, la sociedad civil como mencionamos se identifica con lo privado, pero únicamente en sus orígenes, pues en su proceso dinámico ella tiene una especial dimensión pública. Es en la vida pública y política por ende, donde los intereses colectivos se realizan efectivamente.

A este respecto, se reconoce que hoy la gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos. Hoy debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los individuos se encuentran cada día más politizados, informados y contestatarios. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino todo lo contrario, más activa, organizada y emprendedora. Por lo que "gobernar en la era de la postmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales"<sup>83</sup>. Por lo que la distinción público-privado comienza a diluirse, para dar paso a una nueva definición.

Por otra parte, si bien hemos esbozado las relaciones entre Estado y sociedad civil, también es igualmente importante señalar las existentes con el mercado. De la sociedad civil se explican tres aspectos propios de la dinámica de la economía contemporánea:

"El primero es que desde el mercado no regulado se están recreando graves diferencias socioeconómicas, en una reproducción ampliada de las desigualdades, que volverán abismales las ya existentes diferencias entre ciudadanos activos y pasivos, de primera y de segunda clase, lo que tiene efectos en la participación y en el eventual fortalecimiento de la sociedad civil. El segundo es que la cohesión social existente está amenazada y se vuelve frágil por el efecto diferencial de la dinámica de la globalización ... que es como un enorme ogro de un solo ojo, que sólo ve a los grandes y poderosos. Al resto, se los lleva entre los pies insensiblemente.

---

<sup>83</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*. Revista *Control Gubernamental*, año III, núm. 7, julio-diciembre de 1995, p. 1.

Y por último, los grados de segmentación que introduce la radical renovación tecnológica están obligando a una reclasificación de los sectores sociales, integra y excluye con nuevos criterios de calificación profesional en el trabajo y en el estudio; y establece otros parámetros para marcar la igualdad/desigualdad social. En la época de la informática y de la sociedad digital la educación vuelve a ser instrumento de diferenciación social y de reproducción de desigualdades. El resultado es que no sólo aumenta la pobreza sino que las desigualdades aparecen como datos estructurales de la sociedad. Y cuyo efecto es que ellos se experimentan como irreversibles, propios de la nueva naturaleza —no de la economía— de la sociedad de mercado. Si la sociedad es desigual, la distribución del poder social y político estará reflejando aún más esas desigualdades”<sup>84</sup>.

### 3.2. ¿Qué es la ciudadanía?

Ahora bien, conviene extender la reflexión hacia la ciudadanía, pues son estos los actores de la sociedad civil, y que actualmente los procesos de reforma del Estado y globalización generan dudas sobre la viabilidad y legitimidad de ellos. Esos procesos de cambio, invitan a un análisis sobre los conceptos de ciudadanía y cultura política, así como a un replanteamiento de los retos políticos, sociales, económicos y culturales asociados a tales conceptos. Las reformas estructurales en el contexto de una apertura comercial de gran envergadura y en un mundo caracterizado políticamente con el fin de la bipolaridad, plantean múltiples interrogantes. Por un lado surgen preguntas acerca de la gobernabilidad, la democracia, las relaciones entre Estado, sociedad y mercado; al mismo tiempo, surgen inquietudes respecto a los posibles proyectos políticos nacionales en el marco de un mundo cada vez más uniforme.

Desde su concepción, la noción de la ciudadanía ha sido vinculada a la idea de un Estado-nación que ejerce una soberanía interna —sobre la población que se encuentra dentro de un territorio definido— así como una soberanía externa. La ciudadanía surgió como un conjunto de mecanismo institucionales que regularon las relaciones entre el Estado y la población.

---

<sup>84</sup> TORRES Rivas, Edelberto. *La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica*. Revista *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9, mayo de 2001, publicación editada por el Instituto

definiendo los derechos y las obligaciones de esa última e introduciendo el principio de igualdad formal.

Se conceptuó la relación individuo-Estado de manera secular, manteniendo la neutralidad estatal frente a convicciones, proyectos ideológicos u otras preferencias privadas por parte de los ciudadanos. De tal forma el ciudadano se identificó con el Estado-nación y, a menudo, dicha identificación se tradujo en una fuerte sensación de pertenencia. En el curso del tiempo esta sensación iba a ser respaldada por el desarrollo, o más bien la conquista, de los derechos sociales. Sin embargo, en la actualidad la globalización impacta profundamente a la ciudadanía, al debilitar la importancia de la referencia territorial, y por lo tanto, socava sus fundamentos tradicionales.

El sociólogo inglés Thomas H. Marshall<sup>85</sup> construyó el concepto de ciudadanía a través de la historia inglesa desde la revolución industrial hasta el nacimiento del Estado de Bienestar. Para él la ciudadanía moderna es un estatus social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales que surgieron en la revolución industrial a partir de la segunda mitad del siglo XVII. Mientras en las formas premodernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracterizaría por una forma abierta y continuamente en expansión.

Marshall distingue así los tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía. “En primer lugar, la *ciudadanía civil* que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión, el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos; el derecho a una justicia independiente a partir del principio de igualdad ante la ley. En segundo lugar, la *ciudadanía política* que se desarrolla en el siglo XIX, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política. En tercer lugar, la *ciudadanía social* que se afirma a través del siglo XX y consiste en el derecho a

---

Internacional de Gobernabilidad, P.13.

<sup>85</sup> Cfr. MARSHALL H. Thomas, *Citizenship and Social Class (Ciudadanía y clase social)*. Traducción de Alberto Minujin. Cambridge University Press, 1952.

tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia<sup>86</sup>.

Este autor sostuvo que los derechos civiles que no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran sino que tienen un efecto sinérgico. En lo que se refiere a la ciudadanía política, Marshall admitió que en un comienzo representaba algún peligro potencial al ampliar las bases para que, grupos anteriormente excluidos, como la naciente clase obrera participasen de la lucha política. Pero fue por esta posibilidad misma que la ciudadanía política abrió paso al reformismo social y a la exclusión de la vía revolucionaria violenta a través de la afirmación de los derechos políticos y la igualdad durante las luchas sociales del siglo XX.

“El corazón del problema según Marshall radica en la ciudadanía social que encuentra un límite en el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo y debilita por tanto su desarrollo. La extensión de los derechos sociales expresados en un sistema de servicios sociales –salud, educación, habitación, etc.- no puede tener como objetivo la igualdad en los ingresos. Con los derechos sociales se puede obtener un mejoramiento de la calidad de vida, pero no un cambio en el sistema básico de estratificación social que se deriva de la lógica del mercado. El reconocimiento de la ciudadanía social no puede modificar la estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso que resultan de la asignación de recursos producidos por el mercado pero sí puede alterar su forma ya que, sobre todo en la parte baja de la distribución, o sea en la pobreza, puede garantizarse un piso, es decir, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas independientemente del nivel de ingresos de las mismas”<sup>87</sup>.

En coincidencia con lo anterior, Bryan Roberts ha planteado que la ciudadanía es “el principio de la igualdad de participación en un Estado. Cuando esa igualdad es una realidad y no únicamente una ficción constitucional, entonces es probable que se logre un

---

<sup>86</sup> MOYADO Estrada, Francisco. *Políticas públicas y construcción de ciudadanía social (el gobierno y la promoción del desarrollo social en un contexto democrático)*. Texto preparado para el “IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública”, celebrado en México, D.F. del 19 al 22 de octubre de 1999, p. 4.

compromiso general con los proyectos nacionales. Los derechos civiles y la igualdad de derechos, son elementos claves en ese compromiso<sup>x7</sup>.

Para continuar aproximándonos hacia la comprensión cabal del concepto, a continuación se reproducen cinco elementos básicos que permiten acercarse a los principales rasgos constitutivos que la definen, elaborados por los investigadores Calderón y Ottone. El primero establece que la ciudadanía es igualdad legal, social y humana, es decir, que el concepto destaca que todos somos iguales ante la ley, con derechos que reclamar y deberes que cumplir en tanto miembros de una sociedad y un Estado. De esta manera, permite reconocer en el otro a un conciudadano, que está en la misma condición y con el que hay algo común –lo público– que nos une. Por lo tanto, supone consideraciones y tratos mutuos de respeto y consideración igualitaria.

El segundo elemento expresa que la ciudadanía es pertenencia activa. Igualmente, esta noción propone la idea de pertenencia, vinculación y membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En esta dirección *yo soy parte de* en la medida en que me siento y me comporto como parte fundamental de la sociedad, mereciendo respetos y generando responsabilidades. Esta ligazón que el individuo va construyendo cotidianamente no significa sumisión al sistema existente, ya que también supone la idea de conflicto, competencia y consideración e incorporación crítica.

La ciudadanía es integración social, es lo que nos dice el tercer elemento básico. Es decir, que hoy día el concepto de ciudadanía permea, a su vez, la idea misma de integración en una triple dirección: “*mayor equidad productiva*: distribución más justa de opciones con sus efectos en el acceso a bienes y servicios; *mayor equidad simbólica*: orden más equitativo en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la

---

<sup>x7</sup> *Ibidem*, Op. Cit. P. 8

<sup>x8</sup> BRYAN R. , Roberts. *Ciudadanía y política social*. Ed. FLACSO, Costa Rica, 1998, p.16

información y en el acceso a los espacios públicos; y *difusión del ejercicio igualitario de derechos y reciprocidad efectiva entre sujetos de distintas identidades culturales*<sup>89</sup>.

El cuarto elemento nos indica que la ciudadanía se vincula al ejercicio político y de poder. La emergencia de la ciudadanía implica un cambio fundamental por medio del cual "los gobernados dejan de ser un objeto sometido al poder para convertirse en un sujeto y titular legítimo del poder"<sup>90</sup>. Esto se debe a que, tanto en el plano local o nacional, la ciudadanía permite la constitución y potenciamiento de distintos actores sociales (individuos, grupos e instituciones) en el sistema político de toma de decisiones colectivas, asegurando que exista un real ejercicio democrático. Cuando las personas se asumen como ciudadanos e interactúan con distintos actores sobre la base de respeto y reconocimiento recíprocos, institucionalizan procesos de cambio social consensuado en función de la expansión de sus derechos políticos y sociales.

El último elemento nos refiere a que la ciudadanía rescata al individuo y la comunidad de intereses. Así pues, la ciudadanía en esta lógica de razonamiento, no es sólo un estatus sociopolítico determinado por un balance adecuado de derechos y deberes, sino también una identidad compartida, vale decir, una expresión de la propia pertenencia a una determinada comunidad política.

Por lo tanto, se construye ciudadanía cuando se brinda a las personas todos los elementos mencionados, que les permitan el más amplio desenvolvimiento de la libertad y la igualdad, que se transforman en derechos universales y efectivos, así como responsabilidades a través de su difusión, reconocimiento y protección.

Por ende, el ejercicio de la ciudadanía "consiste en la participación real y activa de las personas en la construcción de la sociedad y en su transformación. Se realiza a partir de la

---

<sup>89</sup> CALDERON, Fernando y Ernesto Ottone. *Esa esquivia modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Ed. Nueva Sociedad-UNESCO, Venezuela, 1996, p.55

<sup>90</sup> LOPEZ Jiménez, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios*. Ed. IDS, Perú, 1997, p.53-54

asunción de los deberes y derechos formales para incorporarlos a la vida cotidiana en todos los terrenos políticos, económicos y culturales"<sup>91</sup>.

Así, desarrollar la ciudadanía es incidir desde la vida cotidiana en la toma de decisiones y posiciones —por medio de la participación activa y la asunción responsable de derechos y deberes— que afectan la pertinencia a una comunidad, a la sociedad civil, con el propósito de desarrollar acciones destinadas a gestar colectivamente el propio destino, esto es, la capacidad de ser sujeto protagónico de la construcción pública con otros a partir del conocimiento de la individualidad que marca la diversidad.

A lo anterior, agregamos las ideas que a este respecto aporta Sulbrandt, quien nos dice que en un principio la ciudadanía fue entendida básicamente como estatus en el sentido de poseer un conjunto de derechos y obligaciones, pero en esta perspectiva el individuo tiene un papel pasivo sin ninguna obligación de participar en la vida pública, lo cual apunta hacia un ciudadano privado y pasivo.

Por ello, otra manera de entender la ciudadanía es considerándola también como proceso. Si tomamos esta idea de ciudadanía como proceso y no sólo como estatus, significa que esta debe ser entendida como la participación en la comunidad, la capacidad de establecer formas organizadas de acción, el establecimiento de vinculaciones significativas con el mundo del trabajo y de las relaciones sociales, la capacidad de ganarse la vida, de ser civil y políticamente activo, en definitiva, de ser socialmente responsable.

Sin embargo, la pobreza y exclusión que históricamente ha exhibido nuestro país, genera una terrible contradicción, al existir una ciudadanía formal, en coincidencia a la ley, pero que en la práctica lo que se impone es una ciudadanía absolutamente restringida y distorsionada, impidiendo que sea real y efectiva. De hecho, las mayorías empobrecidas no poseen los prerequisites mínimos para ejercer los derechos y deberes de la ciudadanía, su falta de educación, de oportunidades, su carente vinculación al mundo a través de trabajos

---

<sup>91</sup> *Ibidem. Op. Cit.*, P.58

injustamente remunerados, su falta de vinculación social con relaciones significativas los condenan a permanecer pobres y excluidos y en calidad de preciudadanos.

Por ello, la existencia de prerequisites para ejercer la ciudadanía (educación, acceso a la información, a fuentes de trabajo, a empleos por cuenta propia y a un mínimo de salud, alimentos, etc.) se deben cumplir y estar dirigidos a entregarle al ciudadano (para que pueda transitar de lo meramente formal a lo fáctico) "diversas capacidades que les den confianza en su propia acción, les procuren vinculación a un conjunto de relaciones sociales significativas, les otorguen capacidad de poder participar en la vida social y pública, aptitud para concertar acciones organizadas con otros que comparten su situación, así como una identidad social distintiva y una potencialidad de ejercer su ciudadanía política. Esto supone que el ciudadano será capaz de conocer y defender sus derechos, tendrá habilidades para formular demandas específicas, expresar sus necesidades, involucrarse en negociaciones con el sector público o con entes del mundo privado. Es justamente en esta tarea de construcción de ciudadanía en las cuales las políticas sociales y la entrega de servicios pueden servir una función crítica"<sup>92</sup>.

El proceso de ciudadanía<sup>93</sup> en el caso latinoamericano (en el que se comparten generalidades aplicables a nuestro país) a partir de los años setenta, para no empantanarnos

---

<sup>92</sup> SULBRANDT, José. *Gerencia social y construcción de ciudadanía*. Texto presentado en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana entre los días 24 y 27 de octubre de 2000. P.13.

<sup>93</sup> Sobre este tópico el investigador Carlos Camacho se cuestiona ¿porqué hablar de ciudadanía hoy? Respondiendo que se debe a la percepción de una urgente necesidad de legalidad y legitimación de los nuevos sistemas democráticos en América Latina desde la sociedad civil y encuentra que existen una serie de razones que provienen fundamentalmente de tres vertientes: Política-ideológica, histórica y económica. Sobre la primera menciona que "la falta de reconocimiento y menosprecio desde el tiempo de la Colonia, de la cultura política de los sectores populares debido a razones políticas e ideológicas que impiden concebir al otro, en sus múltiples diferencias especialmente interculturales, como igual (conciudadano). Esto se manifiesta en desigualdad e injusticia social producto de una profunda negación cultural y de una serie de sentimientos y acciones arraigadas de discriminación e intolerancia. Paralelamente, se observan marcados procesos de autonegación donde el otro se siente y percibe como inferior (ciudadano de segunda o tercera clase) y desestima su propia identidad"(p.1). En tanto que la segunda hace referencia a una "modernidad aún inconclusa en la que conviven multiplicidad de sentidos de vida o pluralidad de culturas, en cuyo seno se entrecruzan diferentes lógicas de desarrollo que no logran ser reasignadas y apropiadas por la gente, debido a las concepciones lejanas y alejadas desde las que fueron pensadas y transplantadas"(p.1). Por último, la vertiente económica nos explica que "los altos índices de pobreza llevan a que la gente, especialmente de los sectores populares, se preocupe de satisfacer, en primera instancia, sus necesidades básicas más elementales antes que participar y decidir públicamente. Empero muchas veces, ésta es razón sustancial para el

históricamente en tiempos de los movimientos independentistas respecto de la metrópoli en el siglo XIX, se puede enmarcar en el nacional-desarrollismo y en el populismo, que generó cierta expansión de los derechos sociales a cambio de una limitación del derecho al ejercicio autónomo de los derechos políticos en un contexto de derechos civiles poco desarrollados. Los arreglos populistas dieron lugar a una suerte de Estado de Bienestar (o malestar) estilo latinoamericano, en el que se habla de "una corporativización del modelo de ciudadanía"<sup>94</sup>, quedando fuera del sistema importantes sectores de la población y en condición de preciudadanos.

Fueron los problemas económicos a partir de la segunda mitad de la década de los setenta los que propiciaron las condiciones para una restricción de los derechos sociales y un crecimiento de la pobreza. La crisis llevó a la adopción de las políticas de ajuste estructural en el marco del "Consenso de Washington" y al inicio de las reformas del Estado que caracterizaron la década perdida de los años ochenta. Paradójicamente, esta misma década también marcó las transiciones hacia gobiernos civiles formalmente democráticos. Es aquí que podemos hablar de una doble transición: hacia la economía de mercado desregulado, por un lado, y hacia la democracia política por el otro.

Para comprender lo que está en juego en los debates actuales acerca de la ciudadanía, se debe enfatizar que el neoliberalismo no es solamente una doctrina económica, sino que incluye un proyecto cultural y una particular visión de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Con el desmantelamiento de los anteriores mecanismos de regulación económica y de representación corporativista, se busca una despolitización de la economía y se pretende lograr un Estado aislado y blindado de las influencias sociales que pudieran resultar obstáculos para la eficiente realización de las tareas estatales claves<sup>95</sup>.

---

levantamiento de movimientos sociales agrupados en torno a la identidad, el género, el consumo, etc. Por su parte, al tener estas necesidades resueltas, los sectores más acomodados se repliegan, cada vez más, en ámbitos privados que los alejan de la construcción de comunidad" (p.2). Cfr. CAMACHO Azurduy, Carlos. *Propuesta de un modelo de comunicación masiva para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Colección de documentos, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2001.

<sup>94</sup> PEREZ Balthodano, Andrés. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Ed. Nueva sociedad, Venezuela, 1997, p. 52.

<sup>95</sup> "Existen varias responsabilidades y funciones del Estado en un ordenamiento democrático que son inalienables e indelegables, de obligada observancia como autoridad legalmente instituida, aún dentro del nuevo papel del Estado que ha venido siendo impulsado en el contexto de la globalización bajo el modelo

"No sólo los mercados quedan desregulados, sino que al mismo tiempo las políticas sociales se restringen y se subsumen a la lógica del mercado. El objetivo declarado es eliminar los rasgos paternalistas que los Estados habían adquirido en décadas anteriores; se trata de quebrantar así las actitudes clientelares de los ciudadanos y fomentar su sentido de responsabilidad. Queda un dominio residual de intervención conocida como la lucha contra la extrema pobreza, cuyo propósito es crear una *cancha pareja*. De esta manera, las políticas de bienestar teóricamente universalistas de inspiración keynesiana son revertidas para dar lugar a políticas focalizadas que buscan capacitar a los grupos objetivo para su participación en un entorno competitivo. Al mismo tiempo, se asigna un nuevo papel a la sociedad civil, los intereses privados pueden organizarse para realizar tareas anteriormente a cargo del Estado. Así el proyecto neoliberal de modernización aprovecha importantes recursos culturales y materiales de la sociedad civil"<sup>96</sup>.

En el marco del desmantelamiento de los Estados de bienestar latinoamericanos el deterioro de las políticas y programas sociales se ha dado, por un lado, a través de la desestructuración de las políticas gubernamentales consolidadas históricamente y, por el otro, por medio del desmantelamiento de programas que existían de manera precaria.

---

neoliberal imperante, a saber: asegurar la preeminencia del bien común; garantizar, bajo cualquier circunstancia, el pleno respeto de los derechos humanos; aplicar la justicia conmutativa en derechos bajo condiciones de desigualdad; ejercer a cabalidad el poder monopólico de su autoridad coactiva para la preservación de la ley; velar por la seguridad y la integridad del territorio nacional; implantar los preceptos de la justicia distributiva.

Contrario a lo pregonado por ópticas radicales voluntaristas, para poder desempeñar con propiedad su papel social a esta altura del proceso de globalización, el Estado debe erigirse como institución social legítima, representativa, sólida, eficaz y funcional bajo una nueva lógica política y económica, sujeta a un activo escrutinio por parte de la sociedad –la rendición pública de cuentas (accountability). Esto implica la profundización y perfeccionamiento de un nuevo arreglo social que privilegie la estrecha coordinación y consulta entre lo público y lo privado desde el propio nivel individual, grupal y social en cada una de las esferas de la sociedad, eso sí, preservando el carácter inalienable e indelegable del Estado.

Se requieren profundas transformaciones en la institucionalidad y en la estructura organizativa del Estado que garanticen un ambiente propicio para la implantación de reformas sociales integrales, conducentes al desarrollo como sociedad moderna regida por una democracia incluyente en lo económico, político y social. Estas reformas integrales sólo pueden surgir de un acuerdo de la sociedad, con la activa participación de sus diversos estratos en el proceso de definición, financiación, implantación, administración y supervisión de un *contrato social*, y en la especificación del papel que le ha de competir al Estado en dicho proceso. *Cfr.* GARAY, Luis Jorge. *Construcción de una nueva sociedad*. Ed. Tercer mundo editores, Colombia, 1999, p.42. <sup>96</sup> ASSIES, Willem, Marco Antonio Calderón y Ton Salman. *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. Colección de documentos, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2001, p.8.

Además, se puede señalar una brecha entre las conquistas constitucionales y las políticas sociales efectivamente implementadas<sup>97</sup>.

Pues si bien es cierto, la focalización de la política social encuentra su explicación en el reduccionismo estatal en la responsabilidad social que tiene para con su población, así como en la escasez de recursos que caracteriza a nuestros países latinoamericanos hoy llamados emergentes, lo que obliga a redireccionar el gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza; también lo es el hecho que esto ha desarrollado un cierto tipo de políticas egoístas y débiles. Es decir, no políticas para combatir la pobreza, sino políticas para desconflictivarlas. Dicho más abiertamente, muchas veces lo que se hace es quitarle en el corto plazo la espoleta a la bomba de la pobreza, para dejarla con toda su carga hacia un futuro incierto. No se trata de buscar la convivencia pacífica con la pobreza, se trata de erradicarla.

Al lado de estas formas de recomposición también es posible constatar “una tendencia hacia la terciarización por vía de la transferencia de programas hacia las organizaciones no gubernamentales y hacia el sector privado”<sup>98</sup>. En medio de la pobreza, generada por la crisis y las políticas de ajuste, que incluso afectan a las clases medias, junto a las nuevas tendencias hacia la concentración del ingreso, las políticas sociales existentes han dado lugar a nuevas formas de asistencialismo con el objetivo de capacitar a los grupos en extrema pobreza para su participación y autoayuda.

Incluso ha surgido, no sólo como una posibilidad, sino como una necesidad un nuevo enfoque inspirado en la socialdemocracia, al que se le ha dado el término “tercera Vía”, cuya meta general es ayudar a los ciudadanos a guiarse en las grandes revoluciones de nuestro tiempo: la globalización, las transformaciones de la vida personal y nuestra relación con la naturaleza. La decadencia cívica es real y visible en muchos sectores de las

---

<sup>97</sup> El PNUD sostiene que la pobreza es una condición precitadana, y está vinculadas, en su dimensión subjetiva, con la incapacidad de ejercer ciudadanía, que se manifiesta en relaciones sociales excluyentes y desiguales de oportunidades, impidiendo afirmar los valores y traducir las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad en proyectos de vida compartidos. *Cfr.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 2001*. Ed. PNUD, Bolivia, primera edición 2000, p. 31.

sociedades contemporáneas, por ello la promoción de una sociedad civil es una parte básica de la política de la tercera vía. A este respecto su principal teórico, el inglés Anthony Giddens nos menciona: "no podemos culpar de la erosión del civismo al Estado de bienestar, ni suponer que puede revertirse dejando a la sociedad civil funcionar a sus anchas. El gobierno puede y debe jugar un papel principal en renovar la cultura cívica. El Estado y la sociedad civil deberán actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para controlar la acción del otro. El tema de la comunidad es fundamental para la nueva política, pero no sólo como lema abstracto.

El avance de la globalización hace que un foco comunitario sea necesario y posible, debido a la presión que ejerce hacia abajo. Comunidad no implica tratar de recobrar formas perdidas de solidaridad local; se refiere a medidas prácticas de apoyar la restauración social y material de barrios, ciudades y áreas locales mayores. No hay fronteras permanentes entre gobierno y sociedad civil. Dependiendo del contexto, el gobierno necesita a veces ser atraído más profundamente a la arena civil, otras veces debe retirarse. Donde el gobierno se aleja de la implicación directa, sus recursos pueden ser todavía necesarios para mantener actividades que los grupos locales asumen o introducen —sobre todo en las áreas más pobres—. Pero es sobre todo en las comunidades más pobres donde el fomento de la iniciativa local y el compromiso pueden generar un mayor rendimiento"<sup>99</sup>.

Pero también advierte éste autor de los problemas que se podrían generar de no implementarse adecuadamente: "las políticas de renovación comunitaria no deben ignorar la esfera pública. Una esfera pública abierta es tan importante a nivel local como nacional, y es una manera en la que la democratización conecta directamente con el desarrollo comunitario. Sin ella, los programas de renovación comunitaria corren el riesgo de separar la comunidad de la sociedad globalmente considerada. El Estado puede ahogar a la sociedad civil ... Pero la sociedad civil no es, como algunos quieren imaginar, una fuente de orden y armonía espontáneos. La regeneración comunitaria puede producir sus propios

---

<sup>98</sup> Cfr. BRESSER Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós, México, 1998.

<sup>99</sup> GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Ed. Taurus, México, primera edición abril de 2000, p. 96-97

problemas y tensiones... El Estado debería también proteger a los individuos de los conflictos de interés siempre presentes en la sociedad civil. El Estado no puede transmutarse en sociedad civil: si el Estado está en todas partes, no está en ninguna"<sup>100</sup>.

Sin embargo, así como se observa una tendencia mundial que promueve, que facilita, que pregona la participación de la sociedad civil en la cosa pública, también es evidente un fenómeno inverso y contradictorio al primero, y es el que importantes sectores de la población cada vez menos identifican sus proyectos de futuro con el Estado, se trata de la conformación de una ciudadanía apática, apolítica, como una forma de hacer frente a las frustraciones y desencantos provocados por la globalización. Se trivializa la vida política<sup>101</sup>, lo que conlleva a la abstención electoral y al debilitamiento de la solidaridad nacional, un fenómeno que lleva a hablar de "desciudadanización"<sup>102</sup>.

Así entre los sectores menos privilegiados se pueden observar diferentes formas de reacción, que pueden ser clasificados en tres grupos. En primer lugar, una masa inerte y confusa, una "sociedad derrotada"<sup>103</sup> y empobrecida de los valores que rigen la convivencia social<sup>104</sup> bajo el embate neoliberal. En segundo lugar, un segmento inconforme que

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.102-103.

<sup>101</sup> "En un contexto donde los gobiernos adaptan sus funciones a las demandas móviles del capital, los balances macroeconómicos y las políticas financieras, las funciones que tradicionalmente debieran estar garantizadas por el Estado nacional han pasado a estar definidas por la economía global. Esto ha significado la disminución de la diferencias, las propuestas y proyectos que los distintos partidos políticos ofrecen al público. Como consecuencia, el ciudadano pierde legitimidad en su rol de elegir y discriminar, seleccionar y constreñir a su clase política. La ciudadanía entendida como la membresía y participación territorial y secular a un Estado se reduce a una condición meramente normativa en un contexto de creciente desterritorialización. Y esto se ve reflejado en sentimientos de alineación, pasividad y atargamiento, de los que sólo son remedios como cuerpo político en épocas de crisis". *Vid.* FALK, Richard. *El declive de la ciudadanía en la era de la globalización*. En Colección de reseñas del Instituto Internacional de Gobernabilidad. El paper original aparece publicado en *Citizenship Studies*, vol. 4, núm. 1, febrero de 2000, traducción al castellano hecha por Daniela Vicherat, analista del IIG, p.3.

<sup>102</sup> *Cfr.* SANCHEZ Parga, José. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*. Ed. ILDIS, Ecuador, 1995, p. 78-79.

<sup>103</sup> *Cfr.* ZERMENO, Sergio. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*. Ed. Siglo XXI, México, 1996.

<sup>104</sup> Paradójicamente, cuando se vive una época de cambios profundos en el mundo, que abre las posibilidades para una integración social más rica y profunda (a cualquier nivel) observamos con pesar una de las consecuencias más dramáticas y menos percibidas de la crisis por la que hemos y continuamos transitando, como es el empobrecimiento y fragmentación de la cultura. La solidaridad como norma de convivencia ha dado paso a un individualismo cada vez más grosero y antisocial. La honestidad y la honradez, así como el esfuerzo emprendedor como medio principal para acceder a una vida mejor, han sido sustituidas por el oportunismo, el negocio fácil y, en muchos casos, la corrupción. La preocupación tradicional del ciudadano

proporciona la base para nuevas formas de protesta, a menudo violentas, contra la globalización, esto se expresa sobre todo en algunos países europeos en la forma de un renovado populismo de derecha, muchas veces acompañado por xenofobia en contra de los inmigrantes, percibidos como una amenaza a las seguridades y garantías de bienestar de antaño. En los países latinoamericanos asume la forma de un fuerte rechazo a las reformas neoliberales y la indiferencia de las autoridades frente a la pobreza. En tercer lugar, una minoría activa y visionaria que se organiza a nivel local y transnacional en el marco de un proyecto alternativo de globalización y de "ciudadanía globalizada"<sup>105</sup>.

Por otra parte, resulta importante resaltar que así como hemos hablado de las bondades y de los elementos necesarios para el fortalecimiento y consolidación de la ciudadanía, también es necesario reconocer que en nuestro país (y en la mayoría de los países latinoamericanos) se hace muy compleja, difícil y dolorosa la creación de las condiciones que permitan gozar de este ejercicio pleno, porque los individuos aún no han llegado a conocer, comprender, interpretar y, mucho menos, a asumir el Estado de Derecho en el que ahora vivimos (sin omitir sus todavía fallas, omisiones y excesos) y que les reconoce por lo menos en el papel, plena libertad, equidad y justicia. La violación sistemática de los derechos humanos y la completa anulación de las garantías constitucionales en los regímenes dictatoriales (en el caso de la mayoría de los países de Latinoamérica) o presidencialista autoritario con partido

---

por los más profundos valores de la vida, por su enriquecimiento físico y espiritual, ha ido cediendo terreno ante los valores más superficiales del mercantilismo económico y el arribismo social. Se ha ido perdiendo también la capacidad que habíamos mostrado a lo largo de nuestras vidas particulares, y de distintas formas en distintos países, para incorporar creativamente y con base en nuestros propios valores e identidad, los mejores avances de la cultura universal; hoy, en cambio, lo que predomina es la simple imitación de los aspectos más mediocres y masivos de la cultura de otros países (sin alusión al Big Brother).

Este empobrecimiento cultural puede constituirse en el principal freno para que nuestras sociedades sean capaces de transformar su marco institucional de manera que puedan asumir los retos del nuevo milenio no como amenazas, sino como oportunidades para integrarse de manera inteligente al mundo que surge frente a nosotros. "Para superar este empobrecimiento y fragmentación actual de nuestra cultura en un sentido amplio; como una forma de ser, como una forma de apropiarse del mundo, y como una forma de integrar la sociedad; es necesaria una estrategia que logre integrar los distintos aspectos de la cultura y que logre integrar por la cultura a todos los sectores de la sociedad". *Cfr. GARNIER, Leonardo. La optimización de la toma de decisiones sociales*. Texto presentado en el "II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en la Isla Margarita, Venezuela, entre los días 14 y 18 de octubre de 1997. P.1.

<sup>105</sup> "El llamado *ciudadano global* es un ciudadano desterritorializado, que en desmedro del ejercicio cívico que lo une a una colectividad política predefinida, sólo es capaz de establecer lazos con fragmentos diversos, y las más de las veces inconexos de los diferentes segmentos que componen la sociedad global". FALK, Richard. *Op. Cit.*, p.10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

hegemónico, como lo padeció nuestro país por 70 años, impidieron ejercer la ciudadanía y, en medio de un clima de temor y represión, plasmaron una conciencia de injusticia e inequidad. Hablamos pues de propugnar por la gestación de la ciudadanía.

Gestar ciudadanía es, por lo tanto, asumir un compromiso social y político por la transformación gradual de esa situación en busca de una vida digna para todos. Es ejercer, mantener y estimular la conciencia cívica de que todos los seres humanos son libres e iguales ante la ley, y tienen que llevar a la práctica de forma cabal y comprometida los mismos derechos y obligaciones, sin distinciones de raza, sexo, nivel socioeconómico, creencia religiosa ni ninguna otra. Los derechos de cada persona están limitados únicamente por los derechos de los demás y por las justas exigencias del bien común.

Además construir ciudadanía es favorecer la participación activa de la gente en la edificación y transformación de la sociedad en la que viven conforme a sus necesidades e intereses. Lo anterior implica la conducción a un entorno democrático favorable en el cual las personas, tanto individual como colectivamente, puedan ampliar y desarrollar sus capacidades. De este modo, se amplían sus opciones y oportunidades para acceder a mejores condiciones de vida, donde ellos son los principales protagonistas y beneficiarios.

### **3.2.1 Modelos de ciudadanía.**

Cuando un modelo de política social se impone como hegemónico, una de sus primeras tareas es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual. En el caso de América Latina, la perspectiva de una política económica basada en el denominado Consenso de Washington, implica una visión particular de los derechos sociales y la ciudadanía. El centrar la discusión sobre modelos de ciudadanía tiene la ventaja que permite analizar a través de los mismos, las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. Después de todo desde ésta perspectiva, la política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía: "la relación modelo de ciudadanía y política social permite captar el sentido más profundo de una determinada política social,

qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores -el modelo de ciudadanía- como fin. Este punto no es menor, ya que distintas formas de la política social pueden aproximarse mucho en el tipo de instrumentos que usan, pero tener una estructura de valores y fines muy diferentes ... Así podemos entonces reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social. Uno es el modelo de *ciudadanía asistida* y el otro de *ciudadanía emancipada*.<sup>106</sup>

Para poder diferenciarlos Bustelo y Minujín<sup>107</sup> elaboran un cuadro que a continuación reproducimos, con el que se utilizan diez dimensiones que ellos consideran relevante desde el punto de vista del desarrollo histórico de la ciudadanía.

#### MODELOS DE CIUDADANÍA

CIUDADANÍA	ASISTIDA	EMANCIPADA
<b>IGUALDAD</b>	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es "natural" Políticas gubernamentales distributivamente "neutras"	Objetivo importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan el proceso de acumulación.
<b>SOLIDARIDAD</b>	Dentro de cada estrato social. Alta competitividad. Individualismo posesivo. Para los pobres: asistencia	Solidaridad social no competitiva. Cooperación, reciprocidad y simetría social. Altruismo
<b>MOVILIDAD</b>	Competencia: los mejores triunfan. Los individuos "ascienden" por canales de movilidad "reconocidos": p.e., el sistema educativo	Fuerte. Igualdad de oportunidades en educación, salud, ante la ley, etc. Habilitación a los conocimientos y "códigos" para ascender socialmente.
<b>SOCIEDAD</b>	Atomizada. Prioridad al interés individual y particular. Sociedad reducida a "relaciones sociales"	Sociedad como "nosotros". Fuerte esfera pública. Comportamiento sistémico: complementariedades y reciprocidad
<b>INCLUSIÓN</b>	A través del Mercado. Participación restringida: sólo para resolver problemas específicos. Los excluidos como "ciudadanía subsidiaria"	Fundamental. A través del trabajo productivo. Participación amplia: social, política y económica. Ciudadanía emancipada. Democracia activa.
<b>POBREZA</b>	Pobres "objeto" de intervención de políticas gubernamentales. Focalización de programas para pobres.	Constitución de sujetos sociales autónomos. Prioridad sobre la distribución del ingreso y la riqueza: pobres y ricos.

<sup>106</sup> BUSTELO S., Eduardo y Alberto Minujín. *La política social esquiva*. Texto presentado en el "I Congreso Latinoamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Río de Janeiro, Brasil, durante los días 7, 8 y 9 de noviembre de 1996, p.8.

<sup>107</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p.9

<b>GENERO</b>	En estratos altos, incorporación de la mujer al modelo del varón. En estratos bajos, mujer en situación de pre-ciudadana.	Equidad de género. Mujer con ciudadanía plena.
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no "demandables"	Programa ético básico. Unidad de los derechos humanos: políticos, económicos y sociales.
<b>ESTADO Y MERCADO</b>	Estado mínimo y marginal. Mercado asignador de los recursos. El mercado determina lo social y político. "El mercado" manda. Libertades negativas.	Estado activo y democrático. Fuerte "esfera pública". Mercado instrumento y no un fin. Mercado y eficiencia compatibles con regulación democrática. Libertades positivas.
<b>POLITICA SOCIAL Y POLITICA ECONOMICA</b>	Política económica central y hegemónica. Política social marginal y posterior a la política económica. La economía es un fin en sí misma. Concepción tutelar o de "ciudadanía asistida".	Unidad de la política social y la económica. Política económica es instrumental y no un fin, y está sujeta a regulación democrática. Construcción de la nación "social". Inclusión social como "nosotros" y como ciudadanía plena.

A continuación haremos una descripción sucinta de las dimensiones utilizadas. El modelo de ciudadanía asistida se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y tiene sus formulaciones teóricas de Friedrich Von Hayek (*The Road to serfdom*, 1944), Milton Freedman (*Capitalism and Freedom*, 1962) y de instituciones como el Banco Mundial y el FMI. Hablamos de la concepción hegemónica, asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en el mundo. Se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen individuos con intereses, como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es el *hombre económico* el que maximizando su beneficio personal automáticamente beneficia al conjunto social.

La ciudadanía es concebida esencialmente de naturaleza civil. La ciudadanía política es sólo de derechos formales, principalmente los derechos a elegir y ser elegido. Los derechos sociales no son demandables en un sentido positivo a menos que tenga una base contributiva. No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del Estado deben ser marginales y distributivas neutras. Las políticas sociales deben concentrarse o focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando "redes de contención" y no sobre la distribución del ingreso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este punto la política social de ciudadanía asistida se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social. En los presentes ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado: "las distintas formas de transferencias de ingreso a los pobres que implica la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social es esencialmente una ciudadanía subsidiada. Desde el punto de vista del cálculo económico, el subsidio es un desincentivo y por lo tanto, su uso debe ser marginal y transitorio. Es posible desarrollar políticas de salud y educación estatales mínimos fundamentadas en el capital humano y cuya estructura no escapa a la lógica privada"<sup>108</sup>.

Mientras que su contraparte el modelo de ciudadanía emancipada reconoce otra tradición conceptual desde los tempranos pensadores utópicos y que culmina en los procesos que provocaron el desarrollo del denominado Estado de bienestar, en el que se incluye las contribuciones de Thomas Marshall (*Citizenship and social class*, 1950) y Richard Titmuss (*Social policy: an introduction*, 1974 y *Essays on the welfare state*, 1958). Para esta tradición el tema central lo constituye la igualdad social como valor preponderante, entendido principalmente como derecho de las personas –en tanto miembros/socios de un esquema de cooperación social común- a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes sociales y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad –proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo- y también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.

"Un esquema de cooperación social implica la existencia de un *nosotros* como posibilidad de hacer viable a una sociedad humana particular. No se niega a los individuos pero hay sociedad y en consecuencia hay esfera pública, en el sentido de una preocupación por lo común, por lo compatible, por el interés del conjunto. El *nosotros* coincide con lo social como asociados, como el conjunto de socios solidarios en una propuesta de cooperación mutua compartida. El *nosotros* como propuesta concreta no es sino compartir una

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, Op. Cit., p. 10.

comunidad de argumentos; y esto consiste esencialmente en la definición de adónde se quiere ir y cómo se pretende caminar.

El nosotros se constituye así en la dimensión fundante de una sociedad, lo que se hace más relevante en un mundo globalizado, en donde se compite con otros proyectos sociales y productivos. Las libertades individuales en la forma de libertades negativas son importantes, pero igualmente relevantes lo son las libertades positivas: ampliar el campo de las personas para acceder a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo. Así la igualdad más que una propuesta niveladora, es un proyecto habilitador<sup>109</sup>.

Así planteada, la ciudadanía emancipada es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación a través de la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Y en la comunidad de argumentos hay algunos que son claves para reducir los múltiples aspectos a través de los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permiten a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades.

En la ciudadanía emancipada las personas no son pacientes —como objetos de tratamiento o intervención— sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que ellos son autónomos. El mercado y la lógica de ganancia no son sancionables en sí mismos, pero son claramente posteriores. Aquí todas las instituciones políticas, económicas y sociales son analizadas según sus efectos sobre las personas, sobre mujeres y hombres, sobre las nuevas generaciones, sobre si contribuyen a emancipar o a generar dependencia, sobre si degradan, humillan, explotan o concentran poder y riqueza sobre los que poseen igualdad de oportunidades.

Por lo anterior, es posible afirmar que en nuestro país, donde más de la mitad de su población no se encuentra en condiciones para asegurarse por sus propios medios de los mínimos requerimientos de subsistencia cotidiana, la ciudadanía es todavía un concepto y

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.* p. 12.

práctica lejanos como hasta aquí le hemos venido planteado, pues sus elementos básicos así como los prerrequisitos son todavía una demanda incumplida, pero también una exigencia que crece a diario, y ojalá se canalice por la vía pacífica, sin despertar el mito del México bronco, puesto que comienzan a vislumbrarse signos muy peligrosos de ingobernabilidad.

¿Cómo entonces podemos hablar o ufanarnos de la existencia de ciudadanía, de participación e integración social ante este panorama en México? Lo podemos hacer cuando sea posible medir y constatar efectivamente que se están atacando las causas de la pobreza y que ésta disminuye, mediante la hechura, implementación y evaluación de verdaderas políticas públicas<sup>110</sup>, en las que siempre se tome en cuenta a la gente y que creen en ella la capacidad para organizarse para su propio desarrollo. Cuando existan menos rescates bancarios y carreteros y más rescates y no paliativos a los pobres. Cuando los fantasmas del analfabetismo, insalubridad, hambre, desesperanza, fatiga, manipulación se diluyan y no recorran más el país, tal vez pausadamente, pero definitivamente, para dar paso a una ciudadanía emancipada.

### 3.3. La participación ciudadana: un proceso integral para el desarrollo.

Actualmente, existe un gran consenso sobre la importancia que tiene la participación ciudadana, en el nuevo modelo de Estado, de la sociedad, y consecuentemente, de las relaciones entre ambos. Sin embargo, esta aparente coincidencia ocurre porque detrás de la expresión, se anidan distintos significados con su respectiva connotación ideológica y cada actor, llámese gobierno, organizaciones no gubernamentales, academia, u organismos internacionales, le asignan un significado, un rol, un ámbito y una intencionalidad diferente.

---

<sup>110</sup> "Frecuentemente, la única manera de luchar contra la pobreza, cuya estructura contiene componentes incancelables de naturaleza cultural, étnica y psicológica, es seleccionar los componentes gubernamentalmente tratables, para los que se tienen ciertas reglas de solución y hasta índices de eficiencia, tal vez articular y sincronizar los diversos abordajes particulares, pero no comenzar por involucrarse en los componentes elusivos, improcesables. Por esto, el ataque a la pobreza se desagra en varias actividades que miran a solucionar los problemas particulares de infraestructura, de educación, de salud, problemas todos más abordables, sobre las que se tiene una larga historia de intervención, y se conocen los costos y se manejan las técnicas de solución". *Vid. AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000, p. 64.*

En otras palabras, las preguntas sobre el quiénes y cuántos participan, dónde participan, cómo se los incorpora, con relación a qué tópicos y la finalidad misma de la participación tiene una respuesta distinta. Lo que se debate, entonces en una primera lectura, no es la participación ciudadana sino cómo se contestan esas preguntas desde las diferentes perspectivas. Si se acepta que la democracia<sup>111</sup> está estrechamente relacionada con los procesos de reforma del Estado que implican tanto abrir nuevas áreas a y para el ejercicio de la participación ciudadana, así como recrear mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad, es necesario tener presente ciertas advertencias vinculadas a la participación ciudadana que la investigadora María de los Angeles Delfino<sup>112</sup> considera indispensables para no plantear confusamente el problema y poder diferenciar lo que ella considera una participación a secas y una participación de corte democrático.

Como primera advertencia, afirma la autora que el aceptar la ampliación del ámbito de la participación ciudadana o el implementar nuevos mecanismos, no significa la sustitución de la democracia representativa, sino su complementación.

La segunda advertencia menciona que "desde una perspectiva más global y como prescripción de un comportamiento deseable, el proceso de expansión del poder ascendente no se llevará a cabo si la sociedad de la cual parte rechaza las reglas democráticas, no las ejercita o no las discute... A su vez, si el Estado no asume que la participación es un derecho y no una concesión graciosa, si no garantiza el pleno ejercicio de las libertades públicas y la existencia de organizaciones sociales autónomas, si no contribuye a la construcción o al fortalecimiento de las organizaciones sociales o entorpece su funcionamiento, si las acciones que toma conduce a la pérdida de la autonomía de aquellas, la democratización de las estructuras sociales no es más que un recurso retórico.

---

<sup>111</sup> "Una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes. Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. El ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos. Sin participación, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad". *Id.* OROZCO, Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Magazine *DHIAL*, núm. 23, 6 de noviembre de 2001, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, p.1.

<sup>112</sup> DELFINO, María de los Ángeles. *Participación ciudadana y democracia: algunas reflexiones sobre su vinculación*. Texto presentado en el "II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en la Isla Margarita, Venezuela, entre los días 14 y 18 de octubre de 1997.

De nada vale crear instrumentos de participación si el ocultamiento, la simulación, la manipulación, la no transparencia, el encapsulamiento de las organizaciones sociales sigue siendo las prácticas utilizadas desde el Estado, como tampoco tienen significado alguno si la abstención, la pasividad, el rechazo, la indiferencia o la renuncia de los ciudadanos a organizarse es la regla de conducta que practican, o sus organizaciones son dominadas o coartadas ya por corporaciones y/o partidos, ya por el propio Estado<sup>113</sup>.

Una última advertencia la constituye la necesaria existencia de unas condiciones previas para que pueda llevarse a cabo la nueva y más efectiva articulación de los ciudadanos con las políticas sociales del Estado, es decir que "no puede constreñirse a una política social meramente asistencialista que ataca los efectos de la pobreza, pero no sus causas. No puede haber ampliación de la democracia donde persisten desigualdades económicas y sociales profundas.

El Estado debe dotar a las organizaciones de la capacidad para que puedan articularse a sus políticas sociales; no debe concebirlas ni como meros beneficiarios de esas políticas, ni como simples instrumentos o medios —como cuando los incorpora únicamente en la etapa de ejecución— buscando con ello una mayor cobertura, eficiencia y eficacia de programas sociales que no pueden alcanzar por sí mismo, con su estructura lenta y burocratizada<sup>114</sup>.

En síntesis, es posible afirmar que la participación ciudadana no garantiza por sí misma la democracia: es causa necesaria, pero no suficiente. Necesaria, porque es impensable democracia sin pueblo que participe; no suficiente, porque ese pueblo y su Estado deben encontrarse en una relación tal que se coaseguren del cumplimiento de unos requisitos previos, de unas condiciones, de reglas sobre el modo de hacer política que han de ser afinadas, aceptadas, compartidas y ejecutadas, expresas no tácitas, sometidas a comprobación y a revisión continuas y vinculadas al comportamiento de los actores involucrados<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p. 2.

<sup>114</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p. 3.

<sup>115</sup> "Las acciones públicas, las políticas públicas tienen al gobierno como actor privilegiado, sin embargo el rediseño de la gobernación, requiere crear formas de articulación innovadoras que reconozcan dentro de un

Refiriéndonos a los sectores desposeídos, entendemos a la participación como el conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el acceso a las decisiones, los recursos o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencias relativamente menores, dentro de una sociedad. Es decir "la participación va unida al concepto de poder y de control, ya que se trata de modificar situaciones de inequidad en el acceso a los bienes y servicios de la sociedad, y de generar espacios políticos donde toman significado las opiniones y se hacen efectiva las acciones de los sectores más pobres.

Esta concepción implica reconocer: que nos hallamos inmersos en una sociedad donde las políticas socioeconómicas implementadas, producen alta concentración de las riquezas en un reducido sector, y ponen en situación de exclusión progresiva a amplios grupos de la población, los cuales se hallan marginados de participar de los bienes y beneficios de la sociedad. Que, fundándonos en el reconocimiento de la dignidad básica de toda persona humana y en el principio de equidad social, estos sectores tienen derecho a participar de los bienes y servicios de la sociedad y en las decisiones que afectan sus vidas"<sup>116</sup>.

Por su parte, el Premio Nobel de economía del 2002, Joseph Stiglitz señala que los procesos nacionales y locales ampliamente participativos de dar voz, apertura y transparencia, promueven un desarrollo a largo plazo verdaderamente exitoso. El investigador relaciona esta cuestión con el nuevo paradigma integral de desarrollo y en general con la actual transformación de la economía mundial.

De acuerdo a su juicio, el cual compartimos: "la participación no se refiere únicamente al hecho de votar. Los procesos participativos deben comprender el diálogo abierto, así como el amplio y activo compromiso ciudadano, y requieren que los individuos tengan una voz

---

pluralismo razonable la participación de otros actores. La articulación continuada entre distintos actores, da lugar a un proceso de aprendizaje, tanto individual como colectivo. La explicación y comprensión de los intereses que mueven a distintos sectores o grupos de la población son necesarios para fundar estrategias no ingenuas de solución de los problemas prioritarios, si los responsables públicos quieren convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados satisfactorios". *Vid.* PENSO D Albenzio, Cristina Teresa. *Las organizaciones civiles y el rediseño de la gobernación*. Texto presentado en el "II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Río de Janeiro, Brasil, durante los días 7,8 y 9 de noviembre de 1996, p. 7.

<sup>116</sup> BAIMA de Borri, Marta. *La participación: su abordaje instrumental o de transformación de las relaciones sociales*. Documento elaborado con el patrocinio del Banco Mundial, abril de 1996, P.3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en las decisiones que les afectan... los procesos (y no sólo los resultados) son fundamentales para esta interpretación más amplia de la participación. El énfasis en los procesos, es un subproducto natural no sólo de la creciente importancia prestada a la equidad, sino que también obedece a un mayor reconocimiento de los problemas de agencia. Es decir, nosotros ahora reconocemos la gran importancia de las discrepancias potenciales entre las acciones comprendidas por un actor (por ejemplo el gobierno) y los intereses de aquellos que se supone dicho actor debe defender.

Un gobierno que cae en el secretismo y que hace imposible que los ciudadanos, tengan opiniones informadas sobre las políticas que son críticas para sus vidas y para el bienestar de su país, debilita la responsabilidad política (accountability) y la calidad del proceso de toma de decisiones<sup>117</sup>.

Stiglitz identifica algunas estrategias para fortalecer la participación, entre los cuales destacan: fortalecer los controles sobre los abusos de poder e influencia; el fortalecimiento de la sociedad civil, como de los sindicatos, las asociaciones de consumidores o ciertas ONG's; incrementar la transparencia y el derechos a saber básico (right to know) de los ciudadanos; extender los derechos de los ciudadanos hasta el recurso legal y la demanda. Además señala que en el presente inmediato y el futuro, las estrategias de desarrollo incorporarán al desarrollo social y económico generado mediante procesos abiertos, participativos y transparentes, y permitirán que el desarrollo disemine sus frutos de forma sostenible.

Por otra parte, pero siguiendo la misma reflexión sobre el tema que nos ocupa, como ya mencionamos, actualmente existe un amplio consenso en torno de la participación social. Incluso gran parte de los organismos internacionales de mayor peso, como son el Banco Mundial, BID, la OCDE, el PNUD, están adoptando a la participación como estrategias de acción en sus declaraciones, proyectos y en diversos casos se está adoptando como política oficial. En el discurso el consenso parece total, y la voluntad de llevarla adelante patente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, en la realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación.

A este respecto el reconocido investigador social Bernardo Kliksberg<sup>118</sup> plantea una serie de tesis sobre aspectos claves del tema, que ponen a foco en qué consiste la nueva legitimidad de la participación, identifica algunas de las principales resistencias subterráneas y sugiere estrategias para encararlas.

Primera tesis: la participación da resultados. Según señala la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros medios organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> STIGLITZ, Joseph. *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo*. En Revista *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, noviembre de 2000, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 3.

<sup>118</sup> KLIKSBURG, Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Texto presentado en el "III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Madrid, España, entre los días 14 y 17 de octubre de 1998.

<sup>119</sup> Expondremos, en palabras del autor, dos experiencias de participación comunitaria que son actualmente referente internacional: "el caso de Villa El Salvador en el Perú, con 50,000 familias pobres se instalaron a comienzos de los setenta en un vasto arenal, desprovisto de recursos de ninguna índole, y a distancia de vías de acceso. A ellos se fueron sumando otras familias marginales llegando a una población de 250,000 habitantes. Adoptaron un diseño urbanístico muy peculiar altamente descentralizado. El municipio está organizado por manzanas y cada grupo de manzanas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación y la cultura. Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupo de manzanas, y más de 1,000 espacios organizativos donde se desarrollan las actividades básicas de la Villa. En dos décadas, en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron con su esfuerzo comunitario gran parte de la infraestructura física, así como metas sociales de envergadura. Se desarrolló una densa vida productiva, social y cultural en medio de condiciones de adversidad económica muy intensas, con resultados muy diferentes a los de otras poblaciones marginales. La experiencia ha recibido continuos laudos mundiales. La UNESCO la premió como una de las más desafiantes experiencias de educación popular. La ONU la reconoció como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. España le concedió el Premio Príncipe de Asturias como modelo de desarrollo social. En Perú se le otorgó el Premio Nacional de Arquitectura por su diseño urbano. Recientemente, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, se ha transformado en uno de los primeros municipios de la región que ha incorporado la informática al servicio de la democracia. Se han instalado terminales públicos de computación y una red de televisión en circuito cerrado. Los habitantes reciben información sobre los temas a tratar por el Consejo Municipal por estas vías, y le hacen llegar por las mismas continuamente sus puntos de vista" (p. 4-5).

"El caso del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre: con una población de 1,300,000 habitantes y serios problemas sociales, el nuevo Alcalde electo de Porto Alegre, Brasil, abrió en 1989 un proceso por el cual las inversiones del presupuesto municipal serían definidas por toda la ciudadanía participativamente. Fuertes críticas vaticinaron una incierta suerte al propósito de hacer ingresar la participación a un área tan

La segunda tesis menciona que la participación tiene ventajas comparativas. "Los jueces más indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios. Las metodologías modernas de evaluación participativa, y de investigación permiten que la comunidad de modo orgánico indique resultados efectivamente obtenidos, deficiencias, efectos inesperados favorables y desfavorables, y elementos claves para diseños futuros. No utilizar los modelos participativos significará *costos de oportunidad*, pero además favorecerá la generación de *costos directos* que atentaran contra el cumplimiento de metas"<sup>120</sup>.

La tercera tesis enuncia que la participación es un núcleo central de la gerencia moderna.<sup>121</sup> Mientras que la cuarta menciona que la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses. Esto se explica, a que en definitiva la participación es un proceso que implica profundos cambios sociales, y como tal es esperable que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados, los mismos desarrollen estrategias de obstaculización. Entre

---

técnica. El municipio estableció un sistema organizacional descentralizado que permitió el acceso masivo de sus habitantes a la toma de decisiones presupuestarias a través de su integración a grupos vecinales y niveles posteriores de representación de los mismos. Los habitantes recibieron por esta vía información continua sobre el presupuesto y su ejecución, e identificaron sus propias prioridades. La participación en el proceso ha ido creciendo y se estimaba que en 1995 más de 100,000 personas se vincularon a la creación del presupuesto de la ciudad. Los resultados refutaron los pronósticos escépticos, fueron más allá de lo esperado, y se ha convertido en objeto de análisis internacional. La participación comunitaria masiva demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de recursos, que los métodos tradicionales usuales. Mejoró fuertemente el diseño y la gestión del presupuesto, al recibirse puntos de vista de la población, y hacerse totalmente transparente. Más allá todavía la participación produjo un efecto *empoderamiento* de amplias proporciones" (p. 5-6). *Ibidem*, *Op. Cit.*

<sup>120</sup> *Ibidem*, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>121</sup> "Está en pleno desarrollo un proceso de cambio de paradigma a nivel internacional en materia de organizaciones en general. Hay un repliegue de los modelos burocrático-formales-tradicionales a nivel mundial, tanto en el sector público como en el sector privado, y avances importantes de vías no convencionales. Ellas van desde modelos de organización en base a proyectos, que se desarmar a su finalización, hasta la organización que procura maximizar la flexibilidad, y para ello diseña sus relaciones organizacionales, con énfasis en estructuras ambiguas abiertas y relaciones horizontales. El sector social está atrasado en este campo, los Ministerios de Salud, de Educación, etc., presentan modelos de viejo cuño apegados a la jerarquía, la verticalidad y de gran rigidez.

Pero actualmente se está destruyendo el modelo burocrático... Es el periodo donde se está pasando *de la administración a la gerencia*. Resulta necesario hacer ingresar al sector social en la nueva era y montar estructuras organizacionales no convencionales en el mismo. Hacerlo no es un problema de inversiones económicas sino de cambio de cultura organizacional. El sector social debe aprovechar el *Know how* gerencial avanzado y no permanecer estancado en el viejo, por otra parte conflictivo con la eficiencia, la adaptabilidad y diertrices esenciales de su labor como la plena apertura a la participación de la comunidad". *Vid.* KLIKSBURG, Bernardo. "Dilemas gerenciales y experiencias innovativas". En *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Ed. FCE-CLAD-PNUD, México, primera edición 1993, p. 103-104.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las principales trabas se hallan las siguientes: el eficientismo cortoplazista, el reduccionismo economicista, el predominio de la cultura organizacional formal, la subestimación de los pobres, la tendencia a la manipulación de la comunidad y el problema del poder.

La quinta tesis propone que se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación<sup>122</sup>. Y la sexta y última menciona que la participación se encuentra en la naturaleza misma del ser humano. Explicando esta última y a manera de conclusión, Kliksberg señala que "la participación comunitaria es un instrumento potente... pero nunca debe perderse de vista que es al mismo tiempo un fin en sí mismo. Hace a la naturaleza del ser humano participar. La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos, que con frecuencia —silenciosamente— les ha sido conculcado"<sup>123</sup>.

#### 3.4. La participación social mexicana: ¿utopía, simulación o realidad?

La historia de la participación ha sido intensa, compleja y no siempre clara en nuestro país. En todos los momentos importantes el pueblo jugó un papel fundamental, por ello quizá, después de la Revolución, el régimen que surgió tuvo entre sus tareas organizar la participación. Pero, carente de recursos, tanto materiales como institucionales, las formas de participación que privilegió fueron jerárquicas, corporativas y arbitrarias.

Constantemente y de manera diversa, se dieron luchas por romper estas formas de participación social. El movimiento ferrocarrilero de los años cincuenta, el movimiento estudiantil del 68 y lo ocurrido después del terremoto de 1985, son algunos ejemplos

---

<sup>122</sup> "En materia de programas sociales pareciera que estamos en los albores de un paradigma en donde el acento esté puesto en el mayor respeto por las características de la comunidad y el involucramiento a los máximos niveles posibles de la misma en todo el proceso, desde la planificación, pasando por la ejecución, el monitoreo y la evaluación... En América Latina es necesario pasar del mero lenguaje participativo a prácticas que lleven a indicadores significativos de participación". *Vid. Ibidem, Op. Cit.* p. 100

<sup>123</sup> KLIKSBURG, Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Texto presentado en el "III Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Madrid, España, entre los días 14 y 17 de octubre de 1998, p. 17.

representativos de los diferentes esfuerzos por generar nuevas formas de participación social. Se hizo entonces evidente que en México estaba surgiendo una nueva sociedad civil, solidaria, ágil, imaginativa, capaz de organizarse independientemente del gobierno, pero que convive con otra sociedad que no termina de despertar o no se lo permiten, confinándola a un claustro o a un túnel que parece no tener final.

Las estructuras tutelares, corporativas y clientelares del viejo régimen impidieron, y quizá todavía impiden, puesto que persisten esas anquilosadas estructuras, el desarrollo de las organizaciones civiles y la ampliación de la participación. Anteriormente, el gobierno pretendió controlar, e inclusive suplantar a las organizaciones de la sociedad civil. Por ello comparativamente con otros países, el desarrollo de las organizaciones sociales es todavía bajo. Además son millones de personas que todavía no pueden ejercer sus derechos y luchar por la satisfacción de sus necesidades básicas, por la ignorancia, la marginación, la indefensión, la impunidad de autoridades o por la fuerza de intereses que los pisotean.

Sin duda la alternancia política en las pasadas elecciones del 2000, representa un avance, que trae consigo oportunidades, pero también riesgos<sup>124</sup>. Importante es señalar que de ninguna manera con éste hecho se estrena la democracia, aunque si debemos reconocer que es un paso importante en su consolidación que se viene gestando desde hace varios años.

---

<sup>124</sup> "Kingdon (Agendas, alternatives and public policies, 1984) introdujo el término "ventana de las políticas", *policy window*, para describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamentalmente tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no contar con alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que "abrieron la ventana" salen de la escena por ser temporalmente limitados". Citado por AGUILAR Villanueva, Luis Felipe, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000, p. 43.

Los recientes resultados dados a conocer de dos encuestas a nivel nacional<sup>125</sup>, la Primera elaborada por la Secretaría de Gobernación denominada "Encuesta Nacional sobre cultura política y practicas ciudadanas 2001 (ENCUP2001)", y la otra por el Instituto Federal Electoral llamada "Encuesta Nacional Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia", retratan una sociedad despolitizada, intolerante, pasiva, desinformada, desconfiada de las instituciones, proclive a la corrupción; pero a la vez con ciertos elementos que permiten vislumbrar una mejora substancial en las prácticas democráticas de los ciudadanos.

Es decir, que coexisten dos tipos de sociedades, una con empuje y altos grados de participación y acceso a información, muy cohesionada, organizada, demandante y propositiva, con una cultura y opinión pública altamente desarrolladas, que la identificamos en gran medida, con sectores de la población que tienen una posición privilegiada, con respecto de las grandes mayorías. Mientras que por el otro lado, se identifica otra sociedad, contradictoria a la primera, una sociedad moldeada por décadas de marginación y exclusión del desarrollo nacional, conformada por los llamados *pobres estructurales o históricos*, a la que se le ha sumado, como consecuencia del dramático deterioro que han sufrido grandes porciones de la casi inexistente clase media, a partir de la imposición del modelo neoliberal, y que han pasado a engrosar las filas de los llamados *nuevos pobres*.

Por esto es necesario y urgente que la nueva administración llamada "del cambio"*(sic)* tenga la capacidad en lo inmediato de convocar a todos los mexicanos a un gran proyecto de nación incluyente, humanista, soberano, justo y equitativo. De que sea capaz de abrir las puertas de la participación, que fortalezca la tan bapuleada cultura política. Pues creemos, que gran parte de la respuesta al porqué de una ciudadanía tan fragmentada y apolítica (por lo que entonces sería más conveniente hablar de la descuidanía), se debe primordialmente al hartazgo y desilusión de la (des)sociedad civil de lo público, que durante muchos años el presidencialismo omnipotente y omnipresente sembró y procuró

---

<sup>125</sup> Consultables ambas por internet en las direcciones electrónicas: [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx) y [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) respectivamente.

con ahinco, en aras de fortalecer a la "familia revolucionaria" y a la pequeña pero poderosa élite económica.

Todavía es tiempo de recuperar las expectativas (sobre bases más sólidas y realistas), que tan abruptamente continúan cayendo de la población con respecto a la atención gubernamental de las grandes prioridades nacionales. No desdeñamos la titánica tarea que esto representa, al modificar una cultura apática a otra donde se privilegie a la corresponsabilidad, ni tampoco los avances que ciertamente se han logrado, como la reciente "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental"<sup>126</sup>, por mencionar sólo alguna y que reviste una importancia vital, pues como se ha explicado anteriormente, si no existe la difusión de la información sobre el quehacer del gobierno, si se simula la transparencia de la función pública, si persiste el secretismo y la opacidad, si se continua tomando decisiones cupulares que afectan a todos sin consensar a nadie; la rendición de cuentas y la participación efectiva de la sociedad – condición necesaria para la gobernación moderna y para las nuevas prácticas de la Administración Pública- serán sólo retórica y demagogia.

Ahora bien, resulta recurrente en el discurso oficial, en los medios de comunicación y en la opinión pública que se hable de participación social, ¿pero a qué se refiere?, ¿quiénes participan?, ¿cómo participan?. El gobierno se ha llenado la boca, desde hace varias administraciones de la planeación participativa, según la cual tiene el objetivo de identificar las preocupaciones de la ciudadanía e incorporar sus propuestas en el Plan Nacional de

---

<sup>126</sup> A este respecto en 1977 se lleva a cabo una reforma constitucional, pero que por no estar reglamentada además de no existir las condiciones, ni las intenciones de apertura del sistema político para el ciudadano común, quedó en retórica constitucional la parte final del artículo 6: "El derecho a la información será garantizada por el Estado". Por ello, en el actual contexto de transición y por acuerdo de todos los partidos políticos fue posible la promulgación de ésta ley, cuyo objetivo general es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. La publicidad de la información pública gubernamental es un instrumento de supervisión ciudadana, con el cual la sociedad civil tiene la posibilidad real de fiscalizar los actos de gobierno. Esta ley al obligar la entrega oportuna de información útil y veraz, se convierte en un mecanismo de control y combate a la corrupción y a los desvíos de poder. Sin embargo, todavía es prematuro para establecer su efectividad. Para conocer ampliamente este ordenamiento jurídico. Cfr. GARCÍA C., Juan Manuel. *Análisis jurídico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*. En Revista *Prospectiva*, año 7, núm 21, agosto de 2002, pp. 47-49; así como el Diario Oficial de la Federación del día 11 de junio de 2002.

Desarrollo, mediante amplias consultas<sup>127</sup>. Sin embargo, en los hechos esto resulta mero discurso, pues este documento en el que se contienen los grandes objetivos nacionales, es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley de Planeación en su artículo 14<sup>128</sup>.

Incluso concediendo el beneficio de la duda, tenemos que para el presente proceso de planeación, según datos oficiales<sup>129</sup>, se recabaron propuestas sobre 110 temas nacionales entre los meses de febrero a abril de 2001, se distribuyeron cuestionarios, se hicieron encuestas vía correo y vía internet, recibándose 117 mil cuestionarios que aportaron un total de 196, 854 propuestas.

Estas sin duda son cifras por demás escuetas, tomando en cuenta los millones de mexicanos que son potencialmente aptos para participar en la toma de decisiones públicas, además no se cuenta con los elementos suficientes para determinar si efectivamente fueron incorporadas las propuestas ciudadanas. En otras palabras, la intervención social en las deliberaciones referidas a políticas públicas o en la conformación de las agendas nacionales, es todavía más ficción que realidad.

---

<sup>127</sup> La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, establece el marco legal para la incorporación de organizaciones de la sociedad civil en las acciones de gobierno, aunque no es de extrañar como sucede con otros muchos preceptos constitucionales que sea letra muerta o tengan una débil aplicación en la vida cotidiana. A la letra el artículo constitucional menciona que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo... la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."

<sup>128</sup> "La Secretaría de Programación y Presupuesto (léase SHCP) tendrá las siguientes atribuciones:.. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados".

<sup>129</sup> La fuente de estos datos fueron tomados de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 2000. Esta Coordinación tiene cinco objetivos fundamentales: primero, establecer y asegurar las relaciones con la ciudadanía y con sus organizaciones; segundo, incrementar la confianza y la credibilidad del Presidente y su gobierno con la sociedad; aportar elementos y dar impulso a una reforma del Estado en todos aquellos temas que correspondan a su ámbito de actividad; cuarto, favorecer el desarrollo de la democracia participativa y; quinto, actuar como un colaborador en las instancias de la Presidencia y el gobierno federal para facilitar y

El discurso sobre la participación ciudadana en la política social permite dos lecturas. La primera proviene del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social<sup>130</sup>, cuyos objetivos son el de evaluar la política social y realizar propuestas sobre estrategias, programas, acciones e inversiones, definiendo junto con la propia Sedesol aquellas medidas que deberán mantenerse a largo plazo sin importar cambios en gobiernos, administraciones o personas; contribuir a la movilización de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la desigualdad y la pobreza; así como promover un diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para la búsqueda de fórmulas que coadyuven a hacer del combate a la pobreza un ejercicio eficaz e integral.

Actualmente el Consejo está presidido por la titular del ramo y conformado en ocho grupos, a saber: universidades, centros de investigación, asociaciones profesionales y especialistas; sector empresarial; poder legislativo; medios de comunicación; organizaciones de la sociedad civil; organizaciones campesinas; iglesias e invitados extranjeros. Entre las personas que integran el Consejo hay muchos con apellidos con mucho peso en el ámbito académico y económico. Lo que permite afirmar que si tiene influencia y peso real en las decisiones que se toman en política social, son parte de la sociedad civil a la que hicimos referencia, es decir, a la que posee organización, información y una posición privilegiada.

La segunda lectura proviene de la simulación de participación por parte de los beneficiarios de los programas sociales, que para fines de nuestra investigación es el "Progreso-Oportunidades", que consiste exclusivamente en el compromiso para supervisar que los hijos menores de la familia beneficiada asistan a la escuela e ir toda la familia a revisiones sanitarias periódicas a cambio de una transferencia económica mensual muy escasa para hacerle frente a las múltiples carencias de los pobres extremos.

---

para incrementar el encuentro entre el gobierno y la sociedad. Consultable por internet en la dirección electrónica: [www.alianzaciudadana.presidencia.gob.mx](http://www.alianzaciudadana.presidencia.gob.mx).

<sup>130</sup> El acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social como órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1998.

Este compromiso obliga a que se participe, pues de otra manera se perdería el apoyo. Esto significa que la población objetivo realmente no tiene la capacidad de influir en el programa, pues este ya está diseñado de antemano y no permite una comunicación fluida con las familias con el fin de realizar mejoras o cambios que ellos consideren apropiados, es decir no se fortalece el capital social. Lo que hacen realmente es disminuir los costos de operación del programa, al eliminar al máximo los intermediarios para otorgar directamente los apoyos.

En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad; en consecuencia se derivan acciones. Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario "en una sociedad de masas la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales; el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación"<sup>131</sup>.

Por lo tanto, en las condiciones actuales la participación debe ir más allá de un conjunto de procedimientos que de alguna manera, lo único que hace es legitimar el poder de las autoridades. Muchos de los problemas a resolver requieren de la participación de la sociedad organizada y no organizada. Las dimensiones y los aspectos de la participación deben consistir en un diálogo entre los distintos actores en un espacio dado y no en una participación dirigida tan sólo desde el gobierno y para el gobierno.

Estamos en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio, pero donde los responsables públicos, estatales y sociales, deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados. Se debe partir por entender qué persigue la gente, cómo enfocan sus problemas y cómo piensan y actúan. Se debe profundizar acerca de las motivaciones, informaciones o conocimientos de la gente o grupos de la población que los hace o hará actuar de manera

---

<sup>131</sup> MILLS, C. W. *La élite del poder*. Ed. FCE, México, 1991, p. 59.

diferente. Es necesario revisar los enfoques que hasta ahora no han considerado sistemáticamente los conflictos y los procesos de negociación. Hay que ir más allá, hacia un cambio de las reglas del juego, una participación real de los actores en los procesos decisorios que comprometan su futuro, su calidad de vida y el desarrollo humano.

En síntesis, la participación social mexicana, actualmente es una extraña mezcla de utopía, simulación y realidad.

En el próximo y último capítulo, se pretende analizar profundamente la operación de este programa antipobreza, que es la columna vertebral de la actual política social, desagregándolo en sus tres componentes básicos y poder hacer una evaluación que nos permita afirmar si realmente es un instrumento efectivo para abatir la pobreza o sólo es un paliativo.

## **CAPITULO IV: De Progresos a Oportunidades: ¿continuidad o continuismo en el combate a la pobreza?**

*Lo posible no sería tal, sino se intentará una y otra vez lo imposible.*

**MAX WEBER.**

*Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo.*

**CARLOS MARX.**

### **4.1 Objetivos del Programa.**

El alivio de la pobreza extrema en México constituye sin duda uno de los grandes retos a los que se enfrenta el país. Como ya se ha planteado en el segundo capítulo de este trabajo recepcional, el primer problema de los diseñadores de políticas de combate a la pobreza, es determinar quiénes son los pobres, es decir, cuál es la magnitud del problema. No es lo mismo diseñar políticas para 20 millones que para 50 millones de individuos en tal situación.

Aunque existen distintas mediciones para definir quiénes son los pobres, no hay un consenso sobre lo que significa ser pobre. Este tema discutido ampliamente con anterioridad, nos arroja una conclusión quizá sencilla pero contundente: las distintas estadísticas y metodologías sobre la pobreza en el país coinciden en algo fundamental y es que en los últimos años el problema se ha extendido y profundizado. Si son 20, 40 o 60 millones de pobres, sólo es reflejo de la complejidad y dramatismo del problema.

En México las políticas gubernamentales encaminadas a combatir la pobreza comenzaron a diseñarse e instrumentarse a partir de la década de los setenta, luego de que el modelo de desarrollo económico hacia adentro comenzó a ser obsoleto y los beneficios del crecimiento económico no estaban llegando a toda la población. Sin embargo, durante muchos años la búsqueda de un mayor bienestar para la población más marginada estuvo marcada por una

diversidad de programas que poco pudieron hacer para resolver el problema. Como ejemplo de lo anterior, se encuentra el Coplamar y el Pronasol.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo las políticas encaminadas al combate de la pobreza extrema dieron un giro enorme. Por primera vez se focalizó el gasto social a aquellas comunidades con mayores niveles de marginación, además de que se conceptualizó a la pobreza como un problema derivado de la carencia de capital humano, infraestructura física y oportunidades de empleo.

En el presente y último capítulo se analiza la hechura e implementación de la estrategia principal y más importante de la política social para incrementar el capital humano de las personas más marginadas<sup>132</sup>, es decir revertir la condición de pobreza: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Pase-Progresá). Este programa desde la perspectiva del gobierno federal constituye, junto con otras líneas de acción encaminadas a solucionar el problema, un esfuerzo innovador en la concepción de lo que es la pobreza y en cuáles son las causas y soluciones para combatirla. Por ello, la administración del presidente Vicente Fox consideró que el "Progresá" era un instrumento eficaz, pero perfectible de política social y le dio continuidad a este programa ampliando la cobertura y servicios denominándolo: "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades".

Esto se traduce entre otros aspectos, en que el "Progresá" era un programa eminentemente rural, para cubrir ahora como "Oportunidades" a partir de 2002, localidades urbanas de hasta un millón de habitantes. Además se consideró la ampliación de becas hasta la educación media superior y establecer, por primera vez coordinación tanto con el Sistema Nacional de Becas para Educación Superior, como con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Adicionalmente se contempla una estrecha colaboración

---

<sup>132</sup> Así lo establece tanto el PND 1995-2000 como el PND 2001-2006, en el que se inserta al "Progresá" y "Oportunidades" respectivamente en la vertiente de desarrollo humano, que promueve en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

con el reciente Programa "Arranque Parejo"<sup>133</sup> y con el "Seguro Popular de Salud"<sup>134</sup>, además de acceso al sistema de ahorro y crédito popular (las llamadas cajas solidarias), a través del Banco del Ahorro Popular y Servicios Financieros (BANSEFI).

Por lo anterior a pesar de que "Progres- Oportunidades"<sup>135</sup> es relativamente joven -de 1997 a la actualidad- su análisis nos va a permitir efectuar una evaluación, que suponemos arrojará resultados en dos direcciones: por un lado, tomando en cuenta su influencia incrementalista observar su evolución cuantitativa y cualitativa, es decir, medir tanto el incremento en cobertura, como en el aumento en la calidad e impacto de los beneficios; mientras que por el otro lado, diagnosticar si el cumplimiento de sus objetivos y metas son suficientes para el combate exitoso de la pobreza extrema o sólo es una pobre política para pobres, cuyo objetivo esencial sería únicamente contenerla, subordinando -como ha sido la tónica transexenal- la política social a la política económica, para que ésta continúe allanando el terreno a los grandes intereses económicos globales, para la reproducción y concentración de la riqueza.

En este sentido es evidente que la lucha contra la pobreza, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Sino supone la complementación entre la política económica y la política social, y por lo tanto, definir el bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas (la inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio, el PIB, etc.) como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Es decir, transformar estas variables macroeconómicas, de objetivos en instrumentos, de fines en

---

<sup>133</sup> Dicho programa consiste en brindar servicios de salud y complementos alimenticios a las mujeres desde el inicio del proceso de gestación de sus hijos, hasta sus primeros dos años de vida.

<sup>134</sup> Consiste en ofrecer a la población que no está asegurada ciertos servicios hospitalarios, así como un paquete básico de medicinas. Este programa opera con recursos federales complementados con aportaciones de los gobiernos estatales.

<sup>135</sup> En lo sucesivo y con el fin de lograr fluidez en la redacción, al referirnos al "Progres- Oportunidades" se identificará como el Programa, si existiese necesidad de hacer una distinción entre ellos, se hará de manera explícita, denominándolos a cada uno por separado, pero como ya hemos hecho notar sus objetivos, orientación, criterios, componentes y operación son muy similares, pues uno es prolongación del otro, y el cambio de nombre responde quizá sólo a vanidad presidencial para que se identifique con la presente administración un instrumento de política social que presenta un relativo grado de efectividad en sus acciones, pero que se diseñó e instrumentó en tiempos priistas.

medios, que revaloren y reposicionen a la política social en el conjunto del quehacer gubernamental<sup>136</sup>.

El Programa<sup>137</sup> se inscribe en la vertiente dirigida a aumentar las capacidades básicas de las familias en condición de pobreza extrema y sus objetivos básicos son:

- 1.- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como son los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios en materia educativa y de cuidado de la salud, así como apoyos monetarios.
- 2.- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.
- 3.- Contribuir a que los menores y jóvenes completen la educación básica y media superior, y para ello procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes, así como alentar su responsabilidad y participación activa en estas acciones.

Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, el Programa se basa en el compromiso conjunto de los Ejecutivo Federal y Estatal, dentro del

---

<sup>136</sup> Para un panorama más completo sobre las relaciones entre la política económica, la social y la pobreza en México en los últimos 30 años, así como la propuesta del autor de algunas medidas básicas para transformar dichas relaciones, situando el bienestar de la población en el centro del escenario, se recomienda *Cfr. BOLTVINIK, Julio. Política económica y social sinérgicas*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.) del día 18 de agosto de 2000.

<sup>137</sup> El Programa de Educación, Salud y Alimentación se puso en marcha en Cardonal, Hidalgo el 6 de agosto de 1997 y es formalizada su creación por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del mismo año, en el que también se crea como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, la "Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación", con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución del Progreso. Posteriormente, ya en la administración foxista, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2002 el decreto, mediante el cual se reforma el del 8 de agosto de 1997, para quedar casi en los mismos términos, cambiando la nomenclatura "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" y "Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" respectivamente por los de la administración zedillista, poniéndose en marcha en Tepatitlán de Morelos, Jalisco el 6 de marzo de 2002.

marco de los Convenios de Desarrollo Social, con el propósito de establecer la coordinación necesaria que haga posible alcanzar sus objetivos.

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional. Esta cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de Desarrollo Social, quien lo preside, de Hacienda, de Educación Pública y de Salud, quienes se reúnen trimestralmente. Este Consejo se apoya en un Comité Técnico, conformado por representantes de las mencionadas Secretarías además de la Contraloría e IMSS, quienes se reúnen también de manera trimestral, y se encarga de llevar a cabo el seguimiento del Programa; revisar el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las Dependencias y Entidades que participan en él; tomar decisiones en forma colegiada sobre las características del Programa que permitan una operación eficiente y transparente; así como cumplir con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo referente a las Reglas de Operación del Programa.

A nivel estatal, los gobiernos y las delegaciones son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de la atención a la salud de la población beneficiada, así como del seguimiento de la operación de los componentes respectivos del Programa, para lo cual integran el Comité Técnico Estatal, que se reúne bimestralmente para supervisar el estricto apego a los lineamientos generales de las Reglas de Operación, y reportar los resultados a la Coordinación Nacional para que ésta a su vez, los de a conocer a su Comité Técnico.

El Programa cuenta también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar en el medio rural, con el fin de apoyar en la verificación de que las localidades cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud. Esto es muy importante y más adelante se profundizará al respecto, pues uno de los criterios para seleccionar las localidades que serán atendidas por el Programa, es "el radio de influencia" de los servicios educativos y de salud públicos. Es decir, si determinada localidad se encuentra fuera de dicho radio se considera que no puede ser atendida por el Programa, aunque su grado de marginación sea muy alta.

Además para la incorporación de familias beneficiarias, el Programa se apoya en la organización de Asambleas Comunitarias, en las que hasta el 2001 ellas mismas elegían de entre las beneficiarias una promotora voluntaria para ayudar –previa capacitación– en la orientación a las demás titulares, para que pudieran contar con la información necesaria para cumplir su corresponsabilidad dentro del Programa, asimismo contemplaba entre sus funciones el establecer una mejor vinculación entre éstas y el personal de los servicios de salud y educación para canalizar solicitudes y sugerencias; y que se sustituyó por un “Comité de Promoción Comunitaria”, del que se ampliará más adelante.

#### **4.2. Principales orientaciones del Programa.**

Se identifican entre las más importantes ocho orientaciones generales de principios y estrategias que guían la operación del Programa. La primera hace referencia a que se trata de un Programa focalizado (en franca aceptación de su orientación neoliberal, en contraste de los programas universales característicos del Estado de bienestar), es decir que en virtud de que los recursos, por abundantes que sean, siempre serán necesariamente escasos para combatir la pobreza, es imprescindible asegurarse que benefician a quienes más lo necesitan, a fin de que la mejoría de las capacidades básicas de éstas familias, les permita beneficiarse de las acciones amplias de la política social. Sin embargo, a este respecto ya hemos mencionado que la focalización pareciera más que un instrumento eficaz en la asignación de recursos ahí donde más se requieren, una muestra del repliegue estatal respecto a sus obligaciones sociales históricas e irrenunciables.

La segunda orientación es la transparencia. Lo que significa que la selección de localidades, así como la identificación de las familias beneficiarias se lleva a cabo a partir de procedimientos rigurosos, objetivos, imparciales y homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables. Adicionalmente, los beneficios del Programa se hacen llegar directamente a las familias identificadas, a través ya sea de Módulos de Atención que se establecen temporalmente en un sitio próximo, o mediante depósitos bancarios en cuentas personalizadas de las beneficiarias, evitando con ello cualquier interferencia en la entrega del apoyo monetario.

Especial énfasis da el Programa a la imparcialidad y respeto a las preferencias políticas de las personas, a sus costumbres, creencias religiosas y características culturales. A este respecto, conviene subrayar que es muy fácil que cualquier programa o subsidio social se convierta en un instrumento del clientelismo y más en periodos electorales, como se comprobó nitidamente con el "Pronasol".

Un elector pobre, particularmente un elector en pobreza extrema, acosado por el hambre, la indefensión y por tanto, sin empoderamiento, difícilmente podrá comportarse como un ciudadano y con facilidad será presa de la manipulación, venderá su voto o se dejará coaccionar.

En este sentido, Abraham Maslow en su teoría de la jerarquía de las necesidades, señala: "si todas las necesidades están insatisfechas, y el organismo está entonces dominado por las necesidades fisiológicas, todas las demás necesidades pueden volverse inexistentes o hacerse a un lado. Es entonces justo caracterizar al organismo en su conjunto diciendo que está hambriento, puesto que la conciencia queda casi completamente vaciada por el hambre. Todas las capacidades son puestas al servicio de la satisfacción del hambre. La inteligencia, la memoria, los hábitos, todas pueden ser definidas en estas situación como meros instrumentos para la satisfacción del hambre. Las capacidades que no sean útiles para este propósito yacerán adormecidas. Para el ser humano que sufre hambre extrema no existen otros intereses que la comida"<sup>138</sup>.

Reconociendo que el actual gobierno ha publicitado que no se encuentran condicionados los beneficios, resulta difícil comprobar que se lleve a la práctica en su totalidad, pues es relativamente sencillo inducir sus preferencias para beneficio del partido político o grupo en el poder. Creemos que esto se podría comprobar con un extenso trabajo de campo, que no resulta posible para los alcances de la presente investigación.

La tercer orientación menciona que el ámbito y unidad de acción del Programa es la familia. Esto ha resultado muy controvertido, pues si bien reconocemos que es en la familia

---

<sup>138</sup> MASLOW, Abraham. *Motivación y personalidad*. Ed. FCE, México, tercera edición 1987, p. 16.

en donde se viven y se solucionan los problemas más apremiantes y directos, y que es el primer eslabón para la integración social, también lo es el hecho de que la selección de familias beneficiarias dentro de las localidades, tiene costos sociales importantes en la cohesión de las comunidades, es decir, se ha creado un resentimiento de los no beneficiarios hacia los beneficiarios, siendo la situación que incluso los primeros se encuentren en condiciones económicas y sociales muy parecidas a los segundos<sup>139</sup>.

La cuarta orientación es el enfoque de género, que nos parece acertada, además de que actualmente es tema de atención y preocupación a nivel mundial el papel de la mujer en el nuevo milenio. Reconocemos que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades sociales que prevalecen entre hombres y mujeres. Por esta razón, el Programa considera conveniente canalizar los apoyos económicos a través de las madres de familia, reconociendo e impulsando su responsabilidad para hacer mejor uso de éstos. Por otro lado, para contrarrestar el hecho de que con frecuencia las niñas interrumpen más tempranamente que los niños sus estudios, las ayudas escolares son ligeramente más elevadas para ellas a partir de los estudios de secundaria.

Por otra parte, el fomento de la corresponsabilidad es la quinta orientación. Lo que se traduce en que para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción plena de parte de los padres de familia sobre el beneficio que trae consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Las familias beneficiarias reciben los apoyos cada dos meses, durante tres años, siempre y cuando (más adelante se detallará los compromisos para cada componente del Programa) las familias cumplan con los compromisos, de no ser así los apoyos les son retirados.

Como se diagnosticó en el capítulo anterior, referente a la participación social, identificamos que si bien es cierto el Programa induce u obliga a la población objetivo a

---

<sup>139</sup> A este respecto existe una evaluación del "Progesa" por parte del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) que así confirma lo anterior en sus resultados y que además coincide con otra evaluación externa practicada por el International Food Policy Research Institute (IFPRI) a finales del 2000, por lo que es muy importante que se tomen las medidas pertinentes a fin de amortiguar el choque que produce el enfoque familiar del Programa con la organización social y política comunitaria. *Cfr.* SCOTT, Jhon y Susan W.

que participe en él a cambio de los beneficios que se ofrecen, ésta resulta muy limitada para los requerimientos de una verdadera política pública. Es decir, una política pública necesita del concurso de la población a quien va a atender en todas y cada una de las etapas de su proceso, ya que de no presentarse esta condición, nos estamos refiriendo a una política gubernamental maquillada de política pública en su estricto significado.

Ahora bien, el Programa contempla ciertamente mecanismos de participación, que indudablemente no son lo suficientemente amplios y vigorosos como lo exige el empoderamiento, ni tienen influencia real y efectiva en la hechura de ésta política pública, ya sea porque el Programa está enfocado a la población con una alta tasa de analfabetismo y que se encuentra más preocupada y ocupada en procurarse lo mínimo indispensable para sobrevivir, y que difícilmente puede involucrarse e informarse completa, clara y fidedignamente sobre los objetivos, componentes, normatividad, operatividad, etc. de él o porque al gobierno no le interesa invertir en el capital social, y/o carece de las habilidades necesarias para llevarlo a cabo, pues los procesos de participación amplios significa cederte poder a ellos, mediante un proceso quizá no redituable para el gobierno en términos políticos.

Reiteramos, desafortunadamente la sociedad civil mexicana se encuentra en una etapa de gestación –si con avances importantes producto de luchas históricas y no gracias a benevolentes concesiones del Estado- con un camino largo y difícil por recorrer para consolidar una ciudadanía emancipada, es decir, que ésta condición de los individuos en las sociedades modernas a la cual aspiramos, no sea una excepción, un privilegio, sino un derecho ejercido plena y responsablemente por todos.

Entre los débiles mecanismos de participación social inducida, podemos identificar, en primer lugar el de las familias que deben cumplir con una serie de compromisos para que les sea proporcionada esta ayuda condicionada. En segundo lugar, hasta el año 2001 funcionaba una figura participativa que se denominaba “Promotoras Comunitarias

---

Parker. *Progreso: una evaluación preliminar*. Documento de Trabajo núm. 178, División de Economía, CIDE, México, 12 de octubre de 2001.

Voluntarias", las cuales se seleccionaban a través de una Asamblea Comunitaria de entre las titulares de las familias beneficiarias, se les brindaba asesoría y capacitación y servían de enlace entre las demás familias y los funcionarios de los servicios educativos y de salud, así como de divulgación de información. El Programa contemplaba la existencia de una promotora por cada cien familias.

Actualmente se ha ampliado este mecanismo de participación, sustituyendo la figura de las promotoras voluntarias por un "Comité de Promoción Comunitaria", conformado por al menos dos vocales, una de salud y otra de educación por cada 100 titulares beneficiarias. Dichas vocales se eligen de forma democrática en asamblea de beneficiarias con asistencia mínima de 50% más uno, el puesto dura por tres años pero puede ser revocado por la asamblea, y deben sesionar de manera ordinaria cada dos meses.

Por último, se encuentra la "Contraloría Social" que funciona desde la administración salinista en muchos y muy diversos programas de desarrollo social, este programa es coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo su utilidad muy estrecha en alcances ya que se centra en mecanismos de control preventivo y correctivo sobre la operación de los servicios y recursos comprometidos. Esto no significa una denostación de su necesidad, sino más bien se refiere a su suficiencia, ya que para su óptimo funcionamiento es indispensable un relativamente amplio conocimiento por parte de los beneficiarios, tanto de la operatividad de ésta herramienta de control ciudadano, como del programa social.

Continuamos con la sexta orientación, aunque acertada en el discurso, igualmente resulta muy controversial en la práctica, y es que se enfatiza el hecho de que el Programa brinda ayuda estructural más que asistencial. Las ayudas asistenciales contra la pobreza no van más allá de lo que dura su presencia, y a su término no generan resultados perdurables que incidan en las causas adversas que la propician. Por eso el Programa busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, con el otorgamiento simultáneo de apoyos para la educación, alimentación y salud. Lo que está en duda no es el diagnóstico, ni la intención, sino la cantidad y calidad que los beneficios

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

deben guardar para efectivamente solucionar las abismales carencias, además de que el aumento en las capacidades encuentren espacios para explotarlas en un contexto de globalización.

La pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas, y por ende, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece también a otros factores, como la falta de acceso a empleos productivos y a servicios sociales esenciales. Por eso, la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias que viven en condiciones de pobreza no es condición suficiente para reducir su marginación: es imprescindible generar oportunidades productivas y mejor remuneradas, y medios que alienten y faciliten su integración a los procesos sociales.

Este planteamiento supera el simplismo de la teoría del capital humano, que sostiene que la causa única de la pobreza se encuentra en las limitadas capacidades humanas de los pobres y, en consecuencia, busca la solución exclusivamente mediante el aumento de tales capacidades.

El enfoque integral es la séptima orientación y está muy vinculada a la anterior, en lo referente a la suficiencia de los apoyos, pues en cuanto al fondo existe un amplio consenso sobre la importancia de la mutua complementariedad de la educación, salud y alimentación, así como de los efectos que se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones que los vinculan.

Es decir, un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios, y los beneficios de la atención de la salud, porque favorece una mejor comprensión de la importancia de las medidas preventivas de salud e higiene. Asimismo, la salud en los niños propicia un mejor rendimiento en la escuela al favorecer la continua asistencia escolar y un mayor nivel de atención en el aula. Desde el punto de vista de la alimentación, un buen estado nutricional es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

como la disponibilidad demás y mejores alimentos, por los mayores niveles de ingreso que generalmente se asocian con la mayor escolaridad.

A la complementariedad con otros programas hace referencia la octava orientación del Programa. Lo que se traduce a que se aspira a favorecer la convergencia de diversos programas de desarrollo social precisamente hacia las localidades que experimentan mayor marginación, para de esta forma maximizar los efectos positivos de los mismos, a fin de que la población que habita en esas localidades disponga de una más sólida infraestructura básica y cobertura social que le permita acceder a nuevas oportunidades de desarrollo. Sin embargo, los programas de "Abasto Social de Leche" (Liconsal) y Tortilla (Fidelist) no proporcionan sus apoyos entre las familias beneficiarias del Programa, ni en las localidades en que éste opera. Es decir, son mutuamente excluyentes, aunque comparten los mismos criterios y metodología de identificación de la población objetivo.

En resumen, las orientaciones del Programa son muy ambiciosas y varias de ellas chocan dramáticamente con la realidad. Sin embargo, se reconoce un avance importante en materia de política social que ha revolucionado lo hecho anteriormente de corte neoliberal, poniendo en la mesa de análisis y discusión sus virtudes, pero también sus puntos débiles. En el apartado siguiente se expondrá el proceso de focalización del Programa, que reviste gran importancia en su operatividad y que se inscribe en la visión neoliberal sobre la pobreza y cómo atenderla.

#### **4.3 El proceso de focalización en el Programa: ¿eficientismo o repliegue estatal?**

La Coordinación Nacional del Programa es responsable de los trabajos de recolección, captura y procesamiento de la información socioeconómica de los hogares, así como de la identificación de los hogares cuyas condiciones de pobreza extrema requieren del apoyo y beneficios de el Programa, que ha ampliado gradualmente su cobertura y en la actualidad opera en las 31 entidades federativas del país. A continuación se describe cómo se lleva a cabo la selección de las familias beneficiarias, a lo largo de tres etapas distinguibles.

El primer filtro de focal es de carácter geográfico, a través del cual se determinan las localidades del medio rural y "Áreas Geoestadísticas Básicas" (AGEB) en el urbano con mayor marginación, cuyos contornos no necesariamente coinciden con límites estatales o municipales. Esta selección según su grado de marginación, se basa en elementos homogéneos a nivel nacional establecidos por el Consejo Nacional de Población (Conapo), siguiendo un procedimiento estandarizado, que se obtiene mediante la construcción de un "Índice Básico de Marginación". El cual se construyó con base a la información proporcionada, con pesos relativamente simétricos del "XI Censo General de Población y Vivienda 1990", el "Censo de Población y Vivienda 1995" y el "Catálogo de Integración Territorial 1995", y se actualizó con los resultados definitivos del "XII Censo General de Población y Vivienda 2000", todos realizados por el INEGI.

Los indicadores utilizados para construir el índice de marginación de las localidades son los siguientes:

- 1.- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más.
- 2.- Porcentaje de viviendas sin agua.
- 3.- Porcentaje de viviendas sin drenaje.
- 4.- Porcentaje de viviendas sin electricidad.
- 5.- Número promedio de ocupantes por cuarto.
- 6.- Porcentaje de viviendas con piso de tierra.
- 7.- Porcentaje de población ocupada en el sector primario.

Con dicho índice calculado mediante una ecuación matemática, se estratificaron las localidades en cinco niveles de marginación: Muy Baja, Baja, Media, Alta y Muy Alta. Aunque en un principio, el Programa sólo seleccionó localidades con Alta y Muy Alta marginación, actualmente ha incorporado paulatinamente localidades con marginación Media, Baja y Muy Baja.

De acuerdo al Programa, la incorporación de localidades con marginación Media obedeció a que las localidades seleccionadas tienen un índice de marginación muy similar al que integra el grupo de localidades de Alta marginación; y la inclusión de localidades con

marginación Baja y Muy Baja responde a que éstas han experimentado situaciones que han deteriorado su condición de marginación. Así según su grado de marginación de 1999 al 2002, sin variaciones importantes en los porcentajes, tenemos el siguiente cuadro, que ilustra lo anterior:

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOCALIDADES Y FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA POR GRADO DE MARGINACION.**

	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja
Localidades	55.8	31	12.5	0.5	0.2
Familias	42.7	36.5	19.1	1.1	0.6

**FUENTE:** Cuadro elaborado con información obtenida en Secretaría de Desarrollo Social. *PROGRESA: Más oportunidades para las familias pobres.* Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances, 1999, México, pp. 48-49.

Es muy importante señalar, que una vez identificadas las localidades prioritarias por su grado de marginación, se consideran seleccionables únicamente a aquellas que tienen acceso a servicios de educación y salud, que como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo a lo que se conoce como "radios de influencia" según la proximidad a los diferentes tipos de carreteras, siendo los criterios de distancia los siguientes:

- 1.- Para las escuelas ubicadas en localidades vecinas de una carretera estatal, tres y seis kilómetros para primaria y secundaria, respectivamente.
- 2.- Para las escuelas ubicadas en localidades vecinas de una carretera estatal, tres y seis kilómetros para primaria y secundaria, respectivamente.
- 3.- Para las escuelas ubicadas en localidades rurales (sin vecindad de carreteras pavimentadas), dos y medio kilómetros y cinco para primaria y secundaria, respectivamente.
- 4.- Para los centros de salud ubicados en localidades cercanas a una carretera federal, estatal o en localidades rurales, quince, diez y cinco kilómetros respectivamente.

Lo anterior evidencia una de las debilidades más graves del Programa, pues las localidades excluidas por su difícil acceso a escuelas y centros de salud o por la inexistencia de estos, son precisamente las más marginadas. Además esta inaccesibilidad dificulta enormemente

que sean atendidas por otros programas sociales, dejándolas en una situación de olvido e indefensión que agudiza sus precarias condiciones.

La segunda etapa de la focalización del Programa consiste en la identificación de los probables hogares beneficiarios, a partir de las interrelaciones de las múltiples características que determinan la condición de pobreza de las familias. Como se ha señalado, el Programa tiene como unidad de atención a las familias, y éstas se circunscriben al hogar, para una identificación más clara y precisa. Así, tenemos que por hogar el Programa entiende al conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina.

La identificación consiste primeramente, en el levantamiento de censos de todos los hogares en las localidades seleccionadas en la primera etapa. Con dichas encuestas se obtiene información muy completa, sobre aspectos demográficos, educativos, étnicos, económicos, migratorios y de acceso a programas sociales y servicios de salud.

En la recolección de información en los hogares, se capta también la referente sobre las diversas características de la localidad o colonia mediante una cédula diseñada específicamente para obtener datos sobre los servicios de educación, salud y comunicaciones, los tipos de transporte que utilizan los habitantes y su costo, así como las características generales de abasto de alimentos y precios de los mismos en la comunidad. Una vez que se cuenta con la información de cada hogar, se procede a la evaluación de las características socioeconómicas, para determinar su condición de pobreza extrema a través de un sistema de puntajes, mediante la metodología descrita a continuación.

Primeramente, la aproximación se basa en una división preliminar de los hogares pobres y no pobres, comparando su ingreso mensual per cápita que toma en cuenta sólo a los trabajadores mayores de 15 años de los hogares con una línea de pobreza extrema de aproximadamente 320 pesos per cápita por mes para 1999. Esta línea de pobreza extrema, se basa en el costo actualizado a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

rubro de alimentos, bebidas y tabaco, de la Canasta Normativa Alimentaria, definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), multiplicado por un factor que considera un mínimo para gastos no alimentarios.

Esta distinción entre hogares pobres y no pobres es sólo preliminar, debido a que la clasificación final de la que se deriva la identificación de los hogares beneficiarios del Programa se realiza a partir de un conjunto de características socioeconómicas de cada unidad doméstica, y ya no depende únicamente del ingreso monetario reportado por los hogares. Este procedimiento incorpora la información disponible sobre las características de los miembros del hogar y de su vivienda, permitiendo un proceso de identificación más completa y confiable, al evaluar simultáneamente múltiples indicadores que reflejan las condiciones sociales y económicas de las familias. En otras palabras, se emplea un método multidimensional de la pobreza, relativamente generoso.

Dicho procedimiento de identificación surge de la aplicación de una técnica estadística multivariada que se denomina "análisis discriminante", que permite resumir la información de un conjunto de características de los hogares en un solo indicador numérico, que mide la condición de pobreza del hogar. A este indicador se le denomina "función discriminante Y", y dado que está construido a partir de las características de los hogares, permite obtener un puntaje o valor asociado para cada una de las características. De esta forma, a partir de la función discriminante se construye un sistema de puntajes que permiten asignar a cada hogar un nivel de carencia.

Dentro del sistema de puntajes, cada uno de los indicadores considerados tiene un valor que varía entre cero y cien puntos. Los valores más cercanos a cero se asocian a mayores carencias, mientras que los más cercanos a cien lo inverso. Sin embargo, la cercanía a cero o a cien, no sólo se determina en función de la carencia o presencia de la característica que se está midiendo con el indicador, sino de la importancia que este representa con respecto al resto de los atributos que en conjunto sirven para describir al hogar.

La tercera y última etapa de la focalización consiste en que, a partir del proceso de identificación de las familias beneficiarias del Programa, se establece el contacto formal con sus titulares, ya sea mediante Asambleas Comunitarias o de Módulos de Atención, en donde se explican las características y funcionamiento del Programa, así como también las responsabilidades que adquieren por recibir los apoyos. Además se les hace entrega de cédulas para su registro en los servicios de educación y salud, que a la postre sirven de controles para poder determinar, tanto los montos de los apoyos de acuerdo al número de hijos, como su permanencia en el Programa. Un elemento importante del que ya se ha hecho mención y que está íntimamente relacionado con la participación, es que en esas Asambleas, hasta el 2001 se elegía a una promotora voluntaria de entre las titulares beneficiarias, actualmente se ha ampliado con la existencia del "Comité de Promoción Comunitaria" del que hablamos páginas adelante.

Por todo lo anterior, es de reconocerse que el procedimiento de identificación de familias beneficiarias del Programa sigue mecanismos operativos transparentes, rigurosos y objetivos, que evitan la discrecionalidad en la asignación de los beneficios. Asimismo, evita la determinación unidimensional, sólo basada en un criterio como es el ingreso, de la condición de pobreza extrema de los hogares, en favor de un criterio que considera la utilización simultánea de múltiples factores.

En el procedimiento se utiliza una regla de clasificación que se desprende de la información misma de los hogares que se busca clasificar. Además permite incluir a los hogares que no reportan su ingreso. La metodología empleada eleva la confiabilidad del proceso de identificación de los hogares beneficiarios, al disminuir el riesgo de evaluar su condición social sobre mediciones del ingreso que pueden ser erróneas o contener imprecisiones.

El proceso se aplica mediante criterios homogéneos y consistentes, sin establecer de antemano a nivel de las localidades o colonias dentro de las AGEB, municipios o regiones un número predeterminado de familias que deban ser beneficiadas por el Programa, sino que este número es el resultado derivado específicamente de las características de los hogares.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pese a lo anterior, es posible identificar algunos aspectos de la focalización que debilita los objetivos que persigue el Programa, a la par que pone en el centro del debate el verdadero origen e intención de la focalización en la política anti-pobreza. Pues si bien es cierto que mientras más precisamente llega un subsidio a los pobres, menor es el desperdicio y el costo de lograr el objetivo deseado; también lo es el hecho que ante la magnitud y complejidad del problema, el Estado no debe replegarse paulatinamente disminuyendo al máximo los recursos a este rubro, aludiendo a su papel más modesto y a la lógica del costo-beneficio en el área social, pues sin duda el costo social de sólo contener el problema necesariamente es más alto y el cobro de esa factura puede tener serias implicaciones en la gobernabilidad del país.

Además el retiro del Estado de importantes áreas y su desvinculación de determinadas funciones, antes consideradas como de su estricta responsabilidad, genera la institucionalización y profundización de las desigualdades sociales, ya que los sectores con capacidad de demanda podrán elegir entre los deficientes servicios que brinda un Estado empobrecido o, la autogestión de las políticas sociales sin contar con los recursos suficientes y la infraestructura adecuada.

Este cuestionamiento encuentra sustento en el hecho de que la incorporación de la población objetivo está sujeta a los límites establecidos a la cobertura nacional para el ejercicio fiscal correspondiente, así como a la disponibilidad presupuestal. Cuyos montos están directamente relacionados a los vaivenes económicos. Es aquí, en donde se torna más evidente la subordinación de la política social ante la política económica, así como los efectos negativos del modelo neoliberal, preocupado éste principalmente en captar capitales volátiles que en el bienestar de las mayorías.

Otro aspecto no menor y que ha quedado develado, es el efecto producido por la focalización en el tejido y cohesión social. Pues como hemos hecho notar existe la evidencia de que el enfoque individualista del Programa, choca con la organización social y política de muchas localidades, principalmente las de población mayoritariamente indígena. La visión egoísta del neoliberalismo, que no reconoce el sentido de comunidad, de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

pertenencia a un entorno, de identidad social; se contraponen a la existencia de lo que consideramos condición necesaria para salir del estado de pobreza: el capital social.

Pues a medida que se fomente y faciliten los lazos de unión, de solidaridad, de reunión, de cooperación, de participación, de intercambio y de identificación a causas comunes de los individuos; mayores serán las posibilidades de generar alternativas viables de solución a los problemas que les aquejan.

#### **4.4 Componentes del Programa.**

El Programa proporciona a las familias beneficiarias apoyos en forma monetaria y en especie. Entre los primeros se encuentran el apoyo alimentario, las becas educativas y la ayuda para la adquisición de útiles escolares; entre los segundos, los suplementos alimenticios, así como la entrega de paquetes de útiles escolares en determinados planteles de primaria.

Las transferencias monetarias y en especie que reciben, más los apoyos en acciones de salud, constituyen un paquete integral que busca revertir las principales deficiencias que han impedido a la población en condiciones de pobreza extrema, romper el círculo vicioso de esa condición.

Los apoyos monetarios, en todos los casos, se entregan en forma individual a la titular beneficiaria. Con excepción de las becas en educación media superior, si así lo solicitan los jóvenes becarios. El apoyo monetario que recibe una familia varía conforme al número de niños y jóvenes que ingresen a la escuela, a su permanencia y avance en los diferentes niveles escolares, así como a la conclusión del nivel educativo correspondiente. Además se ajustan cada seis meses, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La liquidación del valor monetario total, se realiza bimestralmente, con excepción de la ayuda para la adquisición de útiles escolares que en el nivel de primaria, se realiza de manera semestral (adquisición y reposición). Mientras que los becarios de secundaria y media superior, reciben un único apoyo monetario anual que se entrega durante el primer semestre del año. La entrega se hace a bimestre vencido, lo que permite la validación mensual de la certificación de asistencia a las unidades de salud y a los planteles educativos, y se efectúa mediante una sola exhibición, ya sea en los Módulos de Atención o en depósitos en cuentas bancarias personalizadas.

A continuación desagregaremos los tres componentes, para ilustrar a profundidad las características de cada uno de ellos.

#### **4.4.1 Componente educativo.**

La educación es un factor fundamental para la incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país. Es clave también para desarrollar el potencial de las personas en los diversos ámbitos de la vida y para adquirir las capacidades que se requieren para realizar actividades productivas y bien remuneradas.

En el área educativa, el Programa orienta sus acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior, enfatizando la equidad de género. El componente educativo se integra por dos tipos de apoyo: becas educativas y útiles escolares.

Las becas educativas para el nivel básico se asignan a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias, menores de 18 años, que estén inscritos y asistan a la escuela de acuerdo a los criterios establecidos. En el caso de la educación media superior – incluida por primera vez en el ciclo escolar 2002-2003 se asigna a los jóvenes de entre 14 y 20 años de edad inscritos en ese nivel. Estos apoyos están condicionados a la asistencia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

regular a la escuela, si se rebasa el número de inasistencias injustificadas permitido en los meses o durante el ciclo escolar, se suspenden temporalmente o incluso de manera definitiva.

Las becas corresponden a los diez meses del ciclo escolar; su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. Además a partir del nivel de secundaria, las becas para las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres, para estimular una mayor asistencia escolar de las educandas, en tanto existen evidencias de que en las familias en condición de pobreza, son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y más tempranamente que los hombres.

Existe un monto máximo que puede recibir una familia por este concepto por mes. Al estimar el primer apoyo mensual correspondiente a las becas por familia, se verifica que no rebase el monto máximo de becas. Si éste se rebasa, se ajustan proporcionalmente los montos, para que la suma de las mismas no rebase el tope y no quede un becario fuera del esquema. A este respecto, el Programa privilegia a las familias no numerosas, pues a medida que aumenta el número de hijos al existir un monto máximo, el beneficio per cápita disminuye en esa proporción; con esto se pretende incidir en la planificación familiar.

Este componente es el más importante del Programa, tanto porque en torno de él se sitúa su objetivo principal, romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias más altas.

Sin embargo, surgen algunas críticas al diseño del Programa a este respecto, que pone en duda su efectividad para combatir la pobreza extrema. En primer lugar, el Programa está orientado no tanto a abatir la pobreza en el presente, sino más bien busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. A través de las becas, los apoyos a la alimentación familiar y la atención a la salud, se apuesta a que una mayor proporción de niños y jóvenes terminen al menos la educación secundaria. Se supone que ello redundará en una menor incidencia de la pobreza en la próxima generación. Lo que sitúa a los adultos en una definición de irredimibles, son y seguirán siendo pobres extremos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pero más aún, el objetivo en tanto pertenece al futuro relativamente distante, es inobservable y sólo se podrá evaluar en la próxima generación, cuando los escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares. Sin olvidar que "la mayor educación se transformará en un mayor ingreso si y sólo si las oportunidades económicas (de empleo asalariado o de trabajo por cuenta propia donde las habilidades adquiridas signifiquen una diferencia de productividad) crecen también. De otro modo, la educación adquirida no se traducirá en mayores ingresos"<sup>140</sup>.

Por ello a decir de Boltvinik "el impacto futuro del Progreso (*hoy Oportunidades*) depende de una apuesta, basada en la idea del capital humano... que sostiene que es la baja preparación de la población (para superar la cual es indispensable que los individuos tengan buena salud y, por tanto, buena nutrición) lo que explica su pobreza. Es decir, que atribuye la pobreza a fallas de los individuos y actúa, por tanto, a este nivel para intentar superarlos. En general, las concepciones neoliberales atribuyen la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de tal manera que la acción correctiva debe hacerse a este nivel, educando a las personas"<sup>141</sup>.

Además hay dos problemas asociados a esta apuesta futurista. El primero es el de la falacia de composición: una cosa es que el aumento de la educación de un individuo, dada una demanda de trabajo y el perfil educativo de la sociedad, se traduzca en un aumento de su ingreso individual, esto es razonable, ya que el cambio en la educación de un individuo no afecta las condiciones del mercado de trabajo; mientras que otra muy diferente es que el aumento en el nivel educativo de millones, que si altera y sustancialmente el perfil educativo de la población y, por tanto, las condiciones del mercado de trabajo, se pueda traducir en aumentos de ingresos para esos millones.

El segundo problema, es que los niveles educacionales en los que hay evidencia de aumentos sustanciales en el ingreso de las personas, según cálculos del Banco Mundial en

---

<sup>140</sup> BOLTVINIK, Julio. *Evaluando el Progreso*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el día 26 de mayo de 2000.

<sup>141</sup> *Ibidem*. Las cursivas dentro del paréntesis son nuestras.

México<sup>142</sup>, son los de preparatoria completa y universidad; primaria y secundaria no generan rendimientos importantes. Ciertamente se debe partir de algo, pero esas son las evidencias, por lo que subrayamos la importancia que este impulso a la educación debe de ir acompañado de impulsos a proyectos productivos, así como créditos accesibles para esta población para que realmente se pueda revertir el problema.

Una segunda crítica al diseño en este componente es que en el Programa no se clarifica por qué las becas han de empezar en tercer grado de primaria. Por una parte, el Programa señala que "es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar en edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento"<sup>143</sup>. Por otra parte, el propio Programa marca cómo, a partir de los 12 años, "la presión es más fuerte para que los niños trabajen"<sup>144</sup>, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria.

Otra crítica que surge sobre este componente, es que no se explicita en ninguna parte del Programa o de las Reglas de Operación, la razón para no otorgar la beca en los meses de vacaciones. Se ignora con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural: el carácter estacional del hambre. Lo anterior, de acuerdo a Boltvinik, constituye un problema serio, dado que "en los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país de julio a octubre... son los de hambre más aguda. En algunos países ha sido documentada la baja de peso de las personas durante este periodo. Dada la forma en la que se paga las becas, a bimestre vencido, el primer pago de cada ciclo escolar llegará en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre en la que se puede agudizar el hambre"<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Vid. LACHLER, Ulrich. *Education and earnings inequality in Mexico*. Banco Mundial, oficina en México, 1998.

<sup>143</sup> PROGRESA. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Poder Ejecutivo Federal, s.f. p. 4.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 22

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.4.2 Componente de salud.

El objetivo del componente de salud es ampliar y mejorar la cobertura de los servicios de atención primaria, a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias y mejorar los niveles de salud entre sus integrantes, contribuir a elevar los indicadores de salud entre la población, y propiciar un cambio sustancial y perdurable en la conducta de las familias que derive en una actitud preventiva para el cuidado de la salud.

Este componente establece cuatro estrategias específicas: proporcionar, de manera gratuita, el "Paquete Básico (a partir de 2002 *Esencial*) de Servicios de Salud", prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación; fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; y reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional. Estas acciones se destinan a todos los miembros de las familias beneficiarias, con especial cuidado en la población más vulnerable, como son las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los niños menores de cinco años.

La atención de la salud se proporciona mediante la aplicación del "Paquete Esencial de Servicios de Salud", definido por el Consejo Nacional de Salud, compuesto por trece acciones que se caracterizan por su alta efectividad y su carácter principalmente preventivo, sin descuidar aspectos curativos y de control de los principales padecimientos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

#### PAQUETE ESENCIAL DE SERVICIOS DE SALUD.

1.- Sancamiento básico a nivel familiar.
2.- Planificación familiar.
3.- Atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido.
4.- Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil.
5.- Inmunizaciones.
6.- Manejo de casos de diarrea en el hogar.

<sup>145</sup> BOLTVINIK, Julio. *El progreso de cerca*. En periódico *La Jornada*, México, 16 de junio de 2000.

7.- Tratamiento antiparasitario a las familias
8.- Manejo de infecciones respiratorias agudas.
9.- Prevención y control de tuberculosos pulmonar.
10.- Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus.
11.- Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.
12.- Capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud.
13.- Prevención, detección y control del cáncer cérvico uterino

FUENTE: Cuadro tomado de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

El Programa señala que las instituciones de salud (SSA, IMSS y otras instituciones participantes) son las encargadas de proporcionar este paquete buscando una atención integral familiar expedita, debidamente calendarizada a través de citas programadas a la unidad de salud, a efecto de que las familias reciban las acciones de salud y las madres y padres la capacitación y educación para la salud correspondiente. Para ello, se cuenta con un protocolo de la frecuencia de atención, según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia. Siendo el que se detalla en el siguiente cuadro:

#### FRECUENCIA DE ATENCION Y ACCIONES PRIORITARIAS.

<i>NINOS</i>		
GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISION	ACCIONES
Menores de 4 meses	3: a los 7 y 20 días y a los 2 meses	Imunizaciones, control del crecimiento, peso y talla.
De 4 a 24 meses	8: a los 4, 6, 9, 12, 15, 18, 21 y 24 meses	Ibidem, más vigilancia de la alimentación y detección temprana de enfermedades.
De 2 a 4 años	3: 1 cada 4 meses	Ibidem.
De 5 a 9 años	2: 1 cada 6 meses	Ibidem.
De 10 a 19 años	2: 1 cada 6 meses	Imunizaciones, educación para la salud, orientación sexual, planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH Sida, detección temprana de enfermedades.
<i>MUJERES</i>		
Embarazadas	5 revisiones prenatales	Orientación nutricional, vigilancia del desarrollo del embarazo, administración de hierro, ácido fólico y toxoide tetánico y diftérico
En periodo de puerperio y lactancia	2 revisiones: una en el puerperio mediato (7 días) y, una en el periodo de lactancia (28 días)	Planificación familiar, orientación nutricional, cuidados de recién nacido y fomento de la lactancia materna.
<i>JOVENES Y ADULTOS</i>		

Hombres y mujeres de 20 a 49 años	2 revisiones; una cada 6 meses	Salud reproductiva, planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual, detección temprana de enfermedades, educación para la salud, salud mental y VIH Sida.
Hombres y mujeres de 50 años y más	Una revisión al año	Detección temprana de enfermedades crónico degenerativas y neoplasias.

NOTA: En los menores de 5 años detectados con algún grado de desnutrición la revisión debe ser mensual.  
**FUENTE:** Cuadro tomado de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

Asimismo, en todas las unidades de salud se entrega a la madre de familia una "Cartilla Familiar" en la que se registra a los miembros de la familia y se incluyen las citas a las que deberán acudir y su cumplimiento, así como a las pláticas de educación para la salud a las que debe mayoritariamente asistir la madre, como el eje del grupo familiar. En estas sesiones educativas para las titulares, que se llevan a cabo mensualmente, se consideran 25 temas referentes al "Paquete Esencial de los Servicios de Salud" y 10 temas adicionales que se incorporaron en el año 2001, además de temas de interés acorde a la situación epidemiológica de la región.

Las familias de reciente incorporación al Programa deben de recibir además de los anteriores, los temas introductorios del Programa. Por otro lado, las familias que hayan participado en todas las sesiones educativas serán objeto de una actualización anual sobre los objetivos del Programa. Adicionalmente, se tiene contemplado que determinadas sesiones sea obligatoria la asistencia para los becarios de educación media superior; mientras que en otras simplemente se sugiere que asistan también los padres de familia, pero sin carácter de obligatoriedad.

En este segundo componente del Programa, igual que en el de educación, el énfasis está puesto por el lado de la demanda y, por tanto, por el uso más pleno de las capacidades instaladas. Las acciones por el lado de la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del Programa, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. El hecho mismo que hayan sido eliminadas las localidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un determinado "radio de influencia", muestra el interés en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Si existe una clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio es básicamente de una actitud pasiva, esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite obligatorio, de una coacción para recibir los apoyos.

#### **4.4.3 Componente alimentario.**

Este componente se divide en apoyos monetarios y suplementos alimenticios. El objetivo del apoyo monetario es que las familias mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos y por esta vía, eleven su estado nutricional, en especial de los niños. El monto es el mismo en todo el país, y se determina tomando como base la acreditación del cumplimiento de asistencia a los servicios de salud de los integrantes de la familia que les corresponda. Cabe señalar que, en el caso de los apoyos monetarios, se estimula su uso para el bienestar familiar, pero el destino que la familia le dé, no condiciona ninguno de los apoyos, ni está sujeto a verificación. Sin embargo, se promueve activamente el buen uso de estos, para elevar las condiciones de vida de las familias en pobreza extrema.

Por otro lado, el objetivo de otorgar suplementos alimenticios es prevenir y atender la desnutrición infantil, inclusive desde la etapa de gestación. Este apoyo es especie se entrega en forma mensual durante todo el año en la unidad de salud que corresponda a la familia; siendo de siete sobres de 240 gramos para las madres y seis de otro suplemento diferente para los niños, cada sobre en ambos casos rinde cinco porciones. El Programa señala que cuando se detecta cualquier grado de desnutrición, también se dan estos suplementos a niños de entre dos y cinco años de edad. En el diseño de los suplementos se destaca, además del aporte de micronutrientes requeridos por la población, su sencilla preparación, la disponibilidad de diversos sabores, así como su fácil distribución y conservación.

Los problemas que se manifiestan en el diseño en materia alimentaria, a decir del diagnóstico que elabora Boltvinik es que "mientras con los niños de cuatro a 24 meses se adopta una actitud preventiva de la desnutrición, con los de dos a cinco años, la postura es

curativa: la papilla sólo para los que muestren desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de dos años y los de dos a cinco no son fuertes. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de cinco años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de dos a cinco años era de 44.7%. Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores de esta edad son beneficiados por el suplemento otorgado vía la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los niños de dos a cinco años de edad.

Otro problema es que los niños de más de cinco años quedan sin protección especial. Esto se reflejará en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio<sup>146</sup>.

Otro problema visible en el diseño del Programa, se deriva de que se subestima a la población beneficiaria, al considerarla inerte y no comprender sus prioridades basadas en la lógica de las condiciones agudas de escasez. Es decir, la forma de pago bimestral del apoyo monetario destinado al bienestar familiar (principalmente orientado al mejoramiento de la alimentación), tiene implicaciones serias desde el punto de vista de las pautas de uso de los recursos a las que da lugar. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia, es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada, etcétera.

Con el fin de ilustrar lo anterior, permítasenos reproducir el testimonio de un investigador social, como resultado de trabajo de campo antropológico en siete comunidades

---

<sup>146</sup> BOLTVINIK, Julio. *El diseño del Progreso*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el día 2 de junio de 2000.

beneficiarias del Programa, que confirma la tesis de que la reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece uno adicional:

“Las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la Asamblea de incorporación recomienda a las mujeres que gasten el dinero en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero, porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho, logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios”<sup>147</sup>.

Por último, no puede soslayarse el hecho de que en muchas comunidades el traslado a la clínica es tardado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a ella, en particular para la plática educativa y para recoger los suplementos alimentarios, pueden convertirse en una barrera de acceso al Programa.

#### 4.5. Evaluación y crítica del Programa.

La tendencia contemporánea del Estado lo ha llevado a implementar políticas encaminadas a solucionar los múltiples y complejos problemas que experimenta la sociedad, además de que éstas permitan la apertura, transparencia y cercanía de las acciones gubernamentales a la ciudadanía. Es decir, que los objetivos detrás de estas políticas aluden a dos metas claras: la primera está relacionada con el gobierno y con el logro de mayores niveles de eficacia, y la segunda tiene relación con la ciudadanía y el logro de una mejor y más fluida relación Estado-sociedad.

---

<sup>147</sup> Vid. ESCOBAR, Agustín. *Progreso y cambio social en el campo en México*. Ponencia presentada en el Seminario “Teorías Vigentes sobre el combate a la pobreza”. Universidad de Guadalajara e ITESO, México, 1999.

En este sentido, la evaluación se ha convertido en el instrumento básico para medir la efectividad de los programas, de tal manera que tanto el gobierno como la sociedad civil puedan juzgar sus méritos y efectos reales; así como, el instrumento estándar para determinar qué programas deben seguir implementándose y cuáles no ante eventuales políticas de recorte presupuestario o reducción del gasto corriente gubernamental

Simultáneamente, el proceso de evaluación puede ser usado como una forma de lograr que un programa obtenga legitimidad, es decir, que a través de la evaluación se pueden mostrar el cumplimiento de objetivos y metas, y así lograr reconocimiento público y publicidad que permitan la obtención de mayores recursos políticos.

En esta lógica, derivado del análisis efectuado al Programa y desde nuestro punto de vista, se reconoce que la evaluación es la parte más acabada, más fina, resultado de un trabajo periódico muy interesante y completo a este respecto, pues encontramos que está sujeto a un sistemático proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación. Las actividades en esta materia están dirigidos no sólo a la medición de los procesos, resultados e impactos del Programa, sino también a hacer pública gran cantidad de información relativa a la operación del Programa, así como las constantes evaluaciones que se han realizado. Esto indudablemente representa un mérito relevante, que contrasta con "PronasoI" y "Coplamar", y muchos otros programas sociales, donde la opacidad y el secretismo eran la constante.

El Comité Nacional es la instancia encargada del análisis de la información y de publicitar cada bimestre los resultados del Programa. Asimismo desde 1998, se utilizan un número bastante considerable de indicadores de seguimiento, evaluación y gestión del Programa. Estos indicadores se utilizan como un instrumento de evaluación complementario a la "Encuestas de Evaluación de Hogares" (ENCEL), por su atención sobre variables operativas, por su disponibilidad continua, por su costo-efectividad al ser generadas como

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

parte de la operación del Programa mismo, y por su representatividad de los beneficiarios<sup>148</sup>.

Adicionalmente al seguimiento que realizan las instituciones participantes del Programa, se llevan a cabo diversas evaluaciones externas, que pueden ser instituciones académicas nacionales e incluso extranjeras<sup>149</sup>.

Como es evidente existen diversos estudios de evaluación del Programa, que consideramos con alto grado de confiabilidad. Por ello, con la finalidad de evitar repetir lo que ya se ha dicho y escrito al respecto, el presente trabajo recepcional propone su propio esquema de

---

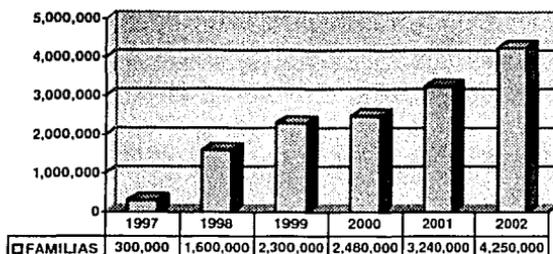
<sup>148</sup> ENCEL consiste en el análisis de información recabada cada seis meses mediante entrevistas a 24 mil hogares, distribuidos en 506 localidades de siete estados, con la finalidad de detectar errores que permita la reorientación de acciones, mejorar la funcionalidad de los procesos y en general, aumentar la efectividad y el uso eficiente de los recursos asignados para el logro de las metas planeadas. Este mecanismo de evaluación divide a los hogares seleccionados para la muestra en dos grupos: de tratamiento y de control. En el primero se agrupan a los que son beneficiarios del Programa (320 localidades), mientras que en el segundo a los que no reciben dichos beneficios (186 localidades). Esto con el objeto de confrontar su comportamiento y poder verificar si el Programa incide positivamente y en qué grado en el beneficio en las familias en que se aplica. Posteriormente, se incorpora al grupo de control al Programa y se realiza otra ronda de entrevistas a los hogares para determinar la evolución del comportamiento de este grupo una vez que es incorporado y que recibe los beneficios del Programa, y se compara con los impactos que se dieron en el grupo de tratamiento, cuando éste comenzó a recibir los apoyos.

<sup>149</sup> Entre 1998 y 2000 se desarrolló el primer trabajo de evaluación del impacto del Programa, denominado "¿Está dando buenos resultados el Progreso? Informe de evaluación de impacto, 1998-2000". Mismo que fue publicado en ocho tomos, los cuales contienen estudios realizados por los evaluadores externos participantes, coordinados por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Por su parte en 2001, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó un informe sobre la evaluación de los resultados del Programa, como seguimiento de los estudios anteriores. Además en diciembre de 2001, el CIESAS presentó los resultados de una evaluación cualitativa del Programa en zonas semi-urbanas. Finalmente, mencionamos que el 15 de junio de 2002 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se establece el "Esquema y términos de referencia para la evaluación externa". Todos los informes de evaluación elaborados están disponibles al público en general en la dirección electrónica: [http://www.progreso.gob.mx/ce\\_opportunidades/evaluacion\\_impacto/index.html](http://www.progreso.gob.mx/ce_opportunidades/evaluacion_impacto/index.html).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

evaluación, cuyos méritos y errores corresponden estrictamente a la responsabilidad del autor, siendo la siguiente:

#### EVOLUCION EN LA COBERTURA DEL PROGRAMA 1997-2002.



FUENTE: Para el periodo 1997-2000 los datos se tomaron de la publicación oficial: El Desarrollo Social en México: resultados 1995-2000. Editado por la Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000. Mientras que para los años 2001 y 2002 las cifras son las proporcionadas por el 1° y 2° Informes de Gobierno de la Administración del Presidente Vicente Fox, respectivamente.

NOTA: Los datos del año 2002 son estimados al cierre del año.

#### AVANCE HISTORICO DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA POR ESTADOS, MUNICIPIOS, LOCALIDADES Y FAMILIAS BENEFICIARIAS 1997-2002.

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	UNIVERSO	%
ESTADOS	12	30	31	31	31	31	31	100
MUNICIPIOS	357	1,750	2,155	2,166	2,317	2,341	2,412	97
LOCALIDADES	6,344	40,711	53,215	53,152	67,737	72,758	199,565	36
FAMILIAS	300,705	1,595,000	2,306,325	2,476,400	3,237,700	4,240,000	4,800,000*	88

FUENTE: Los datos del periodo 1997-2002 fueron tomados del Anexo Estadístico del 2° Informe de Gobierno de la Administración del Presidente Vicente Fox, Presidencia de la República, México, 2002. Mientras que el número de familias en pobreza alimentaria (\*), que representa el 24.2% del total de población, fue tomada del Documento "La medición de la pobreza en México al año 2002", elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social con base en las recomendaciones y metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México, 2002.

NOTA: Las familias en pobreza alimentaria son aquellas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, es decir son los pobres extremos (los cuales pretenden atender en su totalidad el Programa), pero en condición de pobreza, que denominan de "patrimonio" se encuentra el 53.7% del total de población nacional. Asimismo los datos de cobertura para el 2002 son estimados al cierre del año.

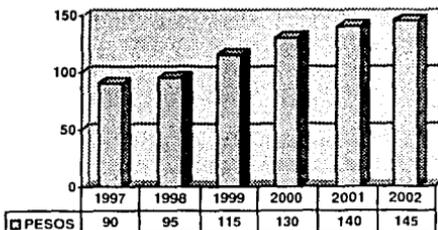
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA, CON DESGLOCE EN TRANSFERENCIAS DIRECTAS Y GASTOS DE OPERACIÓN 1997-2002.**

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
PRESUPUESTO(MILLONES)	465.8	100%	3,389	100%	6,890.1	100%	9,586.9	100%	12,393.8	100%	18,415	100%
TRANSE. MONETARIAS	152.4	33%	1,494	44%	5,252.3	76.3%	7,707.7	80%	9,694	78%	14,333.8	78%
TRANSE. EN ESPECIE	75.2	16%	1,427	42%	1,185.9	17.2%	1,480.8	16%	1,951.3	16%	3,034.6	16.4%
GASTOS DE OPERACION	238.2	51%	477	14%	451.9	6.5%	398.4	4%	748.5	6%	1,047.1	5.6%

FUENTE: Los datos para todo el periodo se tomaron del Anexo Estadístico del 2° Informe de Gobierno de la Administración del Presidente Vicente Fox, Presidencia de la República, México, 2002.

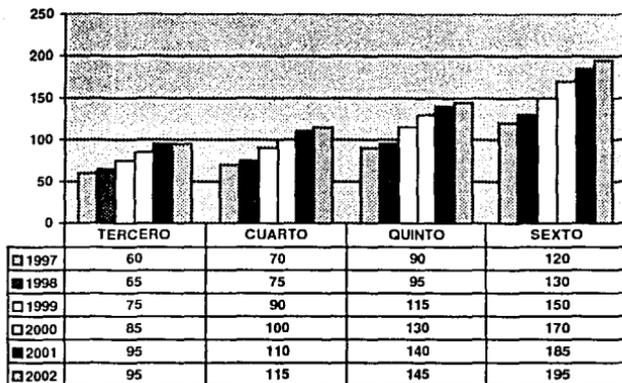
**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE ALIMENTARIO 1997-2002.**



FUENTE: Para el periodo 1997-2000 los datos se tomaron del 3°, 4°, 5° y 6° Informes de Gobierno de la Administración de Ernesto Zedillo, respectivamente para cada año. Mientras que para los años 2001 y 2002, las cifras corresponden a las estipuladas en las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio fiscal respectivo.

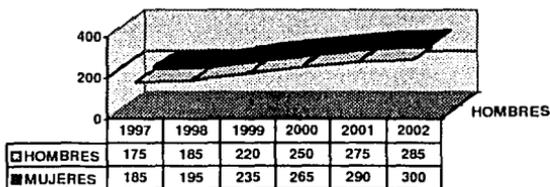
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN PRIMARIA 1997-2002.**



FUENTE: *Ibidem.*

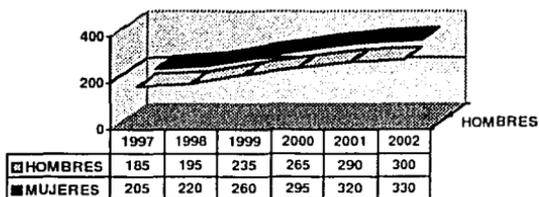
**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN PRIMERO DE SECUNDARIA 1997-2000.**



FUENTE: *Ibidem.*

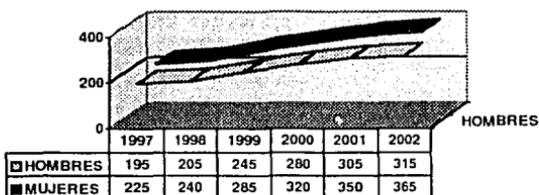
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN SEGUNDO DE SECUNDARIA 1997-2002.**



FUENTE: *Ibidem.*

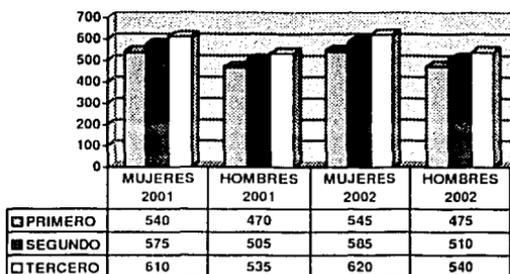
**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN TERCERO DE SECUNDARIA 1997-2002.**



FUENTE: *Ibidem.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**EVOLUCION DE MONTOS DEL APOYO ECONOMICO MENSUAL DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 2001-2002.**



FUENTE: *ibidem*.

Después de Analizar las gráficas presentadas, aunque todas muestran una evolución creciente, aún es prematuro juzgar la efectividad del Programa para lograr un impacto positivo en las condiciones de pobreza de la población más marginada, por lo que es importante que se tomen en cuenta los cuestionamientos a su diseño, pues de lo contrario, estos podrían tener una incidencia perjudicial en su efectividad. A continuación se apuntan unas breves recomendaciones que pudieran contribuir a rediseñar el Programa.

Respecto al componente educativo, sería conveniente que las becas se otorguen todo el año y no sólo durante los diez meses que dura el ciclo escolar, debido a que como se señaló, los meses de vacaciones coinciden en la mayoría de los casos con el periodo más agudo de hambre. Es erróneo pensar que los niños y jóvenes no abandonarán los estudios si en los meses de vacaciones se ven obligados a trabajar en el campo para ayudar a sostener el ingreso familiar.

Con relación al componente salud, es necesarios reducir la distancia entre los beneficiarios y los consultorios de salud para evitar que sea costoso, en términos de pérdida de tiempo, acudir a las consultas médicas y recibir los suplementos alimenticios. Quizá sería

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conveniente que en las comunidades beneficiarias muy pequeñas operen más consultorios móviles, los cuales podrían ser operados por estudiantes de medicina en servicio social.

Por otro lado, se considera que el apoyo monetario que reciben las familias para mejorar sus requerimientos nutricionales es insuficiente, por lo que podría ampliarse la cobertura de los suplementos alimenticios de manera tal que se puedan ver beneficiados los niños mayores de cinco años que presenten estados de desnutrición, y que el Programa no atiende directamente.

Sobre el diseño de la focalización cabe señalar que, aunque ésta sí permite llegar, en términos generales a la población más marginada, quizá sea conveniente que todas las familias de las localidades con Alta y Muy Alta marginación reciban los apoyos del Programa. Con ello podría evitarse que surjan tensiones entre familias que son beneficiarias y aquellas que no, pero que también presentan niveles de marginación similares.

Un aspecto muy importante del Programa es que éste ocupa un porcentaje muy reducido del gasto social. Se considera que por muy bien diseñado que se encuentre e independientemente de que se hagan mejoras en sus componentes o en la focalización del mismo, su efectividad será mínima mientras no se le destinen más recursos.

Por otra parte, surge una crítica relevante que no atañe directamente al diseño y operación del Programa, sino al diseño de la estrategia de combate a la pobreza extrema, y es que éste Programa constituye prácticamente la única acción dirigida y articulada a nivel nacional (otro programa ambicioso en cuanto a objetivos y magnitud es la Estrategia de Desarrollo Social "Microrregiones" que se encuentra en una etapa de gestación además de ser demasiado ambigua). Pues un porcentaje significativo del presupuesto de gasto social lo constituye el "Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)", cuyos recursos etiquetados en el Ramo 33, son manejados descentralizadamente, es decir, que no pueden considerarse como una estrategia nacional para el combate a la pobreza extrema.

Al respecto se señala que el grueso del combate a la pobreza extrema queda en manos de los ejecutivos estatales y que la efectividad de las políticas públicas para combatir el problema, depende en buena medida de las agendas políticas de los gobernadores, del grado de competitividad electoral en cada entidad federativa y de la capacidad de movilización de la sociedad civil. Lo anterior plantea un reto enorme para la población en condiciones de pobreza extrema, ya que este grupo se ha caracterizado precisamente por su poca capacidad de organización.

Otro aspecto digno de resaltar, es la necesidad de una Ley de Desarrollo Social<sup>150</sup>, que se ha postergado ya varios años y que en el 2002 existen amplias posibilidades de que sea promulgada. Sabemos que la existencia de una ley no garantiza su plena y estricta aplicación y observancia, sin embargo tendría el mérito de que existe la preocupación, por parte de los principales actores políticos en las condiciones actuales de un gobierno dividido, por integrar, a pesar de planteamientos ideológicos y concepciones sociales diversas, un auténtico sistema de planeación del desarrollo social.

Esta ley vendría a subsanar la separación tajante entre la política económica (dictada por el modelo neoliberal y que muestra una insensibilidad total ante las necesidades de la población) y la social, así como la subordinación de la segunda a la primera. Además de avanzar sustancialmente en la exigibilidad de los derechos sociales, en la coordinación intersectorial e intergubernamental, en la definición y medición de la pobreza y en la evaluación de la política y programas sociales.

Finalmente, se debe tener presente que para que se cumplan los objetivos del Programa se necesita que se le deje madurar, es decir, se requiere de un tiempo mayor para evaluar su verdadero impacto. Lo anterior, sin duda constituye una amenaza latente para su

---

<sup>150</sup> A este respecto existen varias iniciativas de ley en la materia actualmente (2002) en dictámen en el Congreso de la Unión, por parte de los tres principales partidos políticos, y que van desde las que postulan un papel preponderante para el Estado en el bienestar de la población (PRD), hasta las que parten de las tesis neoliberales sobre la subsidiaridad del Estado y por tanto de un Estado que actúa por excepción, sin reconocer la existencia de los derechos sociales (PAN). Cfr. BOLTVINIK, Julio. *Hacia una ley de desarrollo social*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el 3 de mayo de 2002. *Ibidem*. *El PAN y la ley de desarrollo social*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el 10 de mayo de 2002. *Ibidem*. *El PRD, el PRI y la ley de desarrollo*

continuación a largo plazo; pues como los resultados del Programa no son visibles en el corto plazo, su permanencia podría no ser rentable políticamente hablando. Pues además de elevar las capacidades individuales, es necesario crear y fortalecer las oportunidades de inserción ocupacional y de generación permanente de ingresos, lo cual requiere un término de tiempo considerablemente largo, si el entorno económico es favorable (la incertidumbre financiera característica de las modernas economías globalizadas es un factor de alto riesgo para éste fin), pues de no ser así el panorama tendería a complicarse.

Se concluye que el Programa constituye un esfuerzo no suficiente, pero si necesario en el combate a la pobreza extrema y que, en términos de diseño, el grueso de las acciones dirigidas para aliviar el problema sugiere que existe una concepción de lo que es la pobreza y de cómo puede combatirse, pero de ahí a que realmente se lo platee hay un enorme abismo. Explicado en parte porque, el presupuesto destinado a ello todavía es muy pequeño y aún no se han creado redes amplias de seguridad social que permitan enfrentar eficazmente el rápido deterioro social que vive nuestro país, además de que su publicitado fomento a la participación social es más un recurso retórico, que una práctica plena y ampliamente ejercida. Por ello, se reconoce que existe una continuidad en los programas sociales de "Progresá" a "Oportunidades", por los elementos que añade y amplía a los ya existentes, así como por el crecimiento de cobertura y optimización en la aplicación de los recursos; pero a la par, coexiste un continuismo en la estrategia del combate a la pobreza, al ser ésta todavía muy limitada e incapaz al menos en el mediano plazo de solucionar el problema. En otras palabras, sin ser netamente un paliativo, tampoco es la herramienta eficaz que pretende ser.

---

social. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el 17 de mayo de 2002. *Ibidem*. *Ley de desarrollo Social y aportaciones federales*. En periódico *La Jornada*, (México, D.F.), el 24 de mayo de 2002.



## CONCLUSIONES.

*No nos atemos nunca a un dogma,  
a una esencia, a una meta excluyente.*

*Ayudemos al mundo a recrear una modernidad incluyente,  
capaz de abrazar razas, culturas, aspiraciones diversas.*

*Abracemos la emancipación de los signos,  
la escala humana de las cosas, la inclusión, el sueño de otro.*

**CARLOS FUENTES.**

Consideramos que las dos hipótesis planteadas al inicio de la investigación se cumplen satisfactoriamente. En cuanto a la primera de ellas se demuestra que la reforma del Estado de corte neoliberal, principalmente se ha orientado a adelgazarlo más que a mejorarlo, privilegiando la privatización, la desregulación y la apertura económica a ultranza que sólo a favorecido al gran capital privado, nacional y transnacional. Dejando como saldo un Estado débil, incapaz de asumir el irrenunciable papel que le corresponde como articulador y orientador de la dinámica y dirección global de la sociedad, mediante el establecimiento de nuevos equilibrios en las relaciones de dominación económica y política, que reviertan el resultado negativo de las políticas neoliberales impuestas que han dejado al país en un contexto de crisis económicas recurrentes que ensanchan la franja de la pobreza y la desigualdad, polarizan a la sociedad cada día más por la mala y desigual distribución del ingreso, así como una grave segmentación y desintegración de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de su creciente descrédito y del virtual dismantelamiento a que lo ha sometido la embestida neoliberal, el Estado sigue siendo la instancia de articulación social, a pesar de que la redefinición de las reglas entre el Estado y la sociedad ha estado casi ausente del proceso de reforma. Por ello, la importancia y necesidad de plantearlo y actuar en consecuencia. Pues dejando de lado la ficción del supuesto nuevo protagonismo que estaría asumiendo la sociedad, hipotética heredera de franjas de acción estatal privatizadas, bien sabemos que los verdaderos beneficiados, la sociedad civil visible y participativa, son

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los grupos económicos más poderosos que lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública a tendido a crear un verdadero Estado privado.

En lo que se refiere a la segunda hipótesis planteada también se cumple, debido a que si bien es cierto, en nuestro país existen mecanismos de participación social, estos son todavía débiles y limitados para las grandes mayorías no así para los grupos que cuentan con poder económico o acceso y manejo de información, y únicamente han servido en el caso de la participación de los pobres, tanto para reducir costos en la operatividad de los nuevos programas sociales focalizados, como para legitimarlos ante actores políticos y la opinión pública.

Lo cual se demuestra nítidamente en el programa social objeto de análisis "Progres-Oportunidades", pues de cada peso presupuestado para su operación en 1997, 51 centavos se dedicaban a gastos administrativos y el restante a transferencias directas; mientras que ya para el año 2002, de cada peso de sus recursos, 95 centavos se dirigen directamente a los beneficios monetarios y en especie que ofrece el Programa.

Esto ha permitido que se haga un uso racional de los recursos y que más familias sean incorporadas al Programa, aumentando su cobertura, justificando así el Ejecutivo Federal su tibio desempeño en materia social. Sin embargo, esto no ha representado un incremento real en las condiciones de vida de los pobres, ni en su capacidad para influir y participar sustantivamente en el Programa. En otras palabras, eficiencia en desmedro de la eficacia, lo que significa continuar condenando a los pobres a esa condición.

De ahí que sea pertinente subrayar, el requerimiento de intensificar y ampliar estos espacios participativos para rebasar su actual alcance limitado, que condiciona los apoyos a otorgar a cambio de una mal entendida corresponsabilidad, que en prácticamente nada facilita el empoderamiento de las mayorías empobrecidas e ignorantes.

Por lo tanto los instrumentos de participación que contempla el Programa son necesarios pero no suficientes para la construcción y fortalecimiento en las capacidades de

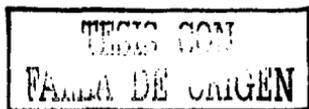
TRABAJO CON  
FALLA DE ORIGEN

información, de opinión, de demanda, de decisión, de asociación, de solidaridad, de cooperación, etc. en los beneficiarios, para que puedan producir y poner en la arena social sus proyectos sociales. Por ello, el Estado tiene la obligación de abrir efectivos espacios ciudadanos que ofrezcan las condiciones necesarias para que la población pueda construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas, y por lo tanto que su voz sea escuchada y tomada en cuenta, con lo cual se avanzaría en la formación de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, así como de sus necesarias responsabilidades.

En este cuadro de situación, es evidente que la reforma del Estado requiere una revisión a fondo y urgente de los enfoques reduccionistas con que se venía estudiando y aplicando la Administración Pública, puesto que hoy día más que nunca, su responsabilidad es insertarse en condiciones de cumplir con su cometido constitutivo de gerenciar la escasez. En nuestro entender, reformar el Estado hoy requiere, prioritariamente reconfigurar arquitecturas más eficientes, para crear nuevas formas de participación real y por periodos sostenidos, no sólo en los momentos de crisis, sino de forma estable, como parte del funcionamiento normal y no crítico del aparato estatal. Requiere repensar esas difíciles y complejas articulaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, teniendo en cuenta que uno de los objetivos que le concierne legítimamente a la Administración Pública es el de ser coadyuvante de igualdad social, económica y política.

Por otra parte, pero en el mismo orden de ideas, el programa estatal de combate a la pobreza, analizado en el presente trabajo recepcional, está diseñado para mantener la pobreza, para alimentar continuamente la cadena vertical de subordinaciones y favores mediante el cual se ejerce un nuevo clientelismo. Así el sistema político —no obstante la fallida transición— se reproduce, privatizando lo público, adueñándose del poder de decidir e impidiendo el empoderamiento de la población a través de la participación real y efectiva en la toma de decisiones.

No es casual que el programa social "Progresía-Oportunidades" esté basado en la oferta y no en la demanda. El Estado, centralizadamente, imagina cuál debe ser la demanda y, a partir de ahí, define las políticas y crea los programas, desde arriba hacia abajo, diciendo cómo la

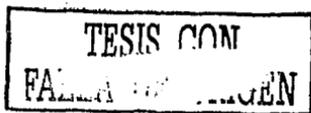


población objetivo debe demandar. Así el Estado ofrece lo que quiere, en el momento en que quiere, sin ni siquiera oír qué quieren las comunidades y cuándo lo desean. De manera tal que, este programa social bajo el esquema actual está dirigido más a la manutención de la pobreza que a su erradicación.

No se trata que la participación de otros actores ocupe el lugar que le corresponde al Estado. Debe de quedar claro que el mercado no puede reemplazar al gobierno en ninguna de sus responsabilidades, y menos en las sociales, como tampoco pueden hacerlo los movimientos sociales u otras organizaciones, por muy significativas e influyentes que éstas sean.

Finalmente comentamos que el Estado debe ser capaz de llevar a cabo políticas que sirvan de fomento a la equidad y de distribución del ingreso. Debe recuperar su responsabilidad social. Es indudable que deben existir nexos fuertes que permitan una buena concertación y coordinación de esfuerzos entre el Estado, la familia, la iniciativa privada, la comunidad, en suma, la sociedad civil. Esto no significa que seamos apologistas del ogro filantrópico, como calificó Octavio Paz al Estado paternalista y que anhelemos su regreso, nos referimos a la necesidad de consolidar un Estado moderno, inteligente, socialmente responsable, que genere soluciones viables a los problemas que como nación tenemos, que sea democrático, incluyente, en síntesis un Estado que lo guíe la razón de humanidad.

La idea es que Estado y sociedad participen corresponsablemente en la supervisión, control y financiamiento de lo social, para que revertir la condición de subhumanos en la que se encuentran millones de connacionales sea una realidad y no una utopía transexenal o parte del discurso oficial que no puede o no quiere aterrizar en los hechos. Además habrá que reconstruir a la ciudadanía, sobre todo porque el paternalismo y clientelismo todavía vigente no ha permitido su óptimo ejercicio. Estos son algunos de los retos del nuevo milenio mexicano.



## BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000.

AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000.

AGUILAR Villanueva, Luis Felipe. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición marzo de 2000.

ARNAIZ Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, tercera edición 1997.

ATTALI, Jacques. *Milenio*. Ed. Seix Barral, México, 1994.

BENEDICTO, Jorge y Fernando Reinales. *Las transformaciones de lo político*. Ed. Alianza Universidad, España, 1992.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ed. FCE, México, 1994.

BOLTVINIK, Julio. *Pobreza y estratificación social en México*. Ed. INEGI-COLMEX-IISUNAM, México, 1994.

BOLTVINIK, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Ed. Siglo XXI, México, tercera edición 2001.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Piados, México, 1998.

BRYAN R. Roberts. *Ciudadanía y política social*. Ed. FLACSO, Costa Rica, 1998.

CALDERON, Fernando y Ernesto Ottone. *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Ed. Nueva sociedad-UNESCO. Venezuela, 1996.

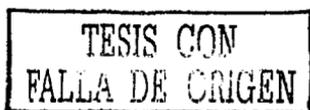
Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. Ed. FCE, México, 1994.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). *Serie Necesidades Esenciales en México*. Ed. Siglo XXI, México, 1982.

CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. Ed. FCE, México, segunda edición 1992.



- DROR, Yechezkel. *La capacidad de gobernar*. Ed. FCE, México, 1996.
- GARAY, Luis Jorge. *Construcción de una nueva sociedad*. Ed. Tercer mundo editores, Colombia, 1999.
- GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Ed. Taurus, México, primera edición abril de 2000.
- GUERRA Borges, Alfredo. *Sociedad Mexicana frente al tercer Milenio*. Ed. Porrúa-UNAM, México, primera edición octubre de 1999.
- JIMENEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*. Ed. FCE, México, 1971.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Ed. FCE-CLAD-PNUD, México, primera edición 1993.
- KUHN, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. Ed. FCE, México, 1993.
- LOPEZ Jiménez, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios*. Ed. IDS, Perú, 1997.
- MARX, Carlos. *Contribución a la crítica de la economía política*. Ed. Siglo XXI, México, 1980.
- MASLOW, Abraham. *Motivación y personalidad*. Ed. FCE, México, tercera edición, 1987.
- MILLS, C. W. *La élite del poder*. Ed. FCE, México, 1991.
- PÉREZ Baltodano, Andrés. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. ED. Nueva sociedad, Venezuela, 1997.
- REBOLLEDO Gout, Juan. *La reforma del Estado en México*. Ed. FCE, México, 1993.
- SÁNCHEZ Parga, José. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*. Ed. ILDIS, Ecuador, 1995.
- TENZER, Nicolas. *La sociedad despolitizada*. Ed. Paidós, España, 1992.
- TOFFLER, Alvin. *El shock del futuro*. Ed. P&J, España, 1993.
- VAZQUEZ Cano, Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. Ed. FCE, México, primera edición 1994.
- VILLAREAL, René. *México 2010*. Ed. Diana, México, 1988.
- VILLAREAL, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Ed. FCE, México, 1993.



WARMAN, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Ed. FCE, México, primera edición 1994.

ZERMENO, Sergio. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*. Ed. Siglo XXI, México, 1996.

#### HEMEROGRAFIA:

BOLTVINIK, Julio. *Pauperización zedillista*. Periódico La Jornada, México, 11 de octubre de 1998.

BOLTVINIK, Julio. *¡15 millones más de pobres extremos!* Periódico La Jornada, México, 16 de octubre de 1998.

BOLTVINIK, Julio. *Evaluando el Progreso*. Periódico La Jornada, México, 26 de mayo de 2000.

BOLTVINIK, Julio. *El diseño del Progreso*. Periódico La Jornada, México, 2 de junio de 2000.

BOLTVINIK, Julio. *Progreso de cerca*. Periódico La Jornada, México, 16 de junio de 2000.

BOLTVINIK, Julio. *Política económica y social sinérgicas*. Periódico La Jornada, México, 18 de agosto de 2000.

BOLTVINIK, Julio. *Milagro de la Cepal*. Periódico La Jornada, México, 25 de agosto de 2000.

BOLTVINIK, Julio. *Medición oficial de la pobreza*. Periódico La Jornada, México, 23 de marzo de 2001.

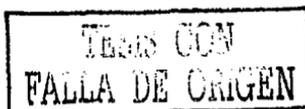
BOLTVINIK, Julio. *Criterios de pobreza para México*. Periódico La Jornada, México, 22 de mayo de 2001.

BOLTVINIK, Julio. *Hacia una ley de desarrollo social*. Periódico La Jornada, México, 3 de mayo de 2002.

BOLTVINIK, Julio. *El PAN y la ley de desarrollo social*. Periódico La Jornada, México, 10 de mayo de 2002.

BOLTVINIK, Julio. *El PRD, el PRI y la ley de desarrollo social*. Periódico La Jornada, México, 17 de mayo de 2002.

BOLTVINIK, Julio. *Ley de desarrollo social y aportaciones federales*. Periódico La Jornada, México, 24 de mayo de 2002.



BOLTVINIK, Julio. *Verdad técnica y verdad oficial*. Periódico La Jornada, México, 16 de agosto de 2002.

BRESSER-Perceira, Luiz Carlos. *Revolución democrática y sociedad civil en América Latina*. Magazine DHIAL, núm. 18, 8 de junio de 2001. Publicación en línea [http://www.iigov.org/dhial/dh18/dhial18\\_02.htm](http://www.iigov.org/dhial/dh18/dhial18_02.htm), consultado el 10/07/02.

CASTAÑEDA Gutman, Jorge. *Como en un restaurante chino*. Revista Nexos, núm. 257, México, mayo de 1999.

CASTAÑEDA Gutman, Jorge. *El salinismo*. Revista Nexos, núm. 259, México, julio de 1999.

C. H. Titus. *Una nomenclatura en la Ciencia Política*. Revista Americana de Ciencia Política, 1981.

COSTAFREDA, Andrea. *Todo cifras: indicadores de Governace agregados. Seis dimensiones de una misma realidad*. Magazine Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, núm. 23, 6 de noviembre de 2001. Publicación en línea <http://www.iigov.org/dhial/dh23/todo.htm>, consultado el 10/07/02.

DESAI, Meghnad. *Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social*. Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, abril de 1992.

GARCIA Contreras, Juan Manuel. *Análisis jurídico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*. Revista Prospectiva, año 7, núm. 21, agosto de 2002.

GIL Olmos, José. *Análisis político: la vergüenza de Monterrey*. Revista Proceso, núm. 1323, México, marzo de 2002.

GILLY, Adolfo. *El régimen mexicano en su dilema*. Revista Nexos, núm. 146, México, febrero de 1990.

GONZALEZ Pedrero, Enrique. *La reforma del Estado*. Revista Nexos, núm. 146, febrero de 1996.

GUILLEN López, Tonatiuh. *Reforma del Estado y gobiernos locales. Hacia nuevas relaciones intergubernamentales*. Revista Nexos, núm. 204, México, diciembre de 1994.

KAZTMAN, Rubén. *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*. Revista de la Cepal, núm. 37, abril de 1989.

LUSTIG, Nora. *Las cifras de la pobreza*. Revista Nexos, núm. 249, México, septiembre de 1998.

MARGIER, Anne Maric. *El Consenso de Monterrey. una farsa impuesta por Washington*. Revista Proceso, núm. 1323, México, marzo de 2002.

MARTINEZ Nogueira, Roberto. *Estado, sociedad civil y gestión pública*. Magazine DHIAL, núm. 25, 18 de diciembre de 2001. Publicación en línea <http://www.iigov.org/revista/rc07/mayntz.htm>, consultado el 8/07/02.

MAYNTZ, Renate. *Nuevos desafíos de la teoría de Governance*. Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Instituciones y Desarrollo, núm. 21, noviembre de 2000.

MAYNTZ, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernaza moderna*. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 21, octubre de 2001.

NICANDRO Cruz, César. *Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*. Revista Prospectiva, núm 19, año 7, noviembre de 2001.

OROZCO, Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Magazine DHIAL, núm. 23, 6 de noviembre de 2001. Publicación en línea [http://www.iigov.org/dhial/dh23/dhial23\\_04.htm](http://www.iigov.org/dhial/dh23/dhial23_04.htm), consultado el 10/07/02.

SALINAS de Gortari, Carlos. *Reformando al Estado*. Revista Nexos, núm. 148, México, abril de 1990.

SALINAS de Gortari, Carlos. *Tiempo de cambios y de lucha: México. 1988-1994*. Revista Nexos, núm. 256, abril de 1999.

SALINAS de Gortari, Carlos. *Reflexiones sobre una ensalada china*. Revista Nexos, núm. 258, México, junio de 1999.

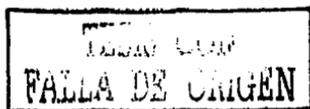
SALINAS de Gortari, Carlos. *Las cifras y la sociedad civil*. Revista Nexos, núm. 260, México, agosto de 1999.

SEN, Amartya. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, abril de 1992.

STIGLITZ, Joseph. *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo*. Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 7, noviembre de 2000. Publicación en línea <http://www.iigov.org/revista/rc07/participacion.htm>, consultado el 8/07/02.

TORRES Rivas, Edelberto. *La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica*. Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 8-9, mayo de 2001. Publicación en línea [http://www.iigov.org/revista/rc08/rc8\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/rc08/rc8_04.htm), consultado el 8/07/02.

UVALLE Berrones, Ricardo. *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*. Revista Control Gubernamental, año III, núm 7, México, julio-diciembre de 1995.



VICHERAT, Daniela. *Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia*. Magazine DHIAL, núm. 12, 15 de diciembre de 2000. Publicación en línea [http://www.iigov.org/dhial/dh12/dhial12\\_01.htm](http://www.iigov.org/dhial/dh12/dhial12_01.htm), consultado el 10/07/02.

VILLA, Manuel. *El litigio del Estado*. Revista Nexos, núm. 145, México, enero de 1996.

#### DOCUMENTOS:

ASSIES, Willem, Marco Antonio Calderón y Ton Salman. *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. Colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2001. Documento en línea <http://www.iigov.org/documentos/tema1/docu0091.htm>, consultado el 8/07/02.

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*. Washington, D.C., septiembre de 2000.

Banco Mundial. *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington, D.C., 2000.

Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento. *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones*. Washington, D.C., marzo de 2002.

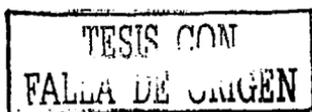
BECCARI, Luis y Alberto Minujin. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina, 1988.

BUSTELO S., Eduardo y Alberto Minujin. *La política social esquivada*. Texto presentado en el "I Congreso Latinoamericano del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Río de Janeiro, Brasil, durante los días 7,8 y 9 de noviembre de 1996. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales.bustelo.html>, consultado el 10/07/02.

CAMACHO Azurduy, Carlos. *Propuesta de un modelo de comunicación masiva para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2001. Documento en línea <http://www.iigov.org/documentos/tema1/docu0093.htm>, consultado el 8/07/02.

CANTO Chac, Manuel. *Desarrollo social: descentralización y participación*. Texto presentado durante el "III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Madrid, España, entre los días 14 y 17 de octubre de 1998. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales3/cantoc.html>, consultado el 11/07/02.

Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). *Resultado de la evaluación cualitativa basal del Progreso semiurbano*. México, 2001.



Documento en línea  
[http://www.progresa.gob.mx/c\\_opportunidades/evaluacion\\_impacto/index.html](http://www.progresa.gob.mx/c_opportunidades/evaluacion_impacto/index.html), consultado el 22/07/02.

Comisión Económica para América Latina. *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996.

DE BORRI, Marta Baima. *La participación: su abordaje instrumental o de transformación de las relaciones sociales*. Banco Mundial, Argentina, 1996.

DELFINO, María de los Ángeles. *Participación ciudadana y democracia: algunas reflexiones sobre su vinculación*. Texto presentado en el "II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en la Isla Margarita, Venezuela, entre los días 14 y 18 de octubre de 1997. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales2/delfino.html>, consultado el 11/07/02.

ESCOBAR, Agustín. *Progresa y cambio social en el campo en México*. Ponencia presentada en el Seminario "Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza". Universidad de Guadalajara e ITESO, México, 1999.

FALK, Richard. *El declive de la ciudadanía en la era de la globalización*. Colección de reseñas del Instituto Internacional de Gobernabilidad,, España, 2000. Documento en línea <http://www.iigov.org/resenas/tema5/resena0091.htm>, consultado el 10/07/02.

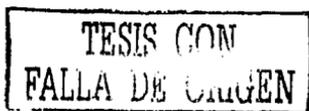
Fondo Monetario Internacional. *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Washington, D.C., diciembre de 1999.

GARNIER, Leonardo. *La optimización de la toma de decisiones sociales*. Texto presentado en el "II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en la Isla Margarita, Venezuela, entre los días 14 y 18 de octubre de 1997. Documento en línea <http://www.clad.or.ve/anales2/garnier.html>, consultado el 10/07/02.

HERRERA Ramos, Mario. *Instituciones, focalización y combate a la pobreza*. Texto presentado durante el "V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, entre los días 24 y 27 de octubre de 2000. Documento en línea <http://www.clad.or.ve/anales5/herreram.html>, consultado el 12/07/02.

Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) y Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). *Informes de evaluación de impacto, 1998-2000*, México, 2001. Documento en línea [http://www.progresa.gob.mx/c\\_opportunidades/evaluación\\_impacto/index.html](http://www.progresa.gob.mx/c_opportunidades/evaluación_impacto/index.html), consultado el 22/07/02.

KLIKSBERG, Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Texto presentado en el "III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la



Administración Pública", celebrado en Madrid, España, entre los días 14 y 17 de octubre de 1998. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales3/klikscis.htm>, consultado el 11/07/02.

LACHLER, Ulrich. *Education and earnings in México*. Banco Mundial, oficina en México, 1998.

LARREA, Carlos. *Pobreza, necesidades básicas y desempleo*. Documentos de investigación, Ecuador, 1990.

MOYADO Estrada, Francisco. *Políticas públicas y construcción de ciudadanía social (el gobierno y la promoción del desarrollo social en un contexto democrático)*. Texto presentado en el "IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en México, D.F. del 19 al 22 de octubre de 1999. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales4/moyadocs.html>, consultado el 11/07/02.

Organización de las Naciones Unidas. *Principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo*. Nueva York, 1988.

PENSO D Albenzio, Cristina Teresa. *Las organizaciones civiles y el rediseño de la gobernanación*. Texto presentado en el "II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Río de Janeiro, Brasil, durante los días 7, 8 y 9 de noviembre de 1996. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales2/penso.html>, consultado el 10/07/02.

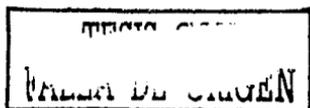
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 2001*, Bolivia, 2000.

SCOTT, Jhon y Susan W. Parker. *Progesa: una evaluación preliminar*. Documento de trabajo núm. 178, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 12 de octubre de 2000. Documento en línea [http://www.progesa.gob.mx/c\\_oportunidades/evaluacion\\_impacto/index.html](http://www.progesa.gob.mx/c_oportunidades/evaluacion_impacto/index.html), consultado el 22/07/02.

Secretaría de Desarrollo Social. *El Desarrollo Social en México: resultados 1995-2000*, México, 2000.

Secretaría de Desarrollo Social. *Progesa: más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados. Primeros avances*, México, 1999. Documento en línea [http://www.progesa.gob.mx/c\\_oportunidades/evaluacion\\_impacto/index.html](http://www.progesa.gob.mx/c_oportunidades/evaluacion_impacto/index.html), consultado el 22/07/02

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Motivar la participación decidida de la ciudadanía*, México, 1990.



SCHWARTZ, Norman y Anne Deruytere. *Consulta comunitaria, desarrollo sostenible. Un marco conceptual*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1996.

SULBRANDT, José. *Gerencia social y construcción de ciudadanía*. Texto presentado en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana entre los días 24 y 27 de octubre de 2000. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales5/sulbrand.htm>, consultado el 12/07/02.

UVALLÉ Berrones, Ricardo. *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado*. Texto presentado en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, entre los días 24 y 27 de octubre de 2000. Documento en línea <http://www.clad.org.ve/anales5/uvallé.html>, consultado el 10/07/02.

ZAZUETA, Aarón. *La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas de desarrollo sostenible*.

#### LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República, México, 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México, 2001.

Programa de Educación, Salud y Alimentación. Poder Ejecutivo Federal, s.f.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2002.

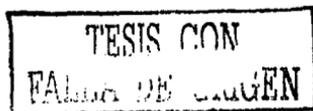
Ley de Planeación Democrática.

Auerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación para el ejercicio fiscal 2001, publicado el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2001.

Auerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

Auerdo mediante el cual se establece el Esquema y términos de referencia para la evaluación externa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2002.

Decreto por el que se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación, así como la Coordinación Nacional de dicho Programa como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1997.



Decreto por el que se reforma el diverso de fecha 8 de agosto de 1997 por el que se modifica la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación para quedar como Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del 2002.

Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1998.

Decreto por el que se crea la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2000.

Decreto por el que se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno, México, 1997.

Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, México, 1998.

Presidencia de la República. Quinto Informe de Gobierno, México, 1999.

Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, México, 2000.

Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, México, 2001.

Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno, México, 2002.

#### DIRECCIONES ELECTRONICAS:

[www.alianzaciudadana.presidencia.gob.mx](http://www.alianzaciudadana.presidencia.gob.mx)

[www.almaz.com/nobel/economics/1998](http://www.almaz.com/nobel/economics/1998)

[www.ciad.org.ve](http://www.ciad.org.ve)

[www.gruporeforma.elnorte.com/cumbre/offline/consenso](http://www.gruporeforma.elnorte.com/cumbre/offline/consenso)

[www.igov.org](http://www.igov.org)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

[www.Sedesol.gob.mx](http://www.Sedesol.gob.mx)

[www.undp.org](http://www.undp.org)

[www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN