

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A  
TRAVÉS DEL FONDO V DE APORTACIONES MÚLTIPLES: (EL SISTEMA  
NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA,  
2000-2003)

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES  
CON ESPECIALIDAD EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

ALFREDO CARMONA CASAS

ASESORA:  
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA

México, D, F.

2007



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.

## **Agradecimientos**

A mis queridas y amadas **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES** por ser mi segundo hogar, que tanto me enseñaron, pero sobre todo por representar para mí al igual que para muchos la única posibilidad para acceder a educación de calidad, crítica y con un compromiso social.

A mi tutora, **Dra. Marcela Astudillo Mora** por su enorme paciencia para guiarme y orientarme en el proceso de elaboración de este trabajo, que sin ello me hubiera sido muy difícil llegar a buen puerto.

**A admirada Doctora** (que no cura), **amada esposa y compañera Elvira**, por sus valiosos comentarios e insistencia para que concluyera este trabajo.

## Dedico este trabajo

A mí querida y amada esposa Elvira  
Por su paciencia, fortaleza y ejemplo  
Por ser como eres  
Pero sobre todo  
Por compartir tu vida conmigo  
Lo que me hace un ser afortunado  
Eres una mujer excepcional que me ha enseñado tanto.

A mi adorado y amado hijo Rodrigo Baruch  
Que cada vez que lo veo  
Me sorprende como construye su mundo  
Y me hace tener confianza en su futuro.

A mi madre Inés y mi padre Margarito  
Gracias por su apoyo, ejemplo y amor  
Dándole así sentido a mi vida.

A Irma, José Luis, Pedro, Margarita,  
Enrique, Ricardo, Beatriz y Patricia  
Mis hermanos que tanto quiero.

A mis abuelos Cirila y Pedrito  
En su memoria.

A Artemia y Alejandro  
Mis queridos suegros  
Que tanto me apoyaron.

A mi querida cuñada y comadre Elina  
Por su ayuda valiosa y por supuesto al  
Niño BERNA.

# ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	I-X
1. EL ESTADO MODERNO Y LA ASISTENCIA SOCIAL	1
1.1 Antecedentes del Estado moderno	2
1.2 Estado moderno	5
1.3 Antecedentes de la política social	7
1.4 La política social	12
1.5 Los precursores de la política social	16
1.6 La asistencia social	23
1.7 El asistencialismo	27
2. DE LA CARIDAD Y BENEFICENCIA PÚBLICA A LA ASISTENCIA SOCIAL DEL SNDIF	29
2.1 El Estado interventor mexicano	30
2.2 Antecedentes de la asistencia social	33
2.3 La Independencia al porfiriato (1821-1911)	40
2.4 El Estado social emanado de la Revolución (1910-1940)	45
2.5 El Estado interventor corporativo (1940-1988)	48
2.6 Crisis de la Política Asistencial	53
2.7 El Estado neoliberal (1989-2003)	56
3. EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF)	65
3.1 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	65
3.2 Los sujetos de asistencia social	70
3.3 Marco Normativo de la asistencia social	71
3.4 El DIF y su relación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de Familia (SEDIF)	74
3.5 DIF y la primera dama	76
4. EL FINANCIAMIENTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	85
4.1 El federalismo	86
4.2 Perspectiva de la ciencia política en el federalismo	88
4.3 Sistema federal en México	91
4.4 El federalismo y sus consecuencias en materia fiscal	92
4.5 El concepto de descentralización desde la perspectiva económica	95
4.6 Las subvenciones intergubernamentales	99
4.7 Las Convenciones Hacendarías en México	100
4.7.1 Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925-1933-1947	103
4.7.2 La Coordinación Fiscal del periodo de 1954 a 1977	107
4.8 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	108

4.9 Antecedentes de la creación de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)	109
4.10 Los Convenios de Descentralización	114
5 LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLE: (EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, 2000-2003)	117
5.1 Circunstancias electorales y la creación del Fondo V de aportaciones Múltiples	117
5.2 El SNDIF y su relación con el Fondo V de Aportaciones Múltiples	120
5.3 La fórmula de distribución de recursos y los proyectos asistenciales	129
5.4 Lineamientos para limitar la descentralización de las acciones asistenciales	134
5.5 El pasado y el presente del DIF Nacional a través del programa alimentario	137
5.6 ¿Existe control de los recursos?	153
CONCLUSIONES	161
FUENTES	171

## **INTRODUCCIÓN**

Cuando se piensa en asistencia social casi invariablemente la relacionamos a situaciones de desamparo e incapacidad para la autosuficiencia de un sector de la población para subsistir, es decir que enfrenta dificultades alimentarias, de salud, de servicios, en pocas palabras, en la situación extrema que cotidianamente enfrentan personas de escasos o nulos recursos, por lo que son asistidas, ya sea a través de acciones específicas del Estado (política asistencial) o a través de la sociedad civil con actos de caridad (entendida como virtud cristiana), buena voluntad, altruismo e incluso un acto de redención personal, es decir de beneficencia.

Sin embargo, cuando las instituciones públicas asumen este compromiso la percepción social que se tiene al respecto no varía significativamente, aunque esta acción debería entenderse como un derecho y por lo tanto una obligación del Estado. Es por ello, que la asistencia social parece asumir un papel políticamente complementario, como si fuera la parte incómoda pero necesaria dentro del compromiso con aquel sector social del que poco puede esperarse, aunque para efectos pragmáticos adquiere cierta presencia y relevancia en un determinado momento en los procesos políticos de elección.

En una sociedad como la mexicana, plagada de carencias y desigualdades donde históricamente el desarrollo de la sociedad ha estado vinculada al problema de la miseria, desigualdad y rezago social, la política asistencial asume un papel legitimador de la acción pública mediante el desarrollo y direccionamiento de los servicios específicos del Estado, con objeto de disminuir determinados problemas sociales o en una forma más modesta como respuestas institucionales que adquieren la característica de paliativo a la problemática existente que lejos de disminuir se incrementa.

El segmento de la población a quienes se orientan los recursos y acciones de la política de asistencia social es el más desprotegidos y vulnerables, el que se

encuentra al final de la escala social, es decir los marginados y en extrema pobreza.

Hablar de pobreza, es hablar de un problema recurrente no sólo en la historia nacional, sino que esta presente en la historia de la humanidad. La forma que afronta el gobierno este problema, es mediante la asignación de recursos públicos vía presupuesto federal, que pese a que históricamente ha sido limitado, ha intentado atender prioridades de interés social, con nuevas y variadas estrategias de la denominada política social, que incidan aminorando las presiones sociales, legitimando tanto su gestión como su presencia ante la sociedad.

Es a partir de la década de los ochentas, que el Estado empieza a dar un viraje hacia la descentralización política y económica, como una respuesta a las presiones internacionales, disminución de los recursos económico públicos, poca eficiencia en la gestión del gobierno y al excesivo centralismo que vivió el país durante mucho tiempo.

Esta tendencia descentralizadora se hizo presente en el gasto social\* en materia de asistencia social a partir de 1998, afectando de manera significativa al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia que operaba en forma coordinada con los Sistemas Estatales DIF y distribuía de manera centralizada a nivel nacional.

Esta descentralización se realizó en un aparente acto un tanto precipitado, confuso, que evidenció una negociación política entre las bancadas del PRI y PAN en el Congreso de la Unión con el ejecutivo federal, alejada de consideraciones legales y técnicas indispensables para implementación. Si bien

---

\*El gasto público es el que realiza el Estado para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales; es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de diversas funciones, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano 1999*, Capítulo V.



puede considerarse que este suceso fue producto de la pluralidad que se presentaba en el Congreso, también en buena medida es consecuencia de las presiones de los estados para lograr un mayor margen de independencia en la aplicación de los recursos.

El proceso descentralizador representa para la mayoría de especialistas una respuesta a la asfixiante centralización y paralelamente una alternativa de solución para mejorar la aplicación y distribución de los recursos. Sin embargo, es conveniente considerar que sus bondades estarán condicionadas por la visión que sobre ella se tenga en la administración en turno y se observarán sus resultados en el mediano y largo plazo de la división óptima o por lo menos deseable del trabajo, atribuciones y funciones entre los tres órdenes de gobierno, en donde el gobierno federal como la instancia mejor situada en esta pirámide de niveles de competencia, asignará ya no de manera discrecional los recursos de manera permanente, dotando así a los estados de certidumbre sobre su disponibilidad, permitiéndoles planear las acciones a seguir.

Es así como el presente trabajo tiene como propósito principal analizar las acciones asistenciales a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), entidad encargada de la rectoría de la asistencia social, que a partir de 1998 descentralizó una parte importante de los recursos con los que operaba principalmente el programa alimentario a nivel nacional, asumiendo la responsabilidad de elaborar criterios específicos para cubrir los huecos normativos dejados por la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo a su reglamentación para la operación y aplicación de los recursos asistenciales entre las entidades federativas, que garanticen su adecuado ejercicio.

Otro objetivo que ha marcado este trabajo es determinar si esos esfuerzos permitieron mantener su influencia en la reglamentación normativa de la definición de programas de asistencia social conforme a sus atribuciones y si esta nueva forma de distribuir los recursos federales transferidos vía aportaciones

representaron un cambio en la determinación de prioridades asistenciales en los estados, así como transparencia en la asignación de los montos a distribuir y su fiscalización para comprobar su aplicación en función a los objetivos previamente determinados.

Para tal efecto, se hará especial énfasis en analizar el monto, estructura, y tendencia del gasto público de los años 2000 a 2003 que, vía presupuesto, la federación transfiere vía aportaciones a partir de 1998 a los gobiernos estatales conforme a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples para la asistencia social (FAM V. I.), es importante señalar que al adoptar la figura de aportaciones los recursos económicos transferidos a los estados y municipios se etiquetan para erogarse a los fines específicos para los cuales fueron creados.

La investigación en su *primer capítulo* abordará, mediante un análisis teórico-conceptual e histórico la asistencia social en su contexto externo (países pioneros en esta política) e interno, enfatizando su vinculación con la política social, ya que se considera que ésta representa el vértice determinante para su connotación como derecho social y por lo tanto exigible al Estado moderno, adquiriendo obligatoriedad en su atención a través de una política de estado. Se considera primordial iniciar determinando el surgimiento y significado de la política social, cuyo origen está estrechamente ligado al desarrollo del Estado capitalista. En este sentido existe una infinidad de definiciones que explican los motivos y significado de la participación del Estado en la política social, entre la que destaca la relativa a su necesidad por un lado de legitimar su presencia ante la sociedad y por el otro derivado de un derecho social del conglomerado social que se llama ciudadanía.

Posteriormente se especificará el concepto de política social, haciendo énfasis en su vinculación con la asistencia social como instrumento del Estado para desarrollar acciones específicas para aquel segmento de la población que se

encuentra en extrema pobreza y por lo tanto excluido del desarrollo y del bienestar. Se identificarán dos momentos históricos: el primero relacionado con la concepción asistencial, con una clara visión de caridad, beneficencia y filantropía (anterior al Estado moderno). El segundo como un proceso que desembocó al considerarse como derechos sociales de los ciudadanos y en consecuencia como una función del Estado.

El *segundo capítulo* abordará a la asistencia social como un proceso histórico identificando en un primer momento las acciones asistenciales anteriores a la concepción del Estado moderno mexicano cuya característica fue la coexistencia de dos posiciones: La privada, que será caracterizada por su concepción de caridad, beneficencia, solidaridad y filantropía social, considerados elementos precursores a la intervención pública.

La pública, cuyo punto de partida serán las acciones asistenciales adoptadas por las incipientes instituciones públicas en la Nueva España que protegieron de manera incipiente y limitada a la población indígena que fue objeto de discriminación y explotación, para luego abordarla como un derecho enmarcado en la política social del estado mexicano (sin que por ello, no coexista la participación de grupos privados y religiosos asistenciales).

Con objeto de contextualizar históricamente el proceso de evolución de la asistencia social, se dividirá en cinco etapas históricas: época prehispánica y la colonia; la independencia y la república restaurada (1821-1876); del porfiriato a la revolución; el Estado social (surgido de la revolución 1910-1940); y el Estado neoliberal (a partir de 1987 a la fecha). Se Identifican las acciones que el Estado con sus instituciones realiza en torno a la asistencia social en estos periodos históricos, para comprender las circunstancias que siguieron las instituciones públicas en la consolidación de las acciones asistenciales en la actualidad y sobre todo determinar los motivos y causas que dieron origen al SNDIF.

En el *tercer capítulo* se abordará al federalismo para comprender su papel en la conformación del Estado, pues constituye el marco de referencia obligado para entender su proceso de desarrollo y consolidación. Esto implica revisar de manera general los fundamentos que permitieron construir el federalismo, desde la perspectiva de la ciencia política y de la economía.

Posteriormente se analizará el surgimiento y evolución de la relación federalista hacendaria, bajo la figura de acuerdos nacionales de carácter políticos que permitieron al gobierno federal centralizar la recaudación fiscal a nivel nacional para impulsar políticas de carácter nacional. Lo que permitirá comprender su vinculación con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), como la herramienta que el gobierno federal adoptó para la distribución de recursos financieros orientados a las acciones que el estado realizaba y que transfiere mediante la descentralización y específicamente con las aportaciones.

Se hará especial énfasis en los recursos que se destinan para la asistencia social, con objeto de comprender las causas del porqué se utilizó este instrumento para descentralizar recursos financieros a los estados que habían estado centralizados hasta 1997 por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

De igual manera, se partirá de la siguiente premisa: un buen sistema federalista tiene como objetivo fundamental elevar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante una justa y equilibrada relación con los estados que lo conforman mediante un instrumento llamado sistema de transferencias (en la que la mayoría de estudiosos sobre el tema coinciden). En este sentido, se puede advertir que las aportaciones pueden considerarse como el intento de reestructuración del control del gobierno, en beneficio de las entidades federativas, lo que paradójicamente implica que la descentralización no ha conducido necesariamente a mejorar la distribución de la participación de los ingresos de este fondo a los municipios, que podemos llamar prioritarios por su

nivel de marginación y sí ha permitiendo “engordar”\* el poder político de los gobiernos local.

En la exposición de motivos de reforma a la LCF de 1998, se hace especial énfasis en la necesidad de lograr mayor equidad en la distribución de los recursos y paralelamente hacer más eficiente y eficaz su ejercicio. Sin embargo, adicionalmente es posible identificar otros elementos que influyeron para la descentralización de recursos por la vía de las aportaciones:

➤ La centralización del sector público se incrementó considerablemente, pero en contraparte la diversidad política de los titulares de las entidades federativas empezó a ser un factor fuerza para presionar por una descentralización de recursos.

➤ La posibilidad de la descentralización adquirió fuerza por sus ventajas en el campo de las finanzas públicas entendida como federalismo fiscal, toda vez, que se enfatizó la desventaja de la toma de decisiones desde el centro, lo que contribuyó a agravar numerosos problemas, por la ausencia de la participación de las entidades federativas en este proceso.

➤ El federalismo fiscal propone, al menos en teoría, la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad, bajo la primicia de que el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar con mayor conocimiento el problema a enfrentar.

Es decir, la determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve mediante consideraciones técnico-administrativas y un sistema de

---

\* Se utiliza este término como sinónimo de fortalecer en el ámbito de lo local a los gobernadores de las entidades federativas por el margen de discrecionalidad que permite la propia Ley de Coordinación Fiscal.

compromisos, entre el gobierno federal y las entidades federativas, que encierra la esencia fundamental del federalismo, por lo que se analizará la forma en que se vinculan los recursos presupuestarios vía Ley de Coordinación Fiscal con las acciones asistenciales.

Con la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples para la asistencia social (FAM V. I.) existe menos centralización desde el punto de vista de la ejecución del gasto. Aunque, cabe destacar, no necesariamente desde el punto de vista de su decisión, con este argumento se sostiene que el problema de su implementación y sus tiempos no necesariamente fueron los idóneos.

Se argumenta que el esquema adoptado a través de transferencias denominadas aportaciones (condicionadas) sólo simulan un nuevo esquema de aplicación de recursos, pues a menos del 10 % de los recursos totales de este fondo se aplica criterios específicos sustentados en una fórmula para la asignación de recursos que no ha sido publicada para que adquiera el carácter de obligatoria, lo que de alguna forma le resta credibilidad e imparcialidad.

En lo relativo a los recursos restantes (90%) persisten las inercias anteriores a la reforma de 1998, relativas a la prioridad con que se aplican entre la población objetivo, manteniendo a este fondo esencialmente como de apoyo en materia nutricional para población infantil preescolar y escolar, de madres lactantes y personas de la tercera edad.

En el *capítulo cuarto* se analizarán aquellos factores que influyen de una manera decisiva para la descentralización de los recursos con los que operaba los programas asistenciales de manera central el SNDIF y que eran desarrollados por los SEDIF, conjugándolos con el proceso de descentralización de recursos financieros determinada por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y las medidas que adoptó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para enfrentar esta circunstancia.

Otro factor importante que no puede ignorarse es el debilitamiento del presidencialismo en México, esta particularidad ha traído como consecuencia un nuevo tipo de relaciones. Una de ella es la pluralidad política, que prevalece a partir de finales de 1997 hasta nuestros días en el Congreso de la Unión. Esto propició la creación del Fondo V de aportaciones Múltiples y con ello la descentralización de recursos a las entidades federativas (vía SEDIF).

Las consecuencias inmediatas para el SNDIF fue que se desvaneció el control del presupuesto con que operaba los programas asistenciales y con ello la posibilidad de influencia en la definición de programas asistenciales del SNDIF. Entonces se adaptaron una serie de acciones para mantener su ámbito de influencia en este entorno cambiante, mediante la búsqueda de propuestas administrativas y acuerdos nacionales para normar y regular la operación y orientación de los recursos y programas asistenciales transferidos a los SEDIF en un contexto nacional que evitara en la medida de lo posible la fragmentación o en el peor de los casos la desaparición de dichos programas.

Se analizará el presupuesto del FAM V. I, para determinar si efectivamente se adoptaron medidas para la descentralización de recursos, en base a criterios bien definidos que le permitiera a los estados tener un margen razonable de certeza en la transparencia y equidad en la determinación de los montos a distribuir, con el propósito de integrar los intereses fiscales y de recursos presupuestales para el desarrollo de los tres niveles de gobierno, teniendo una perspectiva de equidad en las participaciones federales entre los estados y los municipios, a través de un Sistema de Coordinación Fiscal.

Los criterios contenidos en la Ley de coordinación Fiscal que se adoptan para la asignación de recursos son las aportaciones, que pueden considerarse como el intento de reestructuración del control del gobierno, en beneficio de las entidades federativas. Paradójicamente esto implica que la descentralización no ha conducido necesariamente a mejorar la distribución de las participaciones de los

ingresos de este fondo a los municipios que podemos llamar prioritarios por su nivel de marginación. En cambio, ha permitido “engordar” el poder político de los gobiernos local.

Finalmente, en la presente tesis se toma en cuenta que el significado de la descentralización de recursos derivado del llamado *nuevo federalismo* implica que se reviertan las concentraciones de atribuciones y decisiones en el centro y se promueva la mayor capacidad de decisión local, con la consecuente nueva concepción en los procesos económicos, políticos y sociales entre los órdenes de gobierno que constituye un esfuerzo institucional para otorgarles mayores recursos y funciones, adquiriendo mayor capacidad de gestión y respuesta a las demandas de la población.

Los recursos del FAM V. I. son sumamente escasos y las necesidades son mayores, por la que deberán asumirse como estrategia de identificación y distribución a la focalización de la población en extrema pobreza y vulnerable, rompiendo al menos en teoría con el paradigma de una concepción nacional y única.

En la realidad, al menos presupuestadamente durante el periodo de 2000 a 2003, las acciones desarrolladas y reportadas por los SEDIF (por la falta de atribuciones por el SNDIF de dar seguimiento a estas acciones en los estados y municipios) no observan cambios significativos en cuanto a la orientación de los programas y prioridades asistenciales.

Sin embargo, han surgido nuevos problemas relacionados con el seguimiento y control de los programas asistenciales, así como la escasa participación de los municipios y sociedad en conjunto sobre todo en el proceso de definición y aplicación de políticas específicas para identificar y determinar los programas asistenciales que beneficiarán a la población objetivo. Aunado, a que los cambios derivados del funcionamiento del Ramo 33 son desconocidos para la mayoría de municipios y población que debe ser beneficiada.



## 1. EL ESTADO MODERNO Y LA ASISTENCIA SOCIAL

En este capítulo se definirá el concepto de política social, haciendo especial énfasis con su vinculación con la asistencia social, entendida como un instrumento del Estado para desarrollar acciones específicas para aquel segmento de la población que se encuentra en extrema pobreza y por lo tanto excluido del desarrollo y del bienestar. Paralelamente, se determinarán el concepto de asistencialismo, con objeto de establecer las diferencias con respecto a la asistencia social que se significa en una concepción sustentada como un derecho y por ende como una obligación del Estado y de sus instituciones encargadas para tal fin, como es el caso específico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

Se considera necesario contextualizar la función asistencial vinculándola con el sistema capitalista mediante una breve génesis de su desarrollo, identificándola como un proceso histórico que constituyó los cimientos para el surgimiento de lo que se conoce como Estado moderno, entre cuyas características se encuentra la política social como uno de sus instrumentos.

En este sentido, actualmente la política social es diseñada y ejecutada por varias instituciones del Estado, que adoptan acciones orientadas a grupos sociales específicos que se encuentran en desventaja (vulnerabilidad) o pobreza, con el objetivo de proporcionarles apoyo para que subsistan, pues las fuerzas del mercado los afectan con relativa frecuencia, sin que se observen visos de que mejorará su situación.

Antes de abordar el estudio de la política social se considera relevante retomar las cuatro concepciones que la especialista Gordon<sup>1</sup> formula en este sentido. La autora plantea que estas concepciones están en función a sus características, lo que permite situar a la asistencia social como parte de estas visiones:

- La asistencial, que concibe las intervenciones con un enfoque de caridad, altruista, de beneficencia, mediante una serie de ayudas sociales que los

---

<sup>1</sup> Sara Gordon R., "Política social", en Laura Baca Olamendi, Judit Bóxer-Liwerant (compiladores), *Léxico de la política*. FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, FCE., México, 2000, p. 582.

gobiernos, la acción privada y la iglesia realizan con consideraciones de índole ético-político, con fines humanísticos o de justicia social hacia los pobres, necesitados o enfermos sin considerarlos con derechos propios, aquí adicionaré el altruismo empresarial que no necesariamente coincide con esta concepción y sin embargo cada vez esta más presente en este tipo de acciones.

- Como un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y débiles con fines de control social; en esta visión el Estado es garante del bienestar colectivo.
- Conjunto de intervenciones dirigidas a los trabajadores y sus familias, favorecidas por el Estado, para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerza productiva adecuada (visión marxista).
- Como derechos sociales de la ciudadanía como diferenciación de los derechos civiles (libertad individual y colectiva) y políticos (electorales y de representación democrática), en la que considera a los receptores como entes activos.

Estos enfoques de política social están específicamente ligados a determinados periodos históricos, por lo que es posible matizar algunas de sus principales características y elementos. Se hará especial énfasis en dos momentos, el primero en la concepción asistencial, con una clara visión de caridad, beneficencia y filantropía (anterior al Estado moderno) y, el segundo como derechos sociales de los ciudadanos que están relacionados de manera significativa en la actualidad como acciones del Estado. Aunque esto no quiere decir, que actualmente no coexistan estas dos concepciones de ayuda o atención, lo que sí es claramente visible es la separación en cuanto a esta política social que beneficia a la población trabajadora y la desempleada, siendo esta última la población que es objeto de asistencia.

### **1. 1 Antecedentes del Estado moderno**

Antes de abordar cualquier intento de definición de política social, es indispensable determinar su naturaleza y comprender su papel como

instrumento del Estado moderno, ya que constituye la referencia obligada para comprender su surgimiento y desarrollo. Lo que significa revisar de manera general los fundamentos del sistema capitalista, precisando las funciones básicas del Estado y conocer sus determinaciones sobre la política social y la asistencia social.

El Estado a lo largo del tiempo ha adoptado varias formas de hacerse presente en la sociedad, lo que ha definido las características y alcances de su intervención en el plano económica, político y social, por lo que el tema de la intervención estatal ha sido muy estudiada y discutida sobre todo derivado de las crisis periódicas del capitalismo, esto es de la capacidad de la sociedad y del Estado para actuar sobre el proceso económico y de sus efectos.

Actualmente, los Estados modernos se han ocupado de los grupos de población que se encuentran en pobreza a través de las llamadas políticas de bienestar social, desarrollo social y seguridad social, con sus distintas variantes, entre las cuales se encuentra la orientada a la población más vulnerable, que recibe el nombre de *asistencia social*, trabajo social y otros más que se relacionan básicamente con servicios limitados o restringidos a cierto núcleo de población mediante acciones institucionales, con el propósito de atenderlos mediante actividades de carácter económico-alimentario, hasta de índole legislativo en materia jurídico-social.

Como punto de partida, se considera al capitalismo como parte fundamental para al desarrollo del Estado moderno, ubicándose en Inglaterra a fines de siglo XVIII, con el desarrollo masivo de la industria dispersa (la expansión de la manufactura empezó en los hogares rurales y en pequeños talleres dispersos) y a la par con una fuerte acumulación de capital.

Sus orígenes se remontan al siglo XVII en Europa, cuya característica primordial es una mercantilización generalizada de los procesos que anteriormente se habían realizado a través de medios distintos al mercado.

“Mercantilismo significa el paso de la empresa capitalista de utilidades a la política. El Estado es tratado como si constara única y exclusivamente de empresas capitalistas; la política económica

exterior descansa en el principio dirigido a ganar la mayor ventaja posible al adversario; a comprar lo más barato posible y vender a los precios más caros. El objeto consiste en reforzar el poder de la dirección del Estado hacia fuera. Mercantilismo significa, pues, formación moderna del poder estatal, directamente mediante el aumento de los ingresos del príncipe, e indirectamente mediante el aumento de la fuerza impositiva de la población”<sup>2</sup>.

Este proceso significó para los capitalistas lograr mayor presencia en todos los ámbitos de la incipiente sociedad capitalista, con su consecuente influencia en la definición de no sólo de los procesos sociales, sino en todos los ámbitos de la vida económica<sup>3</sup>. Aunque esta presencia en el terreno político se percibe desde del siglo XV con los burgueses al convertirse en las autoridades políticas del burgo, por lo que a finales del siglo XVII ciertas clases ya constituían en Inglaterra un poder político, para fines del siglo XVIII se habían consolidado como fuerza política, y para fines del siglo XIX los burgueses eran ya una fuerza dominante en el mundo.

Con el arribo de la burguesía, y en consecuencia de la sociedad capitalista al poder, se gestó un nuevo orden social en la que los valores fueron definidos por el dinero y un marcado individualismo. Adicionalmente, otros aspectos tuvieron gran significado en el nuevo orden económico y social: estos fueron los factores de la libertad (no injerencia) y el derecho a adquirir riqueza cuyos nexos propiciarían el desarrollo de esta clase.

Paralelamente, surge a partir de la sociedad feudal una transformación del trabajo servil por el trabajo asalariado, lo que significó una nueva concepción de las relaciones laborales en la naciente sociedad, identificándose dos etapas de transición: “la primera, el pequeño productor emancipado de las obligaciones feudales y, en la segunda, se le priva del acceso a los medios de producción, convirtiéndolo en un asalariado para poder subsistir”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE., México, 2004, p. 1053.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 1056. La “política” se definiría como la,.....: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado.

<sup>4</sup>Teresa Montagut, *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000, p. 32.

Estas transformaciones de las relaciones del trabajo se sustentaron en un proceso de industrialización de los pasos de producción y sobre todo, un sistema de mercado, que requirió para su desarrollo y la consolidación de un importante número de población que estuvieron sujetas a las penurias y sufrimientos individuales, pues no existía regulación alguna por instancia pública.

Todo ello, permitió la adopción y consolidación de las características propias de la sociedad capitalista: La expansión del comercio internacional, el florecimiento de la gran industria y el éxito de las fuerzas financieras. Estos factores surgen de la sociedad industrial con la revolución de las técnicas que permitieron acumular un volumen de capital cada vez más importante. Esta acumulación marcó el origen de esta sociedad.

Para lograrlo, recurrió a la propiedad rural y al aumento de las propiedades urbanas y de las rentas de la tierra; al comercio de la lana y de las telas y; a las relaciones internacionales propiciadas por el comercio internacional de mercancías y del dinero, generando un desarrollo importante de los centros comerciales, que trajo consigo el surgimiento de los centros industriales y como consecuencia de este proceso, la aparición del capitalismo financiero y por ende de los nuevos ricos que impulsaron los cambios sociales. Construyéndose todo un nuevo paradigma de nuevas relaciones socio-políticas y económicas que modificaron significativamente los términos de convivencia, desarrollo individual y social.

## **1.2 Estado moderno**

Como se precisó anteriormente, el Estado lejos de ser estático ha mostrado una evolución constante, lo que ha generado diversas definiciones o interpretaciones conceptuales que de alguna manera han cumplido una necesidad específica de explicar algún fenómeno o factor preciso de la realidad social. Pero, ¿qué es y qué papel cumple el Estado moderno en esta nueva forma de relación social? Para Max Weber representa:

Una asociación de dominación de carácter institucional que han tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para

lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”<sup>5</sup>.

Se comprende, que el autor advierte que de esa forma se logra institucionalizar al poder, ya que a través de sus dependencias lo ejerce y legitima, permitiendo darle cohesión a la sociedad.

En otra definición de carácter proteccionista para los intereses de la población mejor ubicada en la pirámide social, Mario de la Cueva considera al Estado como la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger a la industria y el comercio del capitalismo incipiente. Para expresarlo en una fórmula breve: “el estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra-y-sin-riqueza”<sup>6</sup>.

De las anteriores definiciones se puede establecer que el Estado se constituye como una herramienta de la clase dominante (burguesía) en la sociedad, actuando para asegurar que se mantengan y extiendan sus intereses, paralelamente incorporando aspectos sociales relacionados con las mayorías, que lo legitimen a través de políticas sociales, que son acciones específicas a través de un gasto público orientado a la población que se encuentra en pobreza.

En este sentido, una concepción teórica que proporciona los elementos que explican la participación del Estado en el desarrollo de la política social es la aportada por James O'Connor. El especialista considera que “el Estado capitalista debe de tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimización”<sup>7</sup>. Esto significa que por un lado el Estado debe de mantener o crear condiciones para la acumulación rentable de capital, y por el otro, mantener o crear las condiciones necesarias para la

---

<sup>5</sup>Marx Weber, *El político y el científico*, México, Editorial Colofón, 2001, p. 14.

<sup>6</sup> Mario De la Cueva, *La idea del Estado*, México, UNAM-FCE., 1996, p. 79.

<sup>7</sup>James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona España, Ediciones Península, 1981, p. 26.

armonía social. Lográndolo mediante su intervención en el proceso de acumulación, ocultando el sentido de sus políticas con algún nombre que permita disimularlas (como el caso de las actividades administrativas en vez de políticas).

De esta forma, los gastos del Estado capitalista adoptan un carácter doble, esto es *capital social* y *gasto social* que son sus funciones básicas. El capital social representa los gastos precisos para la acumulación privada rentable, es decir es gasto productivo indirecto. Existen dos tipos de capital social. El primero es el de *inversión social* que representan los proyectos y servicios que incrementan la productividad y aumentan la tasa de beneficios (parques industriales). El segundo es el *consumo social*, entendido como proyectos y servicios que disminuyen el coste de reproducción del trabajo lo que permite incrementar la tasa de beneficio. El ejemplo de este tipo de consumo es la seguridad social, que permite acrecentar el poder de reproducción de la fuerza de trabajo y paralelamente disminuir el costo del trabajo.

Puede afirmarse, que “el gasto social, está formado por proyectos y servicios necesarios para el mantenimiento de la armonía social (legitimación)....Estos gastos no son productivos ni siquiera indirectamente”.<sup>8</sup> Su objeto es pacificar y controlar a la población excedente, logrando con ello estabilidad y cohesión social, lo que garantiza su permanencia en la medida de que dispone de recurso para financiar estas acciones. Paralelamente también hay una situación de dependencia por parte de los beneficiarios de este gasto social.

Es decir, coexiste la visión de dominación y control por parte del Estado de la sociedad y la necesidad de legitimarse mediante políticas sociales específicas que le proporcione una imagen de imparcialidad y que beneficien al grueso de la sociedad.

### **1.3 Antecedentes de la política social**

Existe un amplio consenso entre los estudiosos del tema de la pobreza, que uno de los problemas más recurrentes en la historia de la humanidad es la

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 27.

existencia de grandes contingentes de población carentes de posibilidades de tener acceso a satisfactores básicos para su bienestar social, como si la concepción de cualquier modelo económico no considerara la posibilidad de satisfacer en sus necesidades mínimas a toda la sociedad en la que está inmerso.

En el caso específico de México este supuesto se corrobora con el hecho de que en la década de los ochentas “la mitad de la población vive en circunstancias de pobreza<sup>9</sup>, pero por otro lado somos la décima economía del mundo”<sup>10</sup>. Lo que denota la enorme contradicción del modelo económico, fenómeno que parecería un consecuencia inherente al propio desarrollo de la humanidad como colectividad, situación que ha generado la reacción de la sociedad y de las instituciones que conforman esta colectividad para adoptar acciones de ayuda a esta parte de la población que se encuentra desamparada, ya sea en un primer momento mediante la caridad como en los siglos anteriores al surgimiento del Estado moderno o la asistencia social como una acción específica ubicada en el contexto de un derecho dentro de la política social que encarna el Estado moderno para atenuar esta situación.

Al remontarnos a los orígenes de la política social, su inicio se identifica en el terreno asistencial y correctivo de los desajustes generados por la economía. Tal aseveración se deriva del tipo de instituciones creadas para tal fin, que cumplían

---

<sup>9</sup> En este estudio se usará la siguiente definición de pobreza: A partir de la década de los ochentas, en concordancia con la crisis fiscal de esos años y considerando la función que debería desempeñar el Estado y sus responsabilidades con la sociedad, la pobreza se medirá a través de una línea de ingresos suficientes para adquirir una Canasta Normativa Alimentaria, que multiplicada por el coeficiente debe ser suficiente para satisfacer las necesidades calóricas y alguna otras relacionadas con la educación y la salud. La línea de pobreza se define como el ingreso necesario para adquirir esta canasta. Los pobres son aquellos que no pueden satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Los extremadamente pobres serán quienes no pueden satisfacer ya no las necesidades básicas, sino ni siquiera las necesidades calóricas, es decir las necesidades primarias de alimentarse. De tal forma, que los extremadamente pobres fueron definidos como aquellos individuos que necesitan ayuda directa para ser capaces de beneficiarse de las políticas sociales diseñadas para combatir la pobreza. Esta población la que constituye el objeto de los programas especiales, toda vez que este segmento de la población son catalogados incapaces de obtener los nutrientes que dado se edad y sexo les permitan mantener la salud y su capacidad de desarrollo. Santiago Levi, “*La pobreza extrema en México: una propuesta de política*”, en Estudios Económicos, Vol. 6 núm. 1, 1991, pp. 47-89.

<sup>10</sup> Carlos Rojas Gutiérrez, *La Política Social en México. en 50 años de la política económica en México*. El Economista mexicano, Números 4 y 5 abril-septiembre 2003, Colegio Nacional de Economistas, p 34.



un papel orientado básicamente a la caridad y solidaridad, cuya característica es la ayuda temporal más que a una verdadera intención de mejorar las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos.

Su surgimiento “se encuentra fuera del ámbito estatal e incluso fuera del mundo empresarial, es decir a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales (gremios, cofradías), sin cuestionar la situación económica del conjunto y sin crear la expectativa de una acción pública coordinada y sostenida por una voluntad política que debiese o pudiese corregir aspectos estructurales que estarían en base de los programas sociales”<sup>11</sup>.

A decir de Mario Luis Fuentes<sup>12</sup>, en el caso de México durante los periodos prehispánico y de la conquista, se efectuaron acciones que se pueden considerar como de asistencia social. Más adelante se hará una breve reseña para identificar estas acciones. En el caso prehispánico estas actividades asistenciales eran desarrolladas mediante una organización indígena que distribuía las tareas colectivas entre los señoríos, dando lugar a la consideración de conceptos como la ayuda y la cooperación orgánica.

Posteriormente, durante la conquista este papel lo asume la autoridad de la Nueva España y, con la participación de grupos altruistas, la iglesia católica. Esta última jugó un papel muy importante adoptándose con su concepción de caridad cristiana, profesada por algunos frailes que se expresa de manera sintética en asistencia a través de una forma de fe, orientada por el auxilio, la opción de los pobres, los enfermos y los desvalidos.

En cuanto a las autoridades en la Nueva España, los primeros virreyes, Antonio de Mendoza (1535-1550) y Luis de Velasco el Viejo (1550-1564), asumieron funciones de impartición de justicia y protección de la vida de los indios<sup>13</sup>. En el

---

<sup>11</sup> Cardoso, F. H., “Las políticas sociales en los años ochenta: ¿nuevas opciones?”, Trimestre Económico, vol. L (I), N° 197, 1993, pp. 169-170 en Moyado Estrada, Francisco. *La Política social en México*, p. 133. en Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública 4ª época No. 12 julio-septiembre, 1996.

<sup>12</sup> Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México*, Ediciones del Milenio, México, 1998, capítulo uno, pp. 6-59.

<sup>13</sup> Para mayor detalle consultar Andrés Lira, “La actividad jurisdiccional del virrey y el carácter judicial del gobierno Novohispano en su fase formativa”, en Feliciano Barrios (coordinador), *El*

caso de Hernán Cortés, se afirma que sostuvo y administró el *Hospital de Jesús* que fue una institución de caridad<sup>14</sup>.

Desde ese entonces ya existía la preocupación por parte de este incipiente Estado por el problema de la pobreza a través de la asistencia pública, creando las primeras instituciones públicas destinadas a socorrer a los más desprotegidos, en hospitales, hospicios, conventos y casas de caridad que se retoman de la edad media.

Los que nos remite a los orígenes de la intervención de los poderes públicos, que tuvieron lugar a partir del final del feudalismo y los inicios del capitalismo, que están estrechamente vinculados con el florecimiento de las ciudades, al desarrollo del comercio, al crecimiento demográfico y al surgimiento de la burguesía, como elementos propios de la configuración del Estado moderno. Sin embargo, los elementos que propiciaron la intervención de las autoridades están relacionados con la existencia de un núcleo de población que hasta antes de la existencia del Estado moderno no existían como son los campesinos sin tierra, obreros sin trabajo, soldados licenciados y mendigos, es decir un núcleo de población que carece de los medios necesarios para vivir, que se trasladan a las ciudades en busca de subsistencia, generando inseguridad.

De esta forma, se empieza a gestar una concepción de la pobreza estrechamente vinculada a mendicidad. Un dato que es revelador al respecto ocurrió durante 1836 en Inglaterra, donde “más de un millón de seres humanos están literalmente muriéndose de hambre y el número estaba en constante aumento”<sup>15</sup>. Asumiéndose la estrategia de la obligatoriedad del trabajo de las personas sanas, dado que la incipiente industria demandaba mayor cantidad de mano de obra, obteniéndose incluso de los niños como lo refiere el Parlamento

---

*Gobierno de un Mundo. Virreinos y Audiencias en la América Hispánica, España*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Fundación Rafael del Pino, 2004, pp. 299-318.

<sup>14</sup> Gisela von Wobeser, “El Gobierno en el Marquesado del Valle de Oaxaca”, en Woodrow Borah (coordinador), *El Gobierno Provisional en la Nueva España*, México, UNAM, 1985, p. 173.

<sup>15</sup> Para mayor detalle se puede consultar Leo Huberman, *Los bienes terrenales del hombre*, México, Editorial Nuevo Tiempo, 1975.

inglés 1816 que determinaba que se obligaba a los niños de siete a once años de edad a trabajar quince horas<sup>16</sup>.

Las primeras agencias públicas creadas con objeto de confinar a los pobres se remontan a la época victoriana con la Ley de pobres de 1834 con las llamadas “Workshouses en Inglaterra, los Talleres Nacionales franceses o los hospicios en España, que buscaban el control de esta población y se destinaban a castigar o corregir actitudes rebeldes y a canalizar a los pobres a actividades productivas”<sup>17</sup>, constituyéndose en mecanismos o instituciones semipenales donde se atendía, o más bien, se confinaban esos pobres, siendo catalogados como una especie de delincuentes o enfermos no deseado del incipiente desarrollo capitalista.

Estas instituciones o agencias del siglo XVIII fueron las precursoras de importantes cambios con relación a lo que hoy llamamos política social, a partir de ellas se cuestionó sobre las causas de la pobreza y paralelamente se promovió la intervención del poder público como instrumento de control y cohesión social. Aunado a lo anterior, la Declaración de Derechos del Hombre en 1793 proclamaba que “la asistencia pública es un deber sagrado”, por lo que las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándose el derecho a vivir del trabajo.

De esta forma, se fue constituyendo una nueva visión y relación en cuanto aquella masa de población que carecía de posibilidades de ingresar a un trabajo y en consecuencia de mejorar su vida, asumiendo el Estado esta situación como una forma de garantizar el funcionamiento del naciente sistema económico y de mantener el control y legitimidad de su función mediante lo que se llamaría posteriormente política social.

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 219.

<sup>17</sup> Teresa Montagut, op. cit., , p. 51.

#### **1.4 La política social**

El término de política social actualmente se relaciona comúnmente de manera significativa a la idea del Estado moderno del bienestar, sin embargo existen actividades de asistencia social anteriores a este concepto de Estado. En México durante el periodo de la conquista, se identifican algunas acciones que se pueden considerar como asistenciales, tal es el caso de la atención a grupos desprotegidos, aunque con otras características. Actualmente el término está asociado con las necesidades básicas de la población y con el Estado, en los casos en que el mercado no cumple con la satisfacción de estas necesidades. De tal forma, que la política social se relaciona e identifica al uso que el Estado hace de los recursos públicos, aunque también privados, para satisfacer las necesidades humanas individuales que se consideran básicas.

En un principio, esta política social puede considerarse como asistencial y desvinculada de la acción directa del Estado, presentando como característica un alto contenido moral y religioso, en donde la iglesia asumió un papel significativo a lado de ciertos grupos de la sociedad que abogaron por los más desposeídos, lo que le dio cierta presencia. Sin embargo, para poder comprender este proceso se ubicará su desarrollo a partir del capitalismo, ya que se haya estrechamente relacionada con las acciones para atender problemas de pobreza, producción, redistribución de recursos y legitimidad del Estado.

Como ocurre con otras categorías, no existe una definición única, sin embargo existe consenso sobre lo que significa y se comprende como política social. Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas en la que destacan aspectos institucionales formales, como son leyes, sistemas, instituciones públicas, programas y beneficios de servicios que aseguren la satisfacción mínima de las necesidades sociales. Sin duda, se trata de un concepto amplio de seguridad social cuya responsabilidad recae de manera significativa en los gobiernos.

Para enriquecer el análisis se recurrirá a varias definiciones de política social, que permitirán profundizar y precisar sobre la interpretación que se le da a este concepto. Para Thomas H. Marshall “el término ‘Política Social’... se utiliza para

hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda<sup>18</sup>.

Para Teresa Montagut “la política social es aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, el desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia social y servicios sociales. Política que tendría como finalidad paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas”<sup>19</sup>.

A decir de Francisco Moyado la política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrolla el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo<sup>20</sup>.

En una definición de mayor amplitud, Julio Boltvinik considera que la política social es el conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales<sup>21</sup>.

De tal forma que la política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden

---

<sup>18</sup> Marshall, T. H. *Social Policy in a free Society*, Birmingham University Press, en Titmuss M. Richard, *La Política Social*, España, Editorial Ariel, 1981, p. 37.

<sup>19</sup> Teresa Montagut, op. cit, p. 20.

<sup>20</sup> Francisco Moyado Estrada, *La Política social en México: Un enfoque descentralizador con fines de adaptación*, en Estudios Políticos, Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública cuarta época N° 12, México, UNAM-FCPyS julio-septiembre, 1996, p. 132.

<sup>21</sup> Julio Boltvinik, “*Algunas tesis sobre la pobreza en México....*”, en Norma Ruiz Velásquez, *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, México, INAP, 2000, p. 30.

directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hacen mediante regulaciones, servicios y transferencias.

Por su parte, Elí Evangelista Martínez, en una visión más participativa y democrática considera a la política social como un conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas-consensadas socialmente, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión social o situación social específica.

Sin duda, toda política social, además de servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios organizativos o vehículos participativos indispensables para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales universales<sup>22</sup>.

Para Eduardo S. Bustelo Graffigna, la política social, desde su origen y desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y con la búsqueda de equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen. Es política porque se realiza en el ámbito de intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular. De esta manera, puede ser concebida sumariamente como la política destinada a “construir sociedad” y, sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa. A su vez, la justicia puede

---

<sup>22</sup> Elí Evangelista Martínez, *Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México*, en Carlos Arteaga Basurto, Silvia Solís San Vicente (coordinadores), *La política social en la transición*, México, UNAM y Plaza y Valdes Editores, 2001, p. 141.

ser pensada como el ordenamiento de un conjunto de valores concebidos en la libertad por todos los que integran la sociedad<sup>23</sup>.

Finalmente consideremos otra definición de José Noguera Adelantado, que considera a la política social como “un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que incide directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hacen mediante regulaciones, servicios y transferencias”<sup>24</sup>.

De las anteriores definiciones, se puede considerar que en términos generales la cuestión medular de la política social se centra en la participación del Estado a través de varias acciones, básicamente dirigidas a impactar en las condiciones de vida de la población mediante el desarrollo y dirección de los servicios específicos como la salud, la educación, trabajo, vivienda, asistencia social y servicios sociales, incidiendo directamente sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, mediante regulaciones, servicios y transferencias, todo ello enmarcado por la incapacidad del mercado de satisfacer las necesidades de un sector numéricamente importante de la población.

Por lo que la política social parece en realidad algo así como un bien nacional, en donde a la sociedad le conviene que el gobierno nacional establezca programas a favor de los más pobres, para mejorar la productividad y las percepciones de crecimiento económico y sobre todo mantener la estabilidad social.

Es decir, la política social de un gobierno forma parte del conjunto de políticas públicas y se refiere básicamente a la acción gubernamental orientada a legitimizar su presencia y a crear mejores condiciones de bienestar de la sociedad en general; a procurar que las familias que viven condiciones de pobreza, puedan elevar sus niveles de vida; y a atender entre otras cosas a los

---

<sup>23</sup> Eduardo S. Bustelo Graffigna, *Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*. en Suman Bhattacharjea (compiladora). *Infancia y política social*. México, México, UNICEF y UAM, 1999, p. 20.

<sup>24</sup> José Noguera Adelantado, *Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica*. en *La política social en la transición*, México, UNAM y Plaza y Valdes Editores, 2001, p. 66.

sectores de la población más desprotegida y vulnerable a su entorno social, como los niños, los ancianos y los discapacitados física y mentalmente.

### **1.5 Los precursores de la política social**

A decir de la mayoría de estudiosos sobre el tema<sup>25</sup> el origen de la política social la ubican durante las dos últimas décadas del siglo XIX de la sociedad capitalista, sustentado esencialmente en la noción y expansión del concepto de derechos, hecho que propició la necesidad de incluir obligaciones de la sociedad hacia los individuos para reducir o minimizar el riesgo y la desigualdad. De esta forma el Estado moderno asumió los nuevos problemas sociales emergentes que la industrialización y la urbanización crearon, como es la seguridad de los individuos.

En un afán de presentar de manera sintética el proceso de creación y consolidación de la política social, se inicia con la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables. En una instancia posterior, cuando lo social se hace motivo de preocupación prioritariamente estatal, se pasa a una consideración de la pobreza en términos de necesidades humanas, lo que hace posible analizarla y medirla de un modo científico y plantear posibilidades para superarla a través del diseño de programas específicos.

Finalmente, se llega a una concepción de ciudadanía (entendida como el conjunto de derechos sociales que adquiere un individuo y su familia por el sólo hecho de pertenecer a un conjunto poblacional circunscrito a un terreno o territorio delimitado por un Estado-nación)<sup>26</sup> y de derechos sociales, lo que implica la construcción de actores-sujetos que se independizan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia de ser asistidos por intervenciones de políticas estatales.

---

<sup>25</sup> Para estudio, principalmente hago referencia a los siguientes autores: Sara Gordon, Julio Boltvinik, Mario Luis Fuentes, Teresa Montagut, Carlos M. Vilas.

<sup>26</sup> Guillermo Farfán Mendoza, *Política de bienestar*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bóixer-Liwerant.... (compiladores), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, FCE., 2000, p. 563



El inicio de la política social moderna se ubica en 1881 en Alemania, con el Canciller Otto Von Bismark que introdujo un sistema de *Seguro social* sólo para los trabajadores industriales, es decir sólo para aquellos que mantenían una relación contractual, tomando ejemplos de esquemas de seguro privados y de otros países como Austria, Francia y Bélgica, donde habían sido implementados en menor escala.

Bismark y los diseñadores de este esquema pionero de protección social estaban conscientes de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales a través del mercado. Políticamente, el seguro social fue introducido como parte de la construcción de la república germano-prusiana integrando estados anteriormente independientes y como una medida explícita para incluir en ella al nuevo proletariado industrial emergente.

El sistema se financiaba a través de las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el estado, quien también respaldaba económica y políticamente el funcionamiento del sistema en su conjunto como parte de una responsabilidad pública. El seguro cubría los problemas emergentes de accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad y la ancianidad en un esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos.

Después de Bismark, otro avance significativo en lo relativo al desarrollo de la política social fue el formulado por Sir William Beveridge (1942) quien a través del Informe "El seguro social y sus servicios afines", en la Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial, proponía prevenir que el país retornase al sistema de desigualdades sociales del pasado. Para ello ideó un sistema para generar solidaridad entre clases sociales, entre los empleadores y los empleados, incluyendo los trabajadores por cuenta propia y los desempleados, consideraban que para que su plan fuera practicable "sería necesario dos: cosas el seguro social e impedir la desocupación en gran escala"<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup>William Beveridge, *Las bases de la seguridad social*. Biblioteca de la Salud, México, México, Instituto Nacional de Salud Pública-FCE, 1987, p. 168.

El Plan Beveridge dio como resultado una nueva forma de organización de la convivencia, una nueva concepción de la solidaridad o interdependencia social en lo relativo a las obligaciones del Estado. “La idea de solidaridad es la que da propiamente nacimiento a la política social desde sus albores en el siglo XVIII”<sup>28</sup>. La ruptura de la jerarquía medieval y el establecimiento de la igualdad ante la ley instituida por la Revolución Francesa y la Constitución norteamericana, implicó una nueva forma de aglutinación social que reemplazó al de subordinación y dependencia de unas clase sociales respecto a las otras en la escala ascendente de los privilegios cuyos estratos pervivieron hasta el siglo XVIII.

Para Beveridge la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos e identifica los principios básicos que sustentan la seguridad social que son “la justicia (en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes (sea o no trabajador) para estar a cubierto de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social”<sup>29</sup>

Beveridge estaba influido por la obra de Keynes ya que pensaba que el seguro tenía un rol macroeconómico al funcionar como un estabilizador automático del ciclo económico. Fue a partir de Beveridge que se abandona la idea de Bismark del seguro social selectivamente para trabajadores para pasar a la idea de *seguridad social*: un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos trabajadores a través del cual una comunidad otorga una protección mínima independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema.

La siguiente contribución importante para el desarrollo de la política social fue la aportada por otro investigador británico Richard Titmuss quien, en sus *Ensayos sobre el Estado de Bienestar (1958)*, introdujo un nuevo elemento al reconocer la función distributiva de la política social, en el que plantea que la responsabilidad pública no terminaba con el otorgamiento de servicios sociales, proponiéndose construir mayores márgenes de igualdad social a la par con la creciente

---

<sup>28</sup> José y San Martín Mingarro, *La Seguridad Social en el Plan Beveridge*, México, Editorial POLIS, 1946, p. 15.

<sup>29</sup> Teresa Montagut, op.cit., p. 48.

expansión de la ciudadanía cuyos derechos no se agotaban solamente por la mera provisión de servicios públicos.

Para él, la idea de la protección universal para todos los ciudadanos era sólo un comienzo, añadía una visión de la política social como un sistema redistribuidor de los ingresos. Esta política social era concebida como una responsabilidad pública independientemente de si las personas contribuían o no, permitiendo de esta forma hacerla universal. Así los impuestos, gravámenes y excepciones tenían también la función adicional de corregir las más extremas desigualdades en la distribución del ingreso.

La política social también incluía la política de empleo e ingresos y los beneficios ocupacionales (vacaciones, asignaciones familiares, etc.), el acceso a un empleo productivo y un salario justo que tenían un fuerte impacto sobre la distribución funcional del ingreso y por último, integraba lo que tradicionalmente se conoce como la administración de los sectores sociales: la política educativa, la política de salud, de vivienda, etc. Básicamente sus contribuciones se centraron en el carácter predominantemente redistributivo de la política social considerando la distancia social entre pobres y ricos como posible de ser reducida a través de un sistema de transferencias públicas desde los que más poseían hacia los que más necesitaban.

De esta forma, para Titmuss la política social se encarga de tres áreas básicas, que guardan una estrecha relación entre sí:

- a) “Las políticas de distribución, administración, y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación, alimentación, vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre la forma de remuneración;
- c) Las políticas fiscales de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y Política Social, Aspectos teóricos y prácticos*, México, INAP, 1993, p. 15.

Se puede señalar de manera sintética que los componentes básicos de la política social son el seguro social y la asistencia social. El seguro social que se origina en Alemania de Bismarck como un instrumento de integración y estabilización de las clases trabajadoras, paralelamente para impulsar al desarrollo capitalista. Después, durante el periodo de entreguerra, la legislación social se convirtió en un instrumento de gasto público más definido y menos selectivo, debido a la necesidad ya no sólo de reproducción de la fuerza de trabajo, sino de gestionar y armonizar el conflicto social, construir consensos a partir de ella y consolidar una forma específica de socialización. No obstante, al paso del tiempo, se mostrará cada vez más en choque con la extensión de los derechos ciudadanos, debido a la dominación del mercado.

Por otra parte, un nuevo elemento se incorpora a la política social que se gesta con la consolidación del proceso de expansión de la ciudadanía moderna, el cual se vincula con el concepto de seguridad social. Fue en 1952, cuando Thomas H. Marshall reflexionó sobre los conceptos de derechos sociales y el proceso de expansión de la ciudadanía en su célebre ensayo *Ciudadanía y clase social*. En este ensayo el concepto de ciudadanía aparece como un punto central en una formulación de derechos.

Marshall construye 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 pre-modernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracterizaría por una forma abierta y continuamente en expansión.

Distingue así tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía:

- *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.

- *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.
- *La ciudadanía social*, que se afirma a través del siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia.

De tal forma, que hace una distinción entre la ciudadanía civil, política y principalmente la social, todas asociadas al principio de la libertad en su perspectiva con respecto de la igualdad. Marshall consideraba al capitalismo y la lógica del mercado como un sistema de desigualdad.

Sostuvo que los derechos civiles no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran en contradicción sino que tienen un efecto sinérgico. En lo que se refiere a la ciudadanía política, 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 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. Aunque 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, sí puede alterar su forma. Así, en la parte baja de la distribución, o sea la pobreza,

puede garantizarse un "piso", o sea, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas independientemente del nivel de ingresos de las mismas.

En los hechos, Marshall advierte que los países podían avanzar en mejorar la calidad de vida, en el progreso social, lo que no implicaba necesariamente avanzar en el desarrollo social, lo que requeriría plantear mecanismos concretos para alterar la distribución originaria del ingreso y la riqueza. Sin embargo, entendió los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y, por lo tanto, abiertos a la posibilidad de su conquista. Los derechos sociales no son dádivas a súbditos y presuponen la constitución de actores que ganen el espacio político que posibilite su implementación efectiva.

De lo anterior, se consideran como muy significativos los siguientes elementos en la evolución conceptual y empírica de la política social:

- a) la centralidad de las preocupaciones por construir mayores niveles de igualdad social: no solamente luchar contra la pobreza sino cómo lograr mayores niveles de inclusión social cerrando las brechas de ingresos y riqueza entre pobres y ricos;
- b) la atribución de un rol muy importante a la solidaridad social como valor básico estructurante de la sociedad y, por lo tanto, central en la construcción de mayores niveles de igualdad;
- c) la concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de empleo productivo;
- d) la idea de responsabilidad o esfera pública como valoración de lo común, por el interés superior del conjunto; y,
- e) como corolario de los puntos anteriores, la constitución de actores sociales titulares de derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía.

Este trabajo no pretende analizar la evolución de la política social en su conjunto, las preocupaciones anteriormente descritas, representan la tradición de la política social que en los países occidentales se reflejan en las tendencias presentes de la desigualdad de los ingresos y acceso a un empleo productivo en el contexto del modelo de apertura económica. Sin embargo, es conveniente

tener presente que las ideas anteriormente reseñadas fueron influidas y a su vez influyeron en el ámbito concreto de la evolución histórica de las políticas sociales en su formulación moderna.

Actualmente las políticas sociales presentan criterios de racionalización que se identifican en cuatro tipos acciones que se traducen en acciones que son: “programas de prevención; programas finales (más allá de la aprobación de leyes y medidas, la instrumentación de ambos depende de la capacidad de presión de sus destinatarios), programas de asistencia institucionalizada (que abre un poder potencial de negociación al convertir a individuos en miembros de una colectividad de beneficios enganchados en ese momento con el sistema político-administrativo) y *la privatización*”<sup>31</sup>.

## 1.6 La asistencia social

Antes de abordar el significado de asistencia social, es necesario definir a los dos modelos teóricos que la mayoría de estudiosos sobre el tema identifican como la forma en que la política social orienta la procuración de mayor bienestar. Esto permite delimitar el campo asistencial: *el modelo residual* que considera la existencia de dos medios naturales o socialmente dados a través de los cuales las necesidades individuales pueden ser satisfechas, el mercado privado y la familia. Si alguno o los dos canales no funcionan, el Estado a través de sus instituciones sociales brinda algún tipo de ayuda temporal y *el modelo redistributivo* que se orienta por los principios de equidad social apoya la intervención estatal bajo los principios de necesidad y responsabilidad colectiva, incorporando sistemas de redistribución. En este sentido, la redistribución se asume como un criterio económico que considera que la repartición de la riqueza debe efectuarse de forma más equitativa, lo que representa un factor determinante del bienestar social.

De lo anterior, se puede decir que el modelo redistributivo presenta mayor proximidad con la asistencia social, en la medida en que además de asegurar

---

<sup>31</sup> Norma Ruiz Velásquez, *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, México, INAP, 2000, p. p., 31-32.

que parte de los recursos públicos que se destinan para el bienestar lleguen a los extremadamente pobres, da cabida a acciones de tipo compensatorio que toman en cuenta aspectos como la vulnerabilidad, mediante acciones que asumen la característica de derechos y de igualdad social.

Ahora bien, como se estableció con anterioridad la asistencia social entendida en un primer momento como caridad, beneficencia y/o altruismo, es anterior al Estado moderno y por lo tanto a la noción de política social. Esta situación con el paso del tiempo se modifica, en la medida en que el Estado la asume como parte de las estrategias de sus acciones. Puede afirmarse que su inserción en el Estado fue una consecuencia natural por los fines que persigue y sobre todo que son parte importante de las estrategias u obligaciones de Estado, considerando que es uno de los varios aspectos que le da legitimidad ante la sociedad, aunque no exclusivamente, pues paralelamente existen acciones de instituciones privadas de índole filantrópico y religioso que asumen en menor grado parte de esta responsabilidad con una visión de beneficencia.

Lo que sí puede afirmarse, es que la asistencia social cubre la omisión de la seguridad social, es decir, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, alimentación, la educación y la vivienda, pero cuya característica principal deriva del hecho que no proviene de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias, como podrían ser las aportaciones de trabajadores.

Sin embargo, aquí cabría hacer la precisión de que para los Estados europeos y específicamente Inglaterra, en un primer momento, dicha asistencia se convirtió en un mecanismo institucionalizado de la seguridad social y con ello, en un derecho social que puede ser reclamado por la ciudadanía y que no depende únicamente de la discrecionalidad de los gobernantes. En América Latina en cambio, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada, con ella no se trata de cumplir derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas, principalmente en materia de salud y alimentación y en eso estriba su diferencia más significativa.



La asistencia social representa los servicios que con la dirección del Estado, complementan las políticas sociales y los sistemas de seguridad social, su radio de acción “abarca aquellos grupos que quedan al margen de las políticas sociales y sistemas de seguridad institucionalizados”<sup>32</sup>. Es decir, las acciones que se realizan a través de programas de asistencia social se dirigen a todos aquellos que no cuentan con medios suficientes para su subsistencia o que tienen bajos ingresos o carecen de ellos, como podría ser el caso de los ancianos y enfermos, entre otros.

En este sentido, para Rincón Gallardo, la asistencia social puede ser comprendida de la siguiente manera:

“como una tarea de reparación parcial y coyunturalmente determinada, como una actividad que ha de cubrir los huecos y aceitar los mecanismos precisos para las verdaderas grandes tendencias –la producción económica, la competencia política, la estabilidad social- .....la asistencia social parece ser una cuestión políticamente complementaria, un incómodo aunque necesario compromiso con sectores sociales de los que poco se puede esperar en términos de retribución legitimadora o intercambio político”.<sup>33</sup>

Y además señala que la palabra asistencia abarca una variada y heterogénea serie de políticas e instituciones públicas y privadas, con una connotación marcada de beneficencia, mediante actividades de ayuda y apoyo a las personas situadas en la posición social más débil.

A decir de Carlos Arteaga Basurto, para poder comprender a la asistencia social es necesario reconocer implícitamente que las acciones desarrolladas han sido insuficientes históricamente al no poder equilibrar la cantidad de requerimientos sociales, lo que ha imposibilitado acceder a satisfactores básicos para el bienestar social y que en todo caso estas acciones han estado inmersas en una dinámica asistencialista.

De tal forma, el concepto de asistencia social debe de resignificarse, partiendo del reconocimiento de los derechos sociales y la plena cobertura de las necesidades sociales, de superar la concepción del asistencialismo, donde no

---

<sup>32</sup> Liliana Kusnir, *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 62.

<sup>33</sup> Gilberto Rincón Gallardo, “Prólogo”, en Fuentes, Mario Luis, op. cit., pp. XV-XVI.

hay un reconocimiento de los derechos y sí un otorgamiento precario de satisfactores<sup>34</sup>.

En otra definición de asistencia social, Norma Ruiz hace énfasis en clasificarla como una atención derivada de una no relación contractual, pues señala que la asistencia social tiene por objeto cubrir “las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportación monetaria”<sup>35</sup>.

Por último, una definición de asistencia social que adquiere especial relevancia en este trabajo es la contenida en la *Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*, que señala que por asistencia social se entenderá al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva<sup>36</sup>.

Así, de manera general existe coincidencia en considerar a la asistencia social como derecho social que posibilita la intervención del Estado en la sociedad a través de sus instituciones, programas y mecanismos con una orientación a incidir en las condiciones de vida de la población que se encuentra al final del entramado social, y por lo tanto se encuentran excluidos de los beneficios de una política social derivada de una relación contractual, aunque no de manera exclusiva, pues coexiste la participación privada que independiente o coordinadamente con el Estado se involucra en este tipo de acciones.

---

<sup>34</sup> Carlos Arteaga Basurto, *Hacia una resignificación de la política de asistencia social*, en Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coordinadores), *La política social en la transición*, México, UNAM-Plaza y Valdez Editores, 2001, p. 137.

<sup>35</sup> Norma Ruiz Velásquez, op. cit., p. 31.

<sup>36</sup> Artículo 3º de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986.

## 1.7 El asistencialismo

La acepción del término asistencialismo, lejos de considerarse como un derecho se refiere a una política tendiente a desarrollar una relación social de dominación y sumisión, sustentada en una cultura política de dependencia de los “asistidos” del Estado, de los políticos y/o de la “generosidad” de los ricos, lo que restringe la posibilidad de vivir con dignidad -en el caso de los pobres-, y de solidaridad y reciprocidad basada en derechos y no en caridad –en el caso de los ricos-, teniendo como característica el “focalizar” el gasto social en los pobres con la esperanza de que a mediano plazo, el crecimiento económico “derramará” sus beneficios al conjunto de la sociedad<sup>37</sup>.

Sin embargo, factores como el desempleo abierto, el subempleo y las condiciones de trabajo se vuelven precarias y/o al mismo tiempo, se niega a las personas las posibilidades de obtener o conservar un empleo productivo de calidad, siendo ésta la única posibilidad de incluirlos económicamente a la sociedad. De tal forma que este enfoque asistencialista hace creer que se ayuda, transformando lo que es un derecho en un favor que demanda agradecimiento.

Es una política social que ignora los derechos sociales y evade la construcción de ciudadanía, pues existe “un otorgamiento precario de satisfactores, en muchos casos con un trasfondo político clientelar para controlar la conflictividad social producto de la pobreza”<sup>38</sup>.

La mayoría de las acciones sociales implementadas para contener la pobreza parecieran ser masivos programas de caridad administrados desde el Estado, esto es, programas que se concentran en luchar contra los “efectos” de la pobreza y no es sus “causas”<sup>39</sup>, de tal forma, que el asistencialismo asume en un primer momento características de universalidad, lo que presupone la existencia de suficientes recursos financieros, siendo administrativamente costoso, particularmente cuando el Estado ha probado su incapacidad para

---

<sup>37</sup> Eduardo S. Bustelo Graffigna, *Pobreza Moral Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*, en Bhattacharjea Suman (compiladora), *Infancia y política social*, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Universidad Autónoma Metropolitana, 1999, p. 26-27.

<sup>38</sup> Carlos Arteaga Basurto, op. cit., p. 137.

<sup>39</sup> Eduardo S., Bustelo Graffigna, op. cit., p. 27.

administrar eficientemente. Injusto, pues no es selectiva en su beneficio ya que incluye innecesariamente a familias de altos ingresos y financia esas erogaciones con impuestos que recaen aparentemente sobre los ricos, pero que en definitiva inciden sobre los más pobres. Es perverso, pues destruye la cultura del esfuerzo y la responsabilidad personal. Es ineficiente, pues obliga a una presión impositiva que atenta contra la productividad y el crecimiento.

Después de haber explicado el proceso de surgimiento del concepto de política social, entendido en su forma más acabada como un derecho ciudadano y por lo tanto una obligación del Estado moderno, la asistencia social pasa a formar parte de ella casi de manera automática, por lo que procede en el siguiente capítulo explicar en el caso concreto de México su proceso de surgimiento y consolidación como una función del Estado y cómo de alguna manera se vincula estrecha y directamente con el ejecutivo federal.

## **2. DE LA CARIDAD Y BENEFICENCIA PÚBLICA A LA ASISTENCIA SOCIAL**

En el anterior capítulo se estableció el surgimiento y consolidación de la política social, situándola en el Estado moderno de la Europa Occidental del siglo XVIII, lo que significó incorporar al quehacer estatal la protección social y la asistencia social mediante el gasto social. Es así como, la asistencia social pasa a formar parte casi de manera natural de esta política, aunque es preciso señalar que para el caso mexicano su origen presenta características distintas que se remontan a la época prehispánica, por lo que se considera necesario ubicar su origen y evolución mediante una breve génesis histórica. Se iniciará con la época prehispánica y concluirá hasta periodo actual (2003), en este proceso que llamaremos moderno el llamado Estado rector jugó un papel preponderante, por lo que se esbozara su proceso de surgimiento, consolidación y debilitamiento.

La mayoría de estudiosos sobre la asistencia social coinciden en identificar, en el Estado moderno la pobreza y desempleo como las principales causas que originan la necesidad de asistir a un amplio sector de la población que vive en la pobreza extrema. Esta situación nos conduce a pensar que la posibilidad de alcanzar equidad y justicia social en las actuales circunstancias depende en gran medida del papel que el Estado asuma como garante del bienestar mediante políticas de lucha contra la pobreza y sobre todo de acciones para generar empleos.

Para comprender las circunstancias actuales de la política asistencial del Estado, se efectuará un esbozo histórico identificando las acciones asistenciales anteriores a la concepción del Estado moderno mexicano, mediante una triada asistencial conformada por: la caridad, la beneficencia y la filantropía social. Posteriormente se abordará a esta misma asistencia social como parte de la política social del Estado mexicano, para ello se ubicarán sólo de manera referencial cinco etapas históricas a saber: los antecedentes de la asistencia social; la independencia al porfiriato (1821-1910); el Estado social emanado de la revolución (1911-1940); el Estado interventor corporativo (1941 a 1988) y el Estado neoliberal (1989 al 2003). Se identificarán las acciones que el Estado

realizó con sus instituciones en torno a la asistencia social en determinados momentos históricos.

En este devenir histórico, las incipientes acciones asistenciales fueron y siguen siendo asumidas principalmente para dar atención a niños, enfermos sin recursos, viudas, huérfanos y ancianos. Es decir pobres extremos que adicionalmente de su vulnerabilidad no se encuentran en la posibilidad de incorporarse al mercado laboral, siendo los que de alguna forma demandan mayor atención y que no han sido favorecidos e incluso marginados por la mayoría de las políticas sociales, asumiendo su atención parcial las autoridades gubernamentales, la asistencia privada y eclesiástica.

Dicha circunstancia es consecuencia en buena medida de la complejidad y magnitud del problema de la pobreza en México, que a pesar de ser un añejo problema actualmente se agudiza, sin mostrar visos de mejoras para el grueso de la población que la padece. Aunado a la escasez de los recursos públicos para financiar estas acciones, se ha generado la necesidad clasificar los niveles de pobreza en función de focalizar a los beneficiarios de los insuficientes programas públicos. Irónicamente su cualificación se pondera por distintos niveles de pobreza, como es el caso de la pobreza extrema. Es decir, se tipifica los niveles grados de pobreza de estos desprotegidos sociales y conforme a esto será la prioridad en su atención.

## **2.1 El Estado interventor mexicano**

Antes de abordar el desarrollo histórico de la asistencia social, se considera importante identificar el proceso de surgimiento, consolidación y debilitamiento de la función rectora del Estado<sup>1</sup>, en este sentido Karla Valverde<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La rectoría es la capacidad de dirigir y conducir el desarrollo nacional mediante políticas y un marco jurídico que fijan las bases de acción económica para el Estado mismo, las instituciones, los organismos descentralizados, las empresas con participación estatal y el sector privado. Valverde Viesca, Karla, *El desmantelamiento del Estado Interventor en México*, Estudios políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Época, Num. 18, mayo-agosto, 1998, p. 137.

<sup>2</sup> Ibidem, pp. 133-153.

analiza e identifica cinco etapas que son representativas y cuyas características permiten comprender el devenir histórico del surgimiento, consolidación y debilitamiento la función interventora del Estado, dando paso con ello al surgimiento de una nueva concepción de Estado sustentado en un modelo económico llamado neoliberalismo:

- a) 1920-1940: en esta etapa las acciones e intervención estatal propiciaron la creación de infraestructura institucional para hacer frente a su función promotora del desarrollo, cuya característica fue el desarrollo y consolidación del presidencialismo, el cooperativismo, la existencia de un partido oficial y una clase política homogénea;
  - b) 1941-1954: se impulsa la industrialización como eje del desarrollo económico, la empresa pública se constituye como un instrumento para apoyar la política industrial dando de esta forma sustento al régimen de economía mixta, se crea una compleja red de entidades públicas con una orientación al bienestar y desarrollo social, en donde el papel corporativo del Estado es fundamental, destaca en materia social la aparición del hospital Infantil de México, IMSS, Instituto Mexicano de Cardiología, Banco Nacional Monte de Piedad;
  - c) 1955-1969: se caracteriza por el apoyo a la industria del país y el abastecimiento de productos y servicios. Es en esta etapa cuando el llamado milagro mexicano y la estabilidad del país comienzan a dar signos de agotamiento, provocando una fuerte crisis económica que junto con el deterioro de las relaciones entre los actores desembocaron en conflictos sociales y políticos. En este periodo se crean instituciones de corte social como el ISSSTE, CONASUPO, entre otros.
  - d) 1970-1982: lo característico de esta etapa es la participación del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, redefiniendo con ello sus actividades de rectoría económica, pasando de ser meramente proteccionista (en el sentido de garantizar las condiciones necesarias para
-

el buen desempeño de la economía) a ser directriz del proceso económico a través de la economía mixta; su reordenación ocasionó un enfrentamiento político social que generó una crisis nacional y con ello el surgimiento de nuevas políticas económicas de desarrollo compartido y de apertura democrática. El Estado asumió una actividad rectora y de inversionista económico, no sólo al determinar el desarrollo de la Nación, sino asumiendo la responsabilidad de participar en la producción y distribución del ingreso, ello generó enfrentamiento con el sector empresarial (Consejo Coordinador Empresarial 1976).

Esta redefinición sintetiza a la rectoría estatal en dos formas: la primera como la capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico y; la segunda que aparece adyacente con un carácter interventor, y se presenta su actividad eventualmente vinculada al proceso económico, sea para fines de bienestar social, o bien, como empresario;

- c) 1976-1982 es identificado como de transición dentro del proceso global e integral de reforma estatal y sobre todo del replanteamiento de la relación Estado, mercado y sociedad, identificándose dos momentos importantes:

El primero en la administración de López Portillo en que se intenta mantener el rumbo de la política económica, nacionalizando la banca y con la adopción de tres acciones: la expansionista sustentada en base a los ingresos petroleros para resolver los problemas del país, la proteccionista que favorece la elevación del empleo a través del control sobre las importaciones y el movimiento de capital, y la contraccionista que es acorde a las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que proponían la liberación de la economía, la flotación de la moneda y la contracción del gasto público.

El segundo momento importante se presenta en el sexenio de Miguel de la Madrid (1983-1988) cuando incorpora el capítulo económico en la Constitución, reformando los artículos 25, 26, 27 y 28, definiendo el carácter de la rectoría, el proceso de planificación nacional y las áreas de intervención estatal. Mediante El Plan Nacional de Desarrollo se propone



combatir la crisis mediante dos estrategias: la primera con el reordenamiento económico centrándose en la reducción de la participación económica del Estado y el apoyo al desarrollo de los mercados, y la segunda con el cambio estructural liberándose los mercados y reprivatización e inversión extranjera.

Con estas medidas en realidad se marca el inicio del modelo económico basado en la privatización y redimensionamiento del Estado, que se denominará neoliberalismo.

## **2.2 Antecedentes de la asistencia social**

Las acciones asistenciales las encontramos desde el México prehispánico con un sentido muy arraigado de autoprotección social o asistencia indígena que se podría denominar solidaria con una orientación a la salud, sustentada en buena medida por su percepción del mundo que tenía un sentido mítico y religioso, en donde el saber adquiría una connotación entre lo sagrado y profano.

Al constituirse las primeras tribus y posteriormente las grandes ciudades prehispánicas surgió la figura del hechicero, mago y sacerdote que para curar recurría a la magia, uniendo los conocimientos empíricos con los actos religiosos y mágicos. Esta reflexión tiene como finalidad ubicar la concepción de la salud en ese entorno, de tal forma que la asistencia indígena se destinaba casi por completo a la salud con un menor grado a los actos de prevención, en el que la persona era parte fundamental, considerando que la forma de organización social se sustentaba en la responsabilidad individual y colectiva (grupos sociales y gobierno), que permitía distribuir las tareas colectivas dándole cohesión, permanencia y sobre todo consistencia a esta ayuda o asistencia.

Estos pueblos anteriores a la conquista, contaron con instituciones encargadas de procurar la salud y otras actividades de asistencia y beneficencia (asilos para los viejos guerreros, ancianos, niños expósitos, hospital para personas desahuciadas), apoyados por la forma de organización social colectiva cuyo modelo más representativo se considera al imperio azteca, con una forma de

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

organización mejor estructurada. En el existía un gobierno con un poder central, que asumía acciones de índole benefactor para los sectores más desprotegidos en los casos extremos de hambruna y catástrofe.

Este gobierno central posibilitaba la existencia de una sociedad con un mayor estructurada que les permitía contar con un gasto público (afirmación de Clavijero, uno de los misioneros más importantes que llegó a nuestro país durante la conquista) que socorría “a menesterosos, especialmente a las viudas, huérfanos y viejos que eran las tres clases de gente que merecieron siempre particular compasión de los mexicanos”<sup>3</sup>. De esta forma, la intervención del Estado mediante el gasto social estaba presente mediante asignaciones para el rubro de asistencia social.

Lo que hoy se puede considerar como asistencia social, en la época prehispánica son “acciones de un individuo, grupo social o del gobierno que tienen el propósito de satisfacer estados de necesidades o desprotección física o social, así como las disposiciones mediante las cuales se otorgan concesiones, regalías y servicios personales para el buen funcionamiento de la estructura social”<sup>4</sup>.

En esta estructura social las acciones asistenciales las realizan tanto el gobierno como los individuos, imbuidos por un concepto de responsabilidad colectiva, asumiendo el gobierno aquellas actividades dirigidas hacia los sectores más necesitados, sobre todo en periodos de hambruna y catástrofe. Esta “ayuda que se le otorgaba a los pueblos provenía de una concepción en la cual el gobernante tenía la obligación de velar por sus vasallos o siervos”.<sup>5</sup> En cuanto a las acciones populares se orientaban en un sentido mítico-religioso de toda la sociedad. Así, esta forma de distribuir las actividades dio lugar a la ayuda y la cooperación voluntaria.

---

<sup>3</sup> Diego G. López Rosado. *Historia y pensamiento económico de México V. Finanzas Públicas. Obras Públicas*. México, UNAM, 1972, p. 22.

<sup>4</sup> Guillermo Soberón, Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), *La salud en México: testimonios 1988*, Secretaría de Salud, INSP, México, Colegio Nacional y FCE, 1988, p. 15.

<sup>5</sup> Mario Luis Fuentes, op.cit., p. 11.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

Posteriormente, en México como país conquistado, se estableció una brecha insalvable legal, económica y cultural, entre la mayoría indígena y la pequeña minoría europea y criolla, por lo que la pobreza fue considerada como condición natural de quienes no eran gente de razón<sup>6</sup>.

Con la conquista, se transmitieron nuevos rasgos culturales con la idea de extender los territorios del imperio español y el evangelio cristiano a través de numerosas luchas con la consecuente caída del imperio azteca. Así, “la primera sociedad colonial se sustentó en la explotación –asegurada por la esclavitud y la encomienda- de una mano de obra indígena entonces abundante”.<sup>7</sup> En estas circunstancias las instituciones que llegaron a la llamada Nueva España estaban predispuestas a obtener beneficios de esta situación mediante un sistema de reparto de tierras, control político y explotación económica.

Estas instituciones se establecieron de forma muy variadas, como *esclavitud* y *el rescate*. La primera se sustentó en la absoluta explotación y la segunda consistía en rescatar al infiel (indígena) de su idolatría e ignorancia con respecto a la religión católica, con la consigna de convertirlos al cristianismo. Otra fue *la encomienda*, en donde las personas encomendadas eran libres y a la vez vasallos del rey que obtenía tributo a través del encomendero, su característica era que podía tener bienes propios, en realidad, esta fue la “forma de premiar a los conquistadores por los servicios prestados a la corona durante la conquista”<sup>8</sup>. Otras instituciones fueron las llamadas *mitas* y *el cuataqui*, espacios de la instrucción y la educación de los indígenas. Con una visión más humanitaria, que tenía por objeto tratar de limitar los excesos.

Otra institución fue la denominada *reducción*, creada por clérigos y religiosos que pretendían proteger las formas de convivencia de algunas comunidades indígenas, a las que se consideraban libres, fomentando el trabajo comunitario

---

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer, “Pobreza y construcción nacional”, en *Reforma*. 9 de octubre de 2003,

<sup>7</sup> Alejandra Moreno Toscano, “El siglo de la conquista”, en *Historia General de México* Tomo I, México, el Colegio de México, 1987, p. 346.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 339.

con la administración del misionero “esta institución fue la primera que promovió el cambio conceptual de conquista por el de pacificación”<sup>9</sup>.

Por último, la *protectoría* constituida por las Casas de los indígenas con la idea de que ellos, con el niño o huérfano, requerían de cierta protección a efecto de evitar abusos, cuya protección recaía en los clérigos. Esta institución realiza acciones en favor de los indígena preferentemente pobres, apoyada en una reflexión teológica y filosófica de la igualdad y de protección tanto de la iglesia como de las leyes y decretos reales.

La mayoría de las anteriores instituciones que eran administradas o encomendadas a personas ajenas a la iglesia, tenían como fin último la explotación y el beneficio, aunque esta aseveración no excluía a algunos religiosos. Es de destacar que en buena medida las acciones asistenciales que se desarrollaron en este periodo fueron realizadas por misioneros, clérigos, en menor grado por grupos altruistas, con una visión fundada en la caridad y la gratuidad cristiana y una moralidad solidaria con el prójimo.

En cuanto a las acciones asistenciales realizadas por el estado, es preciso señalar que durante este periodo, denominado la “*Conquista*” (siglo XVI), se presentan dos formas de ejercer autoridad en la naciente Nueva España, que a decir de Alejandra Moreno Toscano<sup>10</sup> se identifican con dos etapas:

- La primera. Comprende de 1519 a mediados del siglo, caracterizada por el triunfo de los intereses particulares de los conquistadores sobre los indígenas, lo que trajo consigo su explotación con muy poca presencia de la Corona española, situación que se explica en buen medida por la carencia de recursos financieros de la Corona española para sostener y conducir las explotaciones de descubrimientos y conquistas de las tierras del Nuevo Mundo, recurriendo a particulares para lograrlo. Se establece con capitulaciones que cedía a los particulares ciertos derechos en la conquista y descubrimientos de

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>10</sup> Alejandra Moreno Toscano, *La Era Virreinal, Historia Mínima de México*, México, Colegio de México, 1981, pp. 47-49.

*2. De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

territorios a cambio de recibir el reconocimiento de su soberanía y un quinto de los beneficios, generándose muchos abusos y explotación sobre los indígenas a través de la encomienda, por lo que las acciones estatales para socorrerlos y protegerlos fueron mínimas.

- La segunda. Presenta una tendencia opuesta, es decir, se trata de un aumento de la función real en la toma de decisiones, un mayor control de los abusos de los conquistadores y el surgimiento de una política deliberada para la protección legal de los indígenas, dando paso a acciones que de alguna manera se pueden catalogar como asistenciales.

En cuanto a las ideas y pensamientos que dieron sustento a la conquista, la filosofía impregnada de un carácter religioso fue su bastión, lo cual planteó desde un principio una guerra de creyentes en contra de no creyentes, adoptándose como justificación, la ideología de una misión de evangelización que consideraba al indígena idólatra y en consecuencia en estado de pecado mortal. Esto permitió considerar a los indígenas sin la posibilidad de poseer cosas/bienes, incluso se llegaba a considerarlos sin dominio de sí mismo.

Este pensamiento sirvió para justificar el uso de la fuerza para someter a los no creyentes, originando que se levantaran voces que criticaron esta idea como Santo Tomás de Aquino, que afirmaba que la división de fieles era una cuestión del derecho divino, por tal motivo esta división no eliminaba la libertad de nadie en la tierra.

Para justificar la servidumbre, sus defensores adoptaron las ideas de Aristóteles de Estagira que consistían en una doctrina que justificaba la servidumbre como una cosa natural, es decir que las personas habían nacido para servir. Sin embargo, estas ideas provocaron debates acerca del derecho o el no derecho de dominar o enseñorearse sobre los indígenas, instalándose sobre las categorías de justo e injusto.

Durante la Colonia los debates en torno a la condición de los indígenas y la forma de gobernar estuvieron presentes, sin embargo algunos religiosos situados en el concepto de caridad cristiana trataron por diferentes medios de

proteger a los indígenas de la explotación inmisericorde, que constituye un punto de compresión de la igualdad, dignidad y libertad mejor planteados por esta religión, la predicación de Jesucristo y la tradición profética que denuncia la injusticia, la desigualdad y la pobreza se constituyeron en los contenidos de la iglesia católica. Por lo tanto, la forma en que se forjó la idea de asistir como compañía y cercanía representaban auxilio y ayuda. La asistencia en esta lógica expresó una forma de fe que se decide por la predicación en el auxilio, es decir por la opción de los pobres, enfermos y los desvalidos.

Las instituciones de beneficencia que durante la Colonia surgieron fueron básicamente dos: las congregaciones religiosas abocadas a la protección y a la asistencia de enfermos, pobres, viudas y huérfanos; y los grupos altruista que desde su posición socioeconómica dedicaron parte de sus recursos a socorrer a los más necesitados.

En las congregaciones religiosas los misioneros jugaron un papel preponderante en este proceso, con la edificación de templos y conventos, levantaron escuelas y hospitales, pues con “frecuencia ocurrían epidemias, inundaciones y otros desastres. Empero, el concepto de hospital difiere al que existía en la época colonial, ya que era una especie de hospedería en el que se daba albergue a los viajeros y a personas menesterosas que no tenían donde vivir, posteriormente se redujo a atención de enfermos”<sup>11</sup>. Algunas de estas instituciones de beneficencia establecidas en la colonia fueron: el Hospital de Jesús (1554), el Hospital Real de Naturales (1529), el Hospital Real de Budas(1534), el Hospital del Amor de Dios para sifilíticos (1540), el Hospital de Indios para víctimas de epidemias e inundaciones (1553).

En este proceso de creación y operación de las instituciones asistenciales denominadas hospitales, Vasco de Quiroga jugó un papel fundamental, con el establecimiento del “primer sistema de servicios sociales instalado en Nueva España, fundando 111 hospitales, 92 en el Estado de Michoacán y 19 en el de México... que eran centros de religión, de policía, y de humanidad para los

---

<sup>11</sup> Guillermo Soberón, Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), op. cit., p.17.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

indios,...se practicaba la caridad, la fraternidad, el auxilio mutuo, la organización del trabajo, la economía y la educación civil”<sup>12</sup>.

Estas instituciones en su operación fueron influenciadas principalmente por el pensamiento europeo, adoptando técnicas y métodos de aplicación de beneficios dentro de la Nueva España. En este sentido uno de los pensadores más sobresalientes fue Juan Luis Vives que “estudió las relaciones entre el hombre desde una perspectiva cristiana, ponderando la importancia de la moral, los valores y el amor al prójimo .... Escribe el primer texto sistemático acerca de la ayuda que debe proporcionársele a los pobres ... se tituló *Del socorro de los pobres o de las necesidades de la humanidad* ... que aborda la ayuda que debe proporcionarse a los necesitados y plantea la idea de comunidad humana bajo la tesis de la virtud, de este modo la cooperación social es por mandato divino”<sup>13</sup>.

Vives es el primer autor que focaliza los principios de su filosofía moral hacia la atención de los pobres, enfermos, huérfanos, viudas y menesterosos desde una visión sistemática sobre lo normativo y lo institucional.

Ante la imposibilidad de hacer frente de manera institucionalizada al problema de esta vulnerabilidad social, se crearon asociaciones benéficas, que se agrupaban en cofradías, pósitos<sup>14</sup> y Monte de Piedad (fundado en 1774). Estas instituciones de beneficencia dependían en su mayor parte de la atención privada y eclesiástica, con una visión de asistencial vinculada a un espíritu humanitario aplicado en la previsión y la asistencia a los pobres.

A manera de corolario puede afirmarse que la asistencia social durante la colonia tuvo diversos matices. En un inicio se otorgó en instituciones dependientes directamente de la Iglesia católica que atendía a los necesitados, aplicando el concepto de caridad cristiana. Sin embargo, este enfoque degeneró hasta quedar sólo como una limosna, algo que se da al menesteroso, un apoyo temporal que atiende las necesidades urgentes, sin tratar de solucionar las

---

<sup>12</sup> Margarita García Flores, *La seguridad social y la población marginada en México*, México, UNAM, 1989, pp. 86-87.

<sup>13</sup> Mario Luis Fuentes, op. cit., pp. 29-30.

<sup>14</sup> Se consideraban como almacenes o alhóndigas que guardan el grano para evitar la carencia en épocas de escasez y sirven como controlador de precios y como institución crediticia para fomentar su cultivo.

causas que lo originan. Ante esta situación se empezaron a adoptar medidas desde una perspectiva distinta a la religión, buscando con ello darle mayor continuidad y consistencia a la atención asistencial mediante una serie de acciones de las incipientes instituciones asistenciales.

### **2.3 La Independencia al porfiriato (1821-1911)**

A partir del 1821, en que México es independiente, la beneficencia y la asistencia existieron, aunque no de forma articulada en organismos o centros rectores abocados al diseño de políticas específicas hacia el desarrollo e integración de los pobres y los marginados a la vida social y productiva del país. Sin embargo, para el caso de la asistencia, las actividades que diferentes grupos sociales realizaban, se transformaron de caridad a filantropía. Las instituciones civiles y religiosas (congregaciones provenientes desde la conquista) asumieron la responsabilidad de procurar la beneficencia social de una forma desarticulada y sin un proyecto de desarrollo, ni prevención de las carencias sociales, atendándose básicamente la salud y en menor grado la educación y alimentación de la población pobre y marginada.

En este periodo “la no intervención de los gobiernos en materia de beneficencia puede, es consecuencia de la inestabilidad política y económica que privó a lo largo de más de cincuenta años en el siglo antepasado”<sup>15</sup>, derivado en buena medida por el desmantelamiento y después la transformación del orden económico colonial. A pesar de esta situación el Estado desarrolló de manera incipiente programas de beneficencia, pero factores como las luchas internas y el poco desarrollo económico frenaron su avance. Aunado a lo anterior, los recursos que originalmente eran asignados para acciones de beneficencia, se comprometían a compromisos diversos como por ejemplo el pago de intereses por adeudos de la administración, mediante la “hipoteca de edificios como el de

---

<sup>15</sup> José Félix A. Gutiérrez del Olmo, *La atención materno infantil, Apuntes para la historia, Secretaría de Salud, México, 1993, p. 15, citado en Fuentes Mario Luis, Ibidem, p. 42.*



Inválidos de Santa Teresa y San Ildefonso, el Hospital de Terceros”<sup>16</sup>, o en algunos casos instituciones como los hospitales fueron vendidas.

A decir de Mario Luis Fuentes<sup>17</sup>, tres factores influyeron de forma significativa para la imposibilidad de crear un organismo central estatal que vigilara y procurará la asistencia social en el siglo XIX:

1. La existencia de instituciones de la Colonia como la esclavitud, la encomienda, el rescate, la cofradía, etc.
2. El desmantelamiento y transformación de la estructura productiva, comercial y política, que supone consecuencias importantes para el crecimiento y desarrollo económico del país.
3. Las luchas internas que imposibilitaron un ejercicio cohesionado del ejercicio del poder, así como la constitución del Estado como responsable del crecimiento y desarrollo económico del país.

Aspectos que explican el porqué asumieran instituciones civiles y religiosas las tarea de beneficencia social y acciones filantrópicas, aunque de manera poco coherente y sin un proyecto de desarrollo ni prevención de las carencias sociales.

Puede decirse, que a partir del surgimiento del México independiente la beneficencia y la asistencia existieron, aunque sus acciones no se cristalizaron en un organismo público central que asumiera el diseño y orientación de acciones vinculadas con esta actividad, con una visión hacia el desarrollo e integración de los pobres y marginados a la vida social y productiva del país.

Para 1856, se da un cambio significativo del Estado y de las instituciones públicas con la llegada del grupo liberal, que para efecto de las acciones de la beneficencia habría de modificarla radicalmente, pues con las leyes de desamortización las propiedades de la iglesia pasaron a ser propiedad del Estado. Por consiguiente, la beneficencia pasó a ser responsabilidad del aparato gubernamental, debiéndose sujetar a las garantías y obligaciones de toda acción de gobierno. Es decir, al institucionalizarse esta actividad surgió un concepto de beneficencia en y por el Estado vinculado a un proyecto de desarrollo nacional.

---

<sup>16</sup>Diego G. López Rosado, op. cit., p. 136.

<sup>17</sup>Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 45.

*2. De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el  
Desarrollo Integral de la Familia*

El mayor problema que enfrentaron las acciones de beneficencia fue su financiamiento, circunstancia que era afrontada por parte de las instituciones de beneficencia hasta antes de 1857 a través de las loterías, que funcionaban de manera independiente al Estado (en su mayoría en manos de la Iglesia Católica). A partir de esta fecha, el Estado crea la Lotería Nacional y con ello asume su control, asegurando una entrada de recursos para mantener los establecimientos de beneficencia, situación que perdurará hasta la actualidad.

El año de 1861 tiene un significado especial para caridad cristiana, entendida ésta como beneficencia social, pues representa el fin de una etapa y el inicio de otra, con una connotación de beneficencia pública. Ello ocurre cuando mediante un decreto “el presidente Benito Juárez, adscribe al gobierno central la responsabilidad de ésta, cuando crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia”<sup>18</sup> dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Esta decisión, representa la primera acción en la historia en que el Estado mexicano asume la responsabilidad de proteger a los habitantes del país considerados débiles económicamente, creando una nueva concepción asistencial dotada de una idea de solidaridad y ayuda a los más necesitados desde el Estado.

Permitiendo establecer la diferenciación entre el espacio religioso y el Estado en el campo asistencial, mediante el citado decreto de secularización de establecimientos de beneficencia, se retira en 1861 el control de las organizaciones religiosas de los hospitales, hospicios, casas de dementes, orfanatos, casas de maternidad, y de todas aquellas instituciones que reconocían como base de la caridad pública; colocando a estas instituciones bajo la responsabilidad de las autoridades del gobierno.

Sin embargo, lejos de representar un estímulo para el desarrollo de este tipo de instituciones asistenciales, este periodo se caracteriza, por las pocas acciones que el Estado emprende sobre esta materia, derivado en buena medida por ser un lapso turbulento con constantes enfrentamientos armados entre los actores

---

<sup>18</sup> Margarita García Flores, op. cit., p. 91.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

políticos, generando una permanente escasez de recursos para poder instrumentar acciones asistenciales.

Por lo anterior, las condiciones, no sólo de esta población sino de la sociedad en general, no mejoraban, incluso la pobreza aumentó, lo que obligó al gobierno a realizar cambios estructurales en la beneficencia pública, permitiendo actuar con independencia a la beneficencia privada, pues ella poseía sus propios fondos, recursos, instituciones y edificios.

En estas condiciones precarias en la que se gestó esta incipiente participación estatal, se puede apreciar que la participación del Estado en estas tareas obedecía no tanto a la conciencia para erradicar la pobreza o a un altruismo de la sociedad, sino a la intención de retirar fueros y privilegios al clero.

En esta etapa, las acciones asistenciales mantuvieron su vinculación a acciones de salud en los hospitales y consultorios médicos a grupos de población determinados, lo que permitió identificar a los sujetos de la beneficencia como son indigentes, huérfanos, enfermos mentales, menores infractores y mujeres en trabajo de parto.

En cuanto al sustento político-ideológico, los periodos presidenciales de Juárez y Díaz muestran características de la doctrina liberal, aunque también presentan diferencias específicas. El primero ocupó el poder con la restauración de la república y sostuvo un liberalismo más acendrado y militante, recibiendo añejos problemas sociales, que aunado a la escasez de recursos propiciaron que se asumiera una política abstencionista, lo que explica en buena medida la ausencia de una política social más efectiva<sup>19</sup>.

Con Díaz se abandona en buena medida los principios liberales, prevaleciendo la concepción de una sociedad con un marcado sentido individualista, condenándose a la beneficencia y la caridad en la medida en que atentaba contra los individuos. A pesar de lo anterior se presentaron avances significativos en materia de educación y de salubridad en el ámbito federal.

En cuanto al gasto materia social (cuadro No. 1) con Juárez el presupuesto ejercido fue significativamente inferior a otros rubros, alcanzando el 6.6 %. Con

---

<sup>19</sup> Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 203.

Díaz se presenta un ligero incremento en los recursos ejercidos, alcanzando el 9.9 %, pero en términos generales estos recursos fueron insuficientes para estructurar una política adecuada para poder enfrentar los rezagos de las clases más necesitadas. A continuación se ilustran estas características:

**Cuadro No. 1 Porcentaje de presupuesto proyecto de gastos por periodo presidencial (Juárez-Díaz)**

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1869-1870	19.1	16.0	2.7	6.6	78.2	77.4
1900-1911	16.7	17.6	6.4	9.9	76.9	72.5

Fuente: Wilkie, James, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1987, p. 65

Adicionalmente la asignación de recursos para la salubridad, bienestar y asistencia pública fueron sumamente limitados (cuadro No. 2), situación que explica en buena medida el poco interés de los gobiernos por estructurar y operar una política asistencial, la cual era considerada de poca prioridad entre las acciones del Estado a pesar del incremento de la pobreza. Dicho aspecto se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 2 Fondos para la Salubridad, Bienestar y Asistencia Juárez-Díaz**

Año	Porcentaje proyectado	Pesos	Porcentaje ejercido	Pesos
1869-1870	---	---	---	---
1900-1901	.4	.1	.4	.1

Fuente: Wilkie, James, op. cit., p. 501

\* En esta clasificación de fondos están incluidas las actividades o funciones de Salubridad, Asistencia médica y servicios hospitalarios, Construcciones hospitalarias, Maternidad y Asistencia Infantil, Asistencia Social y Servicios complementarios.

En este periodo se logra la diferenciación y separación entre la Iglesia y el Estado, lo que permitió ampliar el poder estatal, pero paralelamente, la escasez de recursos del estado para financiar las acciones asistenciales, propicio la coexistencia de instituciones privadas asistenciales y estatales para atender a esta población.

## **2.4 El Estado social emanado de la Revolución (1910-1940)**

Como quedó ya establecido el Estado asume una función preponderante en la construcción y desarrollo de la asistencia social, por lo que se definirá Estado social de derechos desde la perspectiva desarrollada por Herman Heller en 1929, (que consideraba que era la única fórmula destinada a cancelar la irracionalidad del Estado fascista y del Estado liberal-burgués de derecho) como una acción estatal destinada a la mayor participación de las masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva ordenación de la propiedad y una democracia social todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración social.

Para el caso mexicano, el Estado social surge a partir de la Constitución de 1917, teniendo como característica el ser un aparato jurídico administrativo propietario, interventor y rector de los aspectos económicos, políticos y sociales, que asume como principio el reconocimiento de los derechos sociales universales. En este sentido, el “Estado social tuvo el cuasi-monopolio en el diseño, implementación y administración de los lineamientos y acciones sociales, y fue el actor principal de la dirección institucional necesaria para concretizar la cuestión social”<sup>20</sup>.

En los años veintes (1920-1924), se originan una serie de cambios económicos, políticos y sociales en el país, que proporcionan al Estado instrumentos para tener una mayor participación en la economía y la sociedad, convirtiéndolo en un agente cada vez más activo, especialmente en lo relativo a medidas que beneficiarán a la colectividad, lo que tuvo su expresión más importante en el régimen de Cárdenas<sup>21</sup>.

En este periodo las acciones del Estado en materia de política social fueron muy escasas, situación derivada de los conflictos bélicos y a la ausencia de un gobierno fuerte que pudiera desarrollar acciones asistenciales. Esta situación

---

<sup>20</sup>Elí Evangelista Martínez, op. cit., p. 149

<sup>21</sup> José C. Valadés, *Historia general de la revolución mexicana. Crisis revolucionaria*, México, FCE, 1985, p. 281.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

propicio una asignación insuficiente de recursos como una consecuencia de una nueva concepción que se denomina como “liberalismo social”<sup>22</sup>.

En cuanto al comportamiento del gasto destinado a la salubridad y asistencia entre 1910 y 1940, resulta revelador en la medida en que se empieza a interesar el gobierno en la atención de las cuestiones sociales, ello derivado en buena medida por de la pobreza histórica que se agudizó al concluir la Revolución, por lo que se asigna presupuesto para su atención. En 1910 se gastó 2.0% del presupuesto y en 1920 el 1.0 %, en 1930 el 3.1 % y en 1940 el 6.4 %<sup>23</sup>, pero ésta no era la única fuente de financiamiento, pues se contaba con otro mecanismo de financiamiento que era la Lotería Nacional.

En cuanto a la legislación y la creación de instituciones pública, con Carranza (1917) las acciones que realizaba la Secretaría de Gobernación en materia de salubridad, bienestar y asistencia las asume el Departamento de Salubridad Pública como institución independiente.

Posteriormente Calles establece la Dirección de Beneficencia Pública, Higiene Escolar. en 1926, elemento que adquiere relevancia en el proceso de construcción de las instituciones de asistencia, al ser uno de los primeros pasos para legislar sobre educación especial (personas con algún tipo de discapacidad mental o física), que a la postre permitiría la creación de instituciones con esta orientación de atención.

En 1927, esta misma Dirección crea el Dormitorio para niños que atiende a niños sin hogar o abandonados e instituyó el programa de “gota de leche”, siendo el primer antecedente deliberado y sistemático de los desayunos escolares que en 1977 el DIF distribuye a lo largo del territorio nacional<sup>24</sup>.

Ahora bien, en términos generales se identifican varias acciones relevantes en materia de beneficencia y de salubridad en el periodo de 1928-1934, que

---

<sup>22</sup> A la ideología liberal consagrada constitucionalmente desde el siglo XIX (1857) se sumaron los llamados derechos humanos de la segunda generación, esto es, las garantías sociales. De ahí que hay quienes afirman que el pensamiento liberal mexicano decimonónico, aunado a la participación directa de las clases populares y al pensamiento constitucionalista, dieron cuerpo a lo que se conoce como liberalismo social.

<sup>23</sup> James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1987, p. 119.

<sup>24</sup> Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 100.

representan los inicios de este tipo de política social que darán consistencia a la intervención estatal de forma ordenada y coherente:

- a) "Emisión de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Territorios, que consideraba como dependencia federal a la Beneficencia Pública a la cual pertenece la Lotería Nacional (*considerado el primer acto de gobierno en materia de beneficencia pública, 31 de diciembre de 1928*).
- b) Creación del Código Sanitario, en el que se determina entre otras cosas la formación de escuelas de Salubridad e Instituciones de Higiene.
- c) Reforma a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución para incluir un párrafo que considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social (1929).
- d) La creación de la ley Federal del Trabajo (1931).
- e) La Ley de Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que estableció los derechos y obligaciones del Departamento de Salubridad Pública"<sup>25</sup>.

En cuanto a los recursos que se canalizaron durante el periodo se observa un cierto interés en la asignación y distribución de recursos (ver cuadro No. 3). Lo que se traduce en la orientación y posicionamiento de la política del gobierno para ocupar el espacio que tradicionalmente lo ocupaba la iglesia católica, generando con ello una voluntad e interés política para fortalecer una base social de apoyo a su gestión oficial, más no necesariamente con una concepción fundada en un derecho.

**Cuadro No. 3 Porcentaje de gasto presupuestario por orientación (1929-1934)**

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1929	24.8	23.2	12.1	12.9	63.1	63.9
1930	26.6	29.3	14.3	14.6	59.1	56.1
1931	27.1	26.7	14.7	17.0	58.2	56.3
1932	30.3	28.4	15.7	15.8	54.0	55.8
1933	21.1	20.3	17.7	15.7	61.2	64.0
1934	22.8	23.2	16.4	15.0	60.8	61.8

Fuente: James W. Wilkie, op. cit, p. 101.

En lo referente a los fondos que se asignaron específicamente para la salubridad, bienestar y asistencia, estos fueron sumamente limitados, llegando a

<sup>25</sup> Mario Luis Fuentes op.cit, p.104.

representar en su más alta asignación y ejercicio de sólo el 2.7 % (cuadro No. 4), lo que explica en buena medida las escasas acciones que sobre el particular se realizaron durante este periodo.

**Cuadro No. 4 Fondos para la Salubridad, Bienestar y Asistencia**

Año	Presidente	Pesos	Porcentaje proyectado	Pesos	Porcentaje ejercido
1928	Calles	1.7	2.6	1.6	2.4
1929	Portes Gil	1.6	2.5	1.8	2.9
1930	Portes Gil/ Ortiz Rubio	1.9	3.0	1.9	3.1
1931	Ortiz Rubio	2.1	2.9	1.7	3.2
1932	Ortiz Rubio	1.7	3.0	1.6	2.9
1933	Rodríguez	1.6	3.0	1.5	2.6
1934	Rodríguez	1.7	3.1	1.6	2.7

Fuente: James W. Wilkie, op. cit.

## 2.5 El Estado interventor corporativo (1940-1988)

La característica del Estado en este periodo es asumir como principio rector el modelo welfare state, que para el caso de las políticas sociales, se refiere a la provisión de bienes y servicios básicos con una orientación a la salud, educación y seguridad social. Es decir, se trata de un “Estado promotor de una distribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía”<sup>26</sup>, en este proceso el gasto público (más adelante se analizará) juega un papel importante, ya que las acciones propuestas entrañan un crecimiento del gasto público y paralelamente un incremento de las cargas fiscales.

Con esta orientación, el Estado impulsa la formulación de programas de bienestar, la creación de estructuras institucionales, y el incremento de la burocracia central, creando paralelamente mecanismos de representación corporativa y clientelista, que generan un sistema político corporativo. Por lo que en México, a partir de los cuarentas, se desarrolla un sistema de seguridad social sustentado en el manejo selectivo de privilegios para grupos ya atendidos (militares, profesores federales, y trabajadores estratégicos).

<sup>26</sup> Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 211.



*2. De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

Ahora bien, el Estado interventor corporativo se afianza con Ávila Camacho (1940-1946), perdurando prácticamente sin cambios hasta los años ochenta. Su principal sustento es la creación del PRI-gobierno, en el cual la población mexicana que conforman los sectores sociales tradicionales y modernos es incorporada mediante mecanismos de representación corporativa y clientelista. Es en este periodo dos hechos adquieren especial relevancia en la construcción de las instituciones de salud y que de hecho inician su proceso de expansión. Por un lado, se crean instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), que se fortalece más tarde con la creación del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), y por el otro, la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) <sup>27</sup> -fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad-, aceptando con ello la asistencia social de las personas en circunstancias de vulnerabilidad, carente de una relación laboral contractual y permitiendo que los servicios de salud y asistencia pública se equilibraran, pues al depender de un mismo órgano las estrategia y acciones se simplifican y homogenizan.

Lo anterior, determinó el rumbo de la segmentación actual de los servicios de salud, es decir atención institucional derivada de una relación contractual con empresas privadas o con instituciones gubernamentales y atención asistencial a personas carentes de relaciones contractuales que son atendidas por la SSA o el DIF.

Sin embargo, la falta de recursos y la existencia de un número importante de población en pobreza limitó significativamente el avance de sus acciones, como se observa en el comportamiento de los Fondos para la Salubridad, Bienestar y Asistencia presupuesto de 1940 a 1963 (cuadro No. 5). A pesar de existir una gran necesidad de un desarrollo social en México, los programas de ayuda social y salubridad pública no han tenido una ponderación considerable en las determinaciones presupuestaria, dado que la cantidad más alta proyectada fue en el último año de gobierno de Cárdenas y en los primeros tres años de Ávila

---

<sup>27</sup> El 18 de octubre de 1943 se crea estas Secretaria.

Camacho. De igual forma se observan fluctuaciones en las proyecciones presupuestarias, que denotan la discrecionalidad del gobierno en turno de apoyar estas acciones y en consecuencia la falta de una estrategia global que permita enfrentar esta situación.

**Cuadro No. 5. Fondos para la Salubridad, Bienestar y Asistencia  
(Cárdenas-López Mateos)**

Año	Presidente	Porcentaje proyectado	Pesos	Porcentaje ejercido	Pesos
1940	Cárdenas	8.2	5.5	6.4	5.8
1941	Ávila Camacho	8.3	5.6	6.5	6.1
1942	Ávila Camacho	8.8	5.9	6.4	6.5
1943	Ávila Camacho	7.8	5.5	5.8	6.2
1944	Ávila Camacho	5.3	4.4	4.7	5.2
1945	Ávila Camacho	6.5	4.4	4.9	5.2
1946	Ávila Camacho	4.8	3.2	3.4	3.4
1947	Alemán	6.3	5.6	4.9	5.6
1948	Alemán	5.0	5.6	4.1	5.5
1949	Alemán	4.9	5.6	3.3	5.5
1950	Alemán	4.7	5.0	3.8	5.1
1951	Alemán	4.5	4.5	3.1	4.7
1952	Alemán	3.8	4.2	2.5	4.5
1953	Ruiz Cortines	4.3	4.7	3.2	4.6
1954	Ruiz Cortines	4.1	4.7	2.7	5.0
1955	Ruiz Cortines	4.1	4.6	2.8	4.9
1956	Ruiz Cortines	4.2	5.1	2.9	5.4
1957	Ruiz Cortines	4.5	5.6	3.3	6.2
1958	Ruiz Cortines	4.5	5.8	3.3	6.7
1959	López Mateos	5.1	7.0	3.4	7.1
1960	López Mateos	5.2	7.2	3.5	9.5
1961	López Mateos	4-9	7.0	3.9	10..3
1962	López Mateos	4.6	7.0	4.0	10.0
1963	López Mateos	4.4	7.0	3.3	7.7

Fuente: James W. Wilkie, op. cit., pp. 199-200.

Los ochentas fueron llamados “la década perdida para el desarrollo”<sup>28</sup>. Con el gobierno de Miguel de la Madrid da inicio un cambio en el papel y participación que el Estado había tenido en la economía, el gasto social tiene cada vez menos importancia como promotor de la actividad económica, asignándose esta tarea al sector privado. La situación de crisis con la que inició esta gestión contribuyó a reorientar la vinculación estatal con la economía, dado que el enorme déficit fiscal y la fuga de capitales colocaron a la economía en una situación de

<sup>28</sup> Gustavo Esteva, *El debate sobre el desarrollo*, en Revista Economía Informa, México, FE-UNAM, 1998

insolvencia y fragilidad que obligó a establecer rígidos esquemas de ajuste que llevaron a una disminución del gasto programable.

Esta situación que propició un descenso significativo durante prácticamente toda su administración: “El gasto programable disminuyó 8.5% en promedio anual, representando en promedio 20.8% del PIB, es decir, 3.2 inferior a la administración anterior”<sup>29</sup>. En estas circunstancias el gasto social siguió la misma tendencia, con descensos importantes en 1983, 1986 y 1988, reduciéndose 34, 14 y 7% respectivamente, lo que en términos reales significó un descenso promedio anual del 8.6%.

En este contexto desfavorable, el gobierno optó por no impulsar las políticas de desarrollo social e inclusive limitar programas que venían funcionando. Desaparece el programa IMSS-COPLAMAR y se crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual tenía entre sus funciones incrementar la cobertura y mejora de los servicios. También se modificó el artículo 4º constitucional para incluir el derecho a la salud de todos los ciudadanos y se expidió la Ley General de Salud que otorgaba a la SSA el papel rector del sector.

Lo anterior significó para el Estado Mexicano, afrontar durante el periodo de 1982 a 1987 una severa crisis económica que derivó en un recrudecimiento de los rasgos más severos de la desigualdad, algunos datos resultan reveladores y permiten identificar un proceso de deterioro social:

“sólo 35 de cada cien mexicanos tenían un nivel nutricional aceptable y 19 de cada cien presentaba cuadros crónicos de desnutrición; 43 de cada cien muertes ocurridas habían sido muertes evitables y el 45 % de la población total no tenían cobertura médica o asistencial de ningún tipo (...) un total de 22.3 de millones —46 de cada 100— carecían de los mínimos de bienestar en materia de alimentación, empleo, educación y salud; 35 de cada cien hogares tenían ingresos menores al salario mínimo (apenas arriba de 100 dólares) y 19 millones de

---

<sup>29</sup> Carlos Javier Cabrera Adame y Rubén Antonio Miguel, *Gasto Público y Gasto Social en México*, en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 2005, p. 232.

personas estaban desnutridas -13 millones de las cuales en zonas rurales”<sup>30</sup>.

En este periodo en México se presentó un crecimiento económico nulo, generando que el número de pobres (ingreso familiar mensual menor a dos salarios mínimos) llegara a casi el 60%, el salario mínimo presentó una caída superior al 40%. El gasto público de salud en 1986 fue el más bajo de los últimos veinte años. Ello generó que 35 millones de personas permanecieran fuera del sistema de salud privado o público del país. Adicionalmente el número de personas atendidas por las instituciones públicas de salud y seguridad social aumentó proporcionalmente entre 1982 y 1985, pero el número total de habitantes sin protección también creció sensiblemente de 37.2 millones en 1982 a 41.4 millones en 1985.

En estas circunstancias de crisis, el gobierno encaró esta situación mediante la adopción del modelo neoliberal cuyas características de manera muy simplificada son:

- a) desregulación amplia de la economía;
- b) apertura asimétrica;
- c) desmantelamiento del sector público; y
- d) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.

Por lo que a decir de Carlos M. Vilas<sup>31</sup> la política social del modelo neoliberal se asume en un contexto posterior al estallido de la crisis de los 80's, en donde el Estado en términos generales presentan severas restricciones fiscales, derivado por la inestabilidad de precios y fuerte dependencia de financiamiento externo de corto plazo, dado que el financiamiento del gasto social ya no reposa en el déficit fiscal o en otros instrumentos inflacionarios, sino en los préstamos exteriores.

Bajo estas circunstancias, la política social del neoliberalismo presenta un carácter eminentemente asistencial, con una orientación a segmentos

---

<sup>30</sup> Héctor Aguilar Camín/Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Editorial Cal y Arena, 1989, pp. 268-271.

<sup>31</sup> Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM/ FLACSO/ Plaza y Valdés, México, 1998, pp.111 – 145.

determinados de la población en condiciones de pobreza extrema (focalización), cuya finalidad es impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste. Esto es, no les ayuda a salir de esta situación, sino que trata de impedir su agudización. Entre la década de 1980 y 1990, la asistencia social como una parte de la política social se mueve de la discrecionalidad a la institucionalización, de la centralización a la descentralización, pero continúa la tendencia a fragmentarse, reduciendo sus universos y marcos de operación, desplazando los ejes de la discusión de la función asistencial al plano de sus costos y beneficios y de la eficiencia y eficacia de la estructura de las instituciones que realizan programas de corte asistencial.

Por lo que se considera que esta política adquiere básicamente una función “bomberil”: actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo<sup>32</sup>.

## **2.6 Crisis de la política asistencial**

Antes de proseguir con este recuento histórico del proceso socioeconómico que permitieron al Estado mexicano consolidar la política asistencial, se considera importante señalar que este proceso no fue privativo ni exclusivo de México, pues varios los países de Latinoamérica comparte aspectos o rasgos similares e incluso coincidencias en la llamada crisis del viejo modelo de protección social.

El inicio de las políticas sociales están vinculadas con la construcción del Estado moderno, los comienzos del proceso de industrialización, el crecimiento de las ciudades y el debilitamiento del orden social tradicional basado en la hacienda, factores que influyen para que el Estado asumiera el compromiso en los temas sociales.

---

<sup>32</sup> Carlos M. Vilas, *Op. cit.*, pp. 117-118.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

Durante el proceso de construcción, consolidación, crisis y emergencia de nuevas orientaciones de las políticas sociales, Dagmar Raczynski<sup>33</sup> identifica y plantea una serie de similitudes entre los países latinoamericanos, lo que permite identificar rasgos comunes durante periodos históricos hasta cierto punto común en este sentido.

En los años '40,'50 y '60, la política social asumió una orientación sectorial, situándose en la educación, salud y seguridad social, apoyando a organizaciones sociales en las áreas urbanas y rurales, que operan bajo el presupuesto de que los servicios subsidiados por el Estado beneficiarían a todos los estratos de la población.

Sustentado en un crecimiento que respondió a las características del sistema de representación política y su relación con el Estado y con la base socioeconómica, del que deriva el concepto de populismo, Estado de compromiso y/o Estado-popular, que significa una presencia cada vez creciente en la totalidad de la sociedad, su papel central de la política y una presencia débil de los actores de la base socioeconómica, (sociedad civil). Acciones traducidas en tres tipos de objetivos: integración nacional, crecimiento económico y redistribución de los ingresos, cuyo aspecto destacando es la no separación de la política económica y la política social, tratando de combinarlos en un solo modelo diseñado por y en el Estado.

Operando el sistema bajo el presupuesto de que los servicios subsidiados beneficiarían a todos los estratos de la población, es de destacarse que en este período los programas de alivio a la pobreza eran raros, predominando los programas de obras públicas que ofrecía empleo temporal durante los períodos de recesión económica y creciente desempleo, programas de distribución de alimentos entregados autónomamente o como parte de otros programas de salud o educación.

---

<sup>33</sup> Dagmar Raczynski, *La crisis de los viejos modelos de protección en América Latina nuevas alternativas para enfrentar la pobreza*, Módulo III, Tendencias actuales en materia de sociología laboral, pp. 90-107.

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

El proceso de desarrollo (que incluían las políticas sociales) modificó el perfil de los problemas y rasgos socioculturales de la población: los pobres se benefician con la educación, servicios de salud, las viejas vulnerables se agudizaron, emergiendo nuevas, coexistiendo los problemas de salud tradicionales con los modernos. La población se hizo más urbana.

La pobreza se volvió más heterogénea que en el pasado. En los años '70 y '80, a los tradicionales grupos de población pobre se les unieron los nuevos pobres, los estratos medios pauperizados expulsados del mercado laboral debido a la recesión económica y la reestructuración.

Lo que propicio la expansión del sistema de políticas sociales, agregando beneficios específicos a grupos de manera desorganizada, incrementándose la cobertura, con los beneficios muy estratificados y fragmentados. Los grupos con organizaciones más fuertes y con más poder para influir en el Estado obtuvieron más y mejores beneficios. En materia de legislación laboral se adoptó un carácter proteccionista centrado en regulaciones para proteger los derechos de los trabajadores y para establecer niveles mínimos de compensación por el trabajo y niveles básicos de condiciones decentes de trabajo, limitando e incluso excluyendo de manera significativa a los sectores sociales que no mantenían una relación contractual formal. Es decir, los desempleados no entraban en estos beneficios, relegándolos a poyos de carácter residual.

Bajo estas circunstancias, diversos factores contribuyeron a la crisis del viejo modelo de protección social, que incluía debilidades del modelo, estancamiento económico causado por las crecientes dificultades en la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones y factores externos como<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> El estilo hegemónico de políticas económicas en Latinoamérica se puede resumir en las diez propuestas básicas del denominado "*Consenso de Washington*" (reformas que J. William describió) que para el caso específico del aspecto social se basa en la trilogía *Creecer-Educar-Focalizar*. El primer elemento, crecer, constituye la base fundamental de la trilogía, ya que garantiza la acumulación, que a su vez habilita el financiamiento de la "inversión" social. La educación es el elemento por medio del cual se produce movilidad social ascendente y, a mediano plazo, se "corrigen" las desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso. El concepto focalizar se refiere, principalmente, a dirigir el gasto social hacia los sectores pobres y eliminar en los sectores medios todo subsidio público directo o indirecto, de tal forma que puedan incorporarse plenamente al mercado. en Suman Bhattacharje (compiladora), *Infancia y política social*, UNICEF, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999, p. 55.

“Crisis petrolera de los años '70 y la crisis de la deuda de los años '80. Unidas con los límites de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones y las políticas macroeconómicas expansionistas, cuyo resultado generó desequilibrios macroeconómico, inflación y desequilibrios financieros externos.

Presiones de agencias internacionales y multilaterales para poner en práctica programas de ajuste estructural en los que un elemento central era la reducción de los gastos sociales. Acompañada de programas de alivio a la pobreza muy focalizados.

Crisis fiscal del Estado de Bienestar europeo y la difusión de la ideología neoliberal, que en general desacredita los servicios estatales a favor de los modelos de mercado de bienestar privados y esquemas focalizados”<sup>35</sup>.

A decir del autor estas experiencias latinoamericanas mostraron los límites de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y su carácter inviable en el mundo de los años '90, aprendiendo que es un error usar políticas macroeconómicas expansivas para alcanzar metas sociales y redistributivas. Aprendiendo que el desarrollo social y la reducción de la pobreza dependen de un crecimiento económico sólido y de creación de empleos productivos. Sin embargo, el crecimiento económico no beneficia mecánicamente y homogéneamente a toda la población, pues sus efectos de goteo hacia abajo no siempre se cumplen y en los casos en que se cumplen sus resultados son sumamente lentos en llegar a los grupos pobres de la población.

## **2.7 El Estado neoliberal (1989-2003)**

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal asume como justificante la idea que atribuye a la creciente intervención del Estado y su deficiente actuar como las causas de todos los males económicos por lo que atraviesa la sociedad, asumiéndose una nueva estrategia cuya orientación básica es restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la

---

<sup>35</sup> Dagmar Raczynski, op. cit. pp. 93-94.



inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados, gradual pero sostenida, las funciones económicas.

Es decir, la crisis de la década de los ochentas y el modo cómo el gobierno la encaró, creó condiciones para la gestión del modelo neoliberal, cuyas características de manera muy simplificada son:

- a) desregulación amplia de la economía
- b) apertura asimétrica
- c) desmantelamiento del sector público
- d) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.

Con estas medidas, el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social; reorienta sus acciones contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero.

Esta reducción de la injerencia del Estado en la economía significó el achicamiento del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando en el peor de los casos los programas de fomento económico sectorial, de infraestructura económica y de desarrollo social<sup>36</sup>.

En este contexto de crisis, la administración de Carlos Salinas de Gortari fortaleció el proyecto de restar peso a la política económica promotora del crecimiento económico con base de la inversión pública e incorpora el desarrollo social como un elemento central a las políticas públicas. Propuesta plasmada en su primer informe de gobierno, en 1989, Salinas de Gortari en donde señala de manera enfática que la nueva concepción de la relación Estado-Sociedad:

La crisis mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado

---

<sup>36</sup> José Luis Calva, *Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México*, en Carlos M. Vilas (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Venezuela, UNAM y Editorial Nueva Sociedad, 1995.

significó menos capacidad para responder a las exigencias sociales.... y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

En las circunstancias en las que se encontraba el país en 1988, obliga a un reconocimiento de una de las más severas crisis económicas de su historia (durante el sexenio disminuyó el gasto neto en esa administración, dado que se pasó de 37.3% con respecto al PIB en 1988 a 23.1% en 1994), por lo que los niveles de vida de la población se encontraban seriamente afectados, obligando al gobierno federal a adoptar nuevas estrategias de bienestar social, entre las que se incluía fortalecer las relaciones con los sectores social y privado para ampliar su participación, y la sectorización y racionalización de los servicios públicos. Con estas medidas se buscaba impulsar a la decaída economía.

Desde los inicios de este régimen, se previó un proceso de ajuste y estabilización de la economía bajo el paradigma del neoliberalismo, regresando la agenda de combate a la pobreza con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se constituyó en la espina vertebral de la política social sexenal con una clara connotación para recobrar o ganar legitimidad, mediante el incremento del gasto social en aquellos estados donde se vio menos favorecido en las elecciones federales de 1988.

El gasto en desarrollo social presentó un crecimiento real continuo a lo largo de todo el período, con una tendencia de incremento, que representó 7.4% en promedio anual del PIB, superior a 6.2% del sexenio de Miguel de la Madrid. En términos reales el crecimiento promedio de este gasto fue de 14%, sobresaliendo el crecimiento en 1991 del 20% con respecto al año anterior.

El gasto en desarrollo social representó "45.2% en promedio anual, destacando los años 1992, 1993 y 1994 en donde absorbió 48.9, 51.5 y 52.7%

respectivamente, rompiendo la tendencia que se mantuvo a lo largo de varias décadas del siglo pasado”<sup>37</sup>.

Este programa hizo una distinción clara entre la pobreza extrema y la pobreza moderada, concentrándose en esta última, básicamente en la pobreza urbana, por lo que se careció de una estrategia específica para aliviar la pobreza extrema, principalmente urbana. Entre sus características se encontraba la especificación de grupos de población objetivo, es decir una acción focalizada con una política selectiva<sup>38</sup>, que representaba una población objetivo potencial de cuarenta millones de pobres y 17 millones de extremadamente pobres que se reconocía, para enfrentar esta situación el Pronasol se organizó en tres vertientes: bienestar social, solidaridad en la producción y desarrollo regional.

En lo relativo al bienestar social se incluyeron programas -pocos- con una orientación asistencial como:

- “Niño en Solidaridad”
- “Mujeres en Solidaridad”
- “Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”

Debe de enfatizarse que Solidaridad daba mayor prioridad a la cobertura y recursos en la vertiente de proyectos productivos y de desarrollo local mediante la participación de grupos organizados en el ámbito comunitario.

En este sentido, Pronasol fue un programa eminentemente presidencialista, por lo que entre otras cosas, estuvo exento de la vigilancia y contrapeso de otras instituciones, aunado a que los criterios de operación y asignación de recursos estuvieron fuertemente matizado por su orientación político-electoral, lo que reafirmó su papel de legitimador del orden político, y paralelamente ayudó a disminuir algunos efectos desfavorables de la política económica, sin resolver los problemas de la pobreza.

En el ámbito de la asistencia social, se profundizó la tendencia a marginar y dividir la acción asistencial, acentuando su poco impacto e ineficiencia para apoyar las necesidades de los extremadamente pobres, reduciendo su operación

---

<sup>37</sup> Carlos Javier Cabrera Adame y Rubén Antonio Miguel, op. cit., p. 234.

<sup>38</sup> Carlos M. Vilas, op. cit., p. 121.

a acciones para grupos restringidos (focalizados) y brindar apoyos mínimos en situaciones de emergencia.

De tal forma que el Programa de Educación, Salud y Alimentación se puede enmarcar como una estrategia de crecimiento económico de bajo perfil, con altos niveles de subempleo e informalidad. Según datos del INEGI, para 1995 el 27.6% de la población económicamente activa (PEA) se encontraba en situación de subempleo visible (trabajadores que laboran menos de 35 horas semanales)<sup>39</sup>.

En lo que respecta al periodo presidencial de Ernesto Zedillo, las condiciones económicas en que se efectúa el cambio de gobierno con Carlos Salinas no fueron favorables, dado que en diciembre de 1994 se desató una crisis económica que significó la devaluación de la moneda, el alza en las tasas de interés, la erosión acelerada de las reservas internacionales, caída del producto interno bruto, incremento de la inflación, con un estimado en 70 mil millones de dólares. Dicha situación ocasionó que los salarios reales cayeran, las inversiones se estancaran y la economía dejara de generar empleos. El Impuesto al Valor Agregado se incrementó en 50%, el gasto público se redujo en términos reales, la inversión pública se detuvo, deteriorándose en términos generales las condiciones de la población,

Bajo estas sombrías circunstancias el gobierno diseñó su planeación administrativa planteada básicamente en dos vectores: la recuperación económica y la orientación global de la administración estatal por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.

Lo anterior obligó al gobierno a poner especial atención en el combate a la pobreza extrema con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1994-2000, puesto en operación en agosto de 1997), que cubrió básicamente cinco áreas de acción: infraestructura física, servicios para mejorar la salud, la nutrición, mejorar la educación y un programa de empleo.

Lo innovador de este programa radica que en materia de combate a la pobreza institucional se adoptaron criterios científicos (localización de la marginación en

---

<sup>39</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, México, 1995.

términos de municipios y focalización) que pretendía atacar desde una perspectiva integral los aspectos más significativos de la pobreza extrema.

El objetivo que perseguía Progresá en su vertiente de combate a la pobreza extrema, consiste en orientar sus acciones al núcleo de población que vive en peores situaciones de pobreza, poniendo especial énfasis en la atención de niño y jóvenes, mediante un enfoque integral, continuo y de largo alcance.

Las estrategias y acciones adoptadas por el Progresá fue resultado del diagnóstico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, que enfatiza las desigualdades que enfrenta el país como son:

- catorce millones de personas viven en la pobreza, concentrándose dos terceras partes de esa población en el campo mexicano;
- exclusión social en el semidesierto y en las zonas de baja productividad y distribución desigual de los beneficios del crecimiento en colonias populares ;
- desigualdad en el desarrollo regional y déficit de 4.6 millones de viviendas; los derechohabientes de los servicios de seguridad social sólo representa el 56% de la población total nacional;
- diez millones están al margen de los requerimientos básicos de salud e higiene;
- desigualdad regional en indicadores de salud, desnutrición y malnutrición en el sur del país el 22% de los menores presentan problemas de desnutrición y en el DF el índice es del 6%;
- el nivel nacional de escolaridad promedio es de siete años;
- dos millones de niños entre seis y catorce años no asisten a la escuela;
- más de seis millones de personas de quince años en adelante son analfabetas;
- hay incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, mentales y perinatales, existe inseguridad laboral y la tasa de desempleo abierto no ha disminuido<sup>40</sup>.

En el terreno del gasto social se continuó con la tendencia del sexenio anterior, centrando su atención en el desarrollo social y dejando a las fuerzas del mercado el destino del crecimiento económico. El gasto en desarrollo social aumentó llegando a representar el 8.9% del producto en promedio anual, lo que significó 1.5 puntos porcentuales superior al de la administración anterior. Así, este gasto superó una baja de 12.6% en términos reales en 1995, manteniendo un crecimiento moderado a lo largo del sexenio, concluyendo con un crecimiento

---

<sup>40</sup> INEGI, *Ibidem*, pp. 77-78

2. *De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*

real promedio de 3.7% anual. En relación al gasto programable, su participación representó el 56.3% en promedio anual, 11 puntos superior al de la administración anterior, llegando en 1999 y 2000 a constituir más del 60% de dicho gasto<sup>41</sup>.

Al inicio del periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006), la economía del país se encuentra con altas tasas de crecimiento económico y con un entorno macroeconómico estable, hecho relevante que no se presentaba desde hacia tres décadas. Sin embargo, esta situación favorable no fue aprovechada ya que en los primeros tres años el crecimiento promedio del producto interno bruto fue cercano al 0.5%, insuficiente para generar más empleos e incrementar los ingresos públicos.

En este entorno positivo, las acciones adoptadas en materia de política públicas para el desarrollo social mantienen como característica principal el criterio de focalización de los programas sociales y de combate a la pobreza. La institución que encabeza estas acciones es la Secretaría de Desarrollo Social, que mediante once programas atiende a los sectores de la población cuya principal característica es su situación de marginación y pobreza, dichos programas son: superación de la pobreza urbana, expertos en acción, mujeres jefas de familia, iniciativa ciudadana 3x1, micro regiones, programas estatales por demanda, oportunidades productivas, programas regionales para zonas de alta marginación e indígenas, jóvenes por México, identidad jurídica y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

En cuanto al presupuesto para financiar estas acciones de desarrollo social, el “Congreso de la Unión autorizó un pequeño aumento en el gasto programable de 1.02% en 2001 y 3.96% en 2002, que en términos per cápita se redujo a -0.49% y 2.46%”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Carlos Javier Cabrera Adame y Rubén Antonio Miguel, *Gasto público y gasto social en México*, en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Adame (coordinadores), en *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM-facultad de Economía, 2005, p. 238.

<sup>42</sup> Víctor M. Soria Murillo, *La trayectoria de largo plazo de la política social en México y el impacto de la recesión económica*, en Rosa María Magaña y Germán Vargas Larios (coordinadores),

Es preciso señalar que durante este periodo, los rubros más favorecidos son la educación, la seguridad social y el desarrollo regional, cosa contraria con el sector salud que ha sufrido dos disminuciones consecutivas en 2001 y 2002. A pesar de este panorama poco favorable para las políticas de desarrollo social, se incorpora otra circunstancia que limita aun más sus acciones, pues presentó un subejercicio de dicho gasto, como lo demuestra la información oficial generada al respecto. (Cuadro 6).

**Cuadro 6 Gasto público federal para la superación de la pobreza 2002 (Millones de pesos)**

Concepto	Programado	Ejercido	Saldo
<b>Total</b>	<b>82,023.1</b>	<b>78,402.1</b>	<b>-3,621.0</b>
<b>Por ejecutor del gasto</b>			
Gobierno federal	56,195.8	52,556.8	-3,639.0
Gobiernos estatales	6,683.6	6,701.6	+18.0
Gobiernos municipales	19,143.7	19,143.7	0.0
<b>Por vertiente de acción</b>			
Desarrollo de capacidades	38,417.8	36,767.7	-1,650.1
Generación de opciones	14,882.0	13,324.7	-1,557.3
Desarrollo del patrimonio	28,349.8	27,915.9	-433.9
Protección social	373.5	393.8	+20.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Segundo Informe de Ejecución 2002 del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005, Cuadro 4, p.46.

Bajo estas circunstancias, la política social, se encuentra aparentemente entre las prioridades del gobierno federal, pero la limitación de recursos financieros para promoverlas es cada vez más reducida, como si fuera una tendencia natural del actual modelo económico. Aunado a ello, las condiciones prevalecientes de exclusión para una parte importante de la población para

---

*Evaluación de las políticas públicas: redefinición o continuidad, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 426.*

*2. De la caridad y beneficencia pública a la asistencia social a través del Sistema Nacional para el  
Desarrollo Integral de la Familia*

acceder a un empleo, representa un factor de incremento potencial para que un mayor número de población pase a engrosar las filas de la creciente pobreza, con lo que, la población objetivo de los programas de asistencia social de mantenerse esta tendencia serán insuficientes para poder atender a esta cada vez más creciente población.



### **3 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)**

Hasta el momento se ha hecho énfasis en el proceso histórico del cómo se ha ido construyendo la asistencia social en México, destacando la idea de la caridad, la filantropía privada y la beneficencia pública como pensamientos precursores, hasta constituirse como una obligación del Estado (a partir de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917), y a la vez una responsabilidad matizada con un sentido ético de proveer ayuda a la población que se encuentra condiciones de pobreza y marginación<sup>1</sup>

#### **3.1 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)**

Ahora bien, cualquier examen o análisis de la asistencia social en México tiene que considerar en buena medida en el SNDIF, ya que existe un reconocimiento social que representa el conjunto de instituciones (federal, estatal y municipal) y políticas de mayor continuidad y permanencia, ello sin desmerecimiento lo que otras instituciones gubernamentales desarrollan con sus acciones en forma fragmentada de sus programas.

Por lo que su historia sintetiza buen parte de la asistencia social mexicana con la especificidad de sus programas y sobre todo por la constancia de sus acciones independientemente de la administración en turno, que son reconocidos por la sociedad.

El fundamento de sus atribuciones lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde están contenidos los derechos fundamentales de

---

<sup>1</sup> La marginalidad se entiende como una deficiente participación de vastos sectores en la sociedad a que pertenecen, como lo prueban los indicadores de alimentación, salud, habitación, educación, etc., y la falta de participación “en los niveles de decisión global, aun en aquellos que conforman su propio destino”. Característica de la marginalidad son la globalización (abarca todas la faceta de la vida), la radicalidad (incapacidad para escapar por propia iniciativa de ese estado) y la emergencia (está se expresa tanto por la magnitud numérica como en la profundidad). En Moisés González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985. p. 14.

los mexicanos, la forma de organización del Estado, y las garantías tanto individuales como las de carácter social, particularmente las relativas a los grupos de población marginada. Este hecho adquiere relevancia en la medida en que establece el nuevo derecho a la asistencia social con la participación del Estado y con la conformación de un régimen jurídico específico.

Es en 1982, a propuesta del ejecutivo que se adiciona la fracción tercera del artículo cuarto, decretándose que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

En este contexto, el surgimiento del DIF (1977) puede explicarse como una respuesta al incremento de la demanda de servicios complementarios de ayuda y asistencia al segmento de la población que se encuentra al margen de prestaciones sociales, como el servicio de salud y otro tipo de prestaciones relacionadas con situaciones contractuales, cuya atención recae en el Estado. El argumento en el que se sustenta su creación se vincula con el problema de la desnutrición de millones de mexicanos, ya que este es un factor asociado con otros problemas relacionados con la salud como son las enfermedades causadas por las bajas defensas inmunológicas, diarrea, cólera o enfermedades de las vías respiratorias que son curables en condiciones normales.

En 1976 se realizó un estudio para determinar la situación nutricional de niños menores de cinco años, cuyo resultado determinó que en conjunto, en la ciudad de México se observó un porcentaje de desnutrición de 17.9%, mientras que en la región del sureste el porcentaje fue más del doble (35.5%). La desnutrición crónica fue diez veces mayor en el sureste (4.1%) en comparación con la ciudad de México (0.4%), y a 4.5 mayor que en la región del norte (0.9%)<sup>2</sup>.

Bajo estas circunstancias, el gobierno federal a través del SNDIF se propuso apoyar a la nutrición y al desarrollo integral de las personas, haciendo especial énfasis en los menores.

---

<sup>2</sup> Jaime Sepúlveda, "Estado nutricional de pre-escolares y mujeres en México: resultados de una encuesta probabilística nacional", en Kumate Jesús, *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud y FCE, 1993, pp. 95-96.

Los orígenes del SNDIF se remontan al Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) <sup>3</sup>, y al Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) <sup>4</sup> cuyo objetivos básicos eran cubrir la creciente demanda de servicios asistenciales para la infancia, pero no de una manera coordinada, ya que cada una de ellas era independiente entre sí, prevaleciendo una fragmentación institucional en materia de asistencia social.

El 24 de octubre de 1974 se reestructura el INPI, cuyo resultado fue una ampliación de sus objetivos y atribuciones orientadas para procurar el desarrollo integral de la niñez y fomentar el bienestar cultural, nutricional, médico, social y económico, convirtiéndola así en una institución que proporciona servicios integrales.

Más tarde, el 30 de diciembre de 1975 se constituye el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMIF), bajo el supuesto de que el INPI ya no respondía a la magnitud de las necesidades de asistencia que la sociedad demandaba, incorporándose un nuevo elemento de atención, que es la familia, ello significó un horizonte mucho más amplio e integral de la población que atendería.

En este nuevo contexto, se determinó que el INPI y el IMIF, habían cumplido con sus objetivos por lo que al inicio del sexenio de López Portillo se fusionan esta instituciones, para conformar el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (13 de enero de 1977)<sup>5</sup>, con el objetivo principal de promover el desarrollo social en el país.

Desde su creación, el SNDIF tuvo como función principal la ejecución de los programas de asistencia social del gobierno de la república, situación que propició que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) pusiera a su disposición los bienes muebles, inmuebles y recursos que destinaban a los servicios de asistencial social y de rehabilitación de carácter no hospitalario.

Algunas de sus funciones y atribuciones consistieron en promover el bienestar social, apoyar y fomentar la nutrición y acciones de medicina preventiva orientada a la infancia, investigar la problemática del niño, la madre y la familia, prestar servicios asistenciales a menores de situación de abandono.

---

<sup>3</sup> Decreto presidencial del 15 de julio de 1968.

<sup>4</sup> Decreto presidencial del 31 de enero de 1961.

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación, jueves 13 de enero de 1977.

Ahora bien, en los inicios de los años ochentas se cuestionan significativamente la racionalidad y eficiencia a la acción del Estado, por lo que el presidente José López Portillo impulsa una reforma administrativa. Sin embargo la economía genera una crisis en 1982, que entre otras cosas impone un importante ajuste a las finanzas públicas, lo que produce diversas estrategias tendientes a adecuar el quehacer público a las nuevas condiciones de austeridad financiera.

En estos primeros años, “la contracción fiscal provocó un impresionante deterioro productivo y social”<sup>6</sup>, abriéndose un nuevo lenguaje en la toma de decisiones, que se instala en la racionalidad del gasto público, el combate a la inflación, la reducción de la deuda pública externa e interna y en la apertura de la economía al exterior, lo que significó a la postre una transformación de las relaciones entre gobierno y sociedad. Esta situación implicó ajustes de la política económica que se reflejó en el gasto público programable, específicamente en el rubro de gasto social, lo que condujo a modificaciones en los estilos de decisiones y en el tipo de gestión pública.

Bajo estas nuevas circunstancias de cambio, la estrategia del Estado se reorienta y los servicios a sectores sociales vulnerables se amplían bajo una nueva óptica de la asistencia social con un enfoque preventivo y no correctivo.

En este proceso adquiere especial relevancia, el hecho de que entre 1981 y 1982 la SSA, realiza trabajos para reorganizar y coordinar los servicios de salud, situación que incide en el SNDIF en lo relativo a su ámbito de competencia, pues se presenta una redefinición de la asistencia social, entendida ahora como “un conjunto de actividades de apoyo a las personas que por diversas circunstancias no pueden cubrir sus necesidades básicas”<sup>7</sup>. Esta nueva perspectiva asistencial se incluyó en los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que posteriormente generaría un Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

El SNPD sentó las bases para la construcción del Sistema Nacional Salud (SNS), que se constituiría con el IMSS, el ISSSTE y el SNDIF, teniendo como órgano rector en materia de políticas públicas a la SSA.

---

<sup>6</sup> Rolando Cordera (1990), *“El Estado y el desarrollo: revisiones y reafirmaciones”*, multicopiado, México, D. F., citado por Enrique González Tiburcio, op. cit., p. 32.

<sup>7</sup> Mario Luis Fuentes, op.cit, p. 567.

En este sentido, a decir de Mario Luis Fuentes en los inicios de los ochentas se carecía de un sistema de asistencia social organizado sobre las bases de una instancia rectora, por lo que las acciones que se desarrollaban eran dispersas, haciéndose difícil construir un cuerpo jurídico que la normara. Pero con la creación del DIF comenzó a insistirse en la necesidad de legislar en la materia, no obstante, la reglamentación inició en 1982 al disponerse por decreto que el DIF debía integrarse al sector salud<sup>8</sup>.

Ahora bien, el instrumento que hace posible legislar en materia asistencial es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989, pues en él se incluye el subsector de asistencia social (integrado dentro del sector salud), que representa el instrumento que le permite al SNDIF reforzarse como órgano rector de la asistencia social y que la asistencia se convierta en tema de la planificación nacional.

De esta forma, el SNDIF se consolidó por un lado con la Ley General de Salud (1984), pues es a través de ella que adquiere la asistencia social un carácter de servicio básico de salud y por el otro, con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986), que especifica que esta institución es el instrumento del gobierno de la república responsable de la ejecución de sus programas de asistencia social, teniendo como objetivo básico impulsar el desarrollo integral de la familia.

Otro elemento importante para el SNDIF es la Ley de Entidades Paraestatales, que permitió la formulación del estatuto orgánico del DIF, que entró en vigor el 1º de julio de 1986, con el propósito de consolidar y mejorar su gestión técnica y administrativa.

En este documento se establece que el SNDIF es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como objetivo la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en este campo, la promoción de la interrelación de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas.

Entre sus funciones se destacan las relativas a:

- la promoción y prestación de servicios de asistencia social; impulsar el desarrollo de la familia y comunidad,
- acciones de apoyo educativo para la integración social,
- estimular e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los niños,

---

<sup>8</sup>Ibidem., p. 569.

- proponer a la Secretaría de Salud (SS) programas de asistencia social; administrar establecimientos de asistencia social,
- realizar acciones de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos,
- participar con la SS en el sistema nacional de información sobre asistencia social,
- prestar servicios de asistencia jurídica,
- impulsar en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, el establecimiento de centros de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional,
- recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipales, proporcionando apoyo y colaboración técnica y administrativa,
- promover, en el ámbito de su competencia que las dependencias y entidades destinen los recursos necesarios para programas de asistencia social.

De lo anterior se enfatiza que la atención se centrará fundamentalmente en grupos de población que se encuentran excluidos de la seguridad social como son niños, la familia, personas en estado de abandono, de ancianos desamparados y minusválidos sin recurso, es decir en aquellos estratos de la sociedad que anteriormente estaban circunscritos a la beneficencia pública.

### **3.2 Los sujetos de asistencia social**

Como quedó establecido, las acciones de asistencia social están dirigidas a los grupos sociales más vulnerables<sup>9</sup>. Al respecto el artículo 4 de la Ley Sobre el Sistema

---

<sup>9</sup> Por vulnerabilidad se entiende la situación de debilidad en la que se encuentran las personas, familias y grupos, que por razones de edad, género, origen étnico, carencia de nexos familiares, así como por razones de precariedad económica y debilidad jurídica, que implican la presencia de ciertos riesgos para la salud, su integridad física y moral, sus derechos y oportunidades de vida. Se consideran sujetos en condiciones de vulnerabilidad a los menores de edad en todas sus condiciones, a los discapacitados, a los hogares de un solo progenitor o en proceso de desintegración, a los adultos mayores en condiciones de abandono, a las mujeres de escasos recursos en proceso de gestación o lactancia, y a los adolescentes. En *Lineamientos para la distribución de los recursos financieros de apoyo a los programas de asistencia social, fondo V de aportaciones múltiples del ramo 33, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2003.*

Nacional de Asistencia Social (LSSNS), determina que son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los siguientes:

I. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; II. Menores infractores; III. Alcohólicos, fármaco dependientes o individuos en condiciones de vagancia; IV. Mujeres en período de gestación o lactancia; V. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; VI. Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-musculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; VII. Indigentes; VIII. Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales; IX. Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; X. Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono; XI. Habitantes del medio rural o del urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, y XII. Personas afectadas por desastres.

Como se puede advertir, el abanico de personas sujetas a asistencia social es sumamente amplio, por lo que el reto de atención institucional demanda estrategias y programas específicos para cada segmento de beneficiarios, por lo que la oferta institucional del SNDIF de incrementara paulatinamente, haciendo especial énfasis en el aspecto alimentario entra la población preescolar y escolar como prioridad institucional.

### **3.3 Marco Normativo de la asistencia social**

Con la Ley General de Salud (LGS)<sup>10</sup> la asistencia social dispone de un aparato jurídico para el diseño de programas asistenciales, la cual como se señaló surge como adición del párrafo tercero del artículo 4º constitucional en materia de salubridad, que en términos generales establece las facultades de la federación en materia de salud. Esta ley introdujo un nuevo derecho social relacionado con las necesidades básicas: el derecho a la asistencia social de la población desvalida o que no puede satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo. Sin embargo, a decir de Julio

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.

Boltvinik “esta ley se ha convertido en letra muerta ante la ausencia de la ley reglamentaria para ésta”<sup>11</sup>.

En la LGS varios artículos hacen referencia a la asistencia social, la cual es definida en el artículo 167 como sigue: Para los efectos de esta Ley, se entiende por Asistencia Social al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su reincorporación a una vida plena y productiva.

La importancia de esta definición para el DIF radica en que permite identificar a su población objetivo y a partir de ella, desarrollar sus programas y acciones para proporcionar atención, mediante la metas a cubrir y sobre todo establecer actividades básicas de asistencia social.

Otra ventaja que generó la LGS es que determina la formación del Sistema Nacional Salud (SNS), que será conformada por todas las dependencias que otorgan este servicio; este sistema tuvo varios objetivos, entre los que se destacan los relacionados con la asistencia social como es la protección a la niñez, a los ancianos en estado de abandono, fomento a la integración y desarrollo de la familia.

Con base en el artículo 167 de la LGS y a partir de la integración del SNS (creada por mandato del artículo 6º de la misma Ley), se diseñaron las tareas asistenciales que se establecen con carácter de obligatoriedad en los servicios que presta el Estado.

Otro instrumento normativo relevante para las atribuciones del DIF es la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (LSSNS), que surge el 9 de enero de 1986 y se crea como una respuesta a la necesidad de reglamentar las acciones asistenciales y sobre todo crear un cuerpo jurídico que explicara y sustentara las facultades del SNDF. Por tal motivo, en la exposición de motivos el ejecutivo federal recalcó la constitucionalidad del derecho a la salud y a la asistencia social, convirtiéndolos en

---

<sup>11</sup> Julio Boltvinik y Araceli Damián, *Derechos humanos y la medición de la pobreza en México*, en Nelson Arteaga, Jorge Arzate, *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y globales*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social del Gob. del Edo. de Mex., Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 170.



prioridades de la atención estatal, permitiendo tener especificidad y un panorama claro en el compromiso de proporcionar servicios asistenciales.

En cuanto a las características del SNDIF, la LGS señala en su artículo 172 que el gobierno contará con un organismo descentralizado encargado de coordinar las actividades asistenciales a nivel nacional, adicionalmente la LSSNS, establece en su artículo 13 lo siguiente:

El organismo a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud se denomina Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene como objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la interrelación promoción sistémica de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Adicionalmente, define en los artículos 1º, 2º y 3º las obligaciones a cumplir por parte de las distintas autoridades en sus respectivos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) que debe realizar el Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS). Los artículos textualmente dicen:

**Artículo 1.** La presente Ley regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un sistema nacional de asistencia social que promueve la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud y coordina el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades Federativas y los sectores social y privado.

**Artículo 2.** El Estado en forma prioritaria proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos.

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

En estos primeros tres artículos de la Ley se define de manera precisa el quehacer institucional, dotándolo de claridad y consistencia, teniendo como punto medular atender y fortalecer la estructura familiar, concibiendo a ésta como célula básica de la

sociedad, pues se piensa que es a través de ella que se fomenta la conservación de valores de convivencia social, permitiendo la formación de personas sanas física y mentalmente.

De tal forma, puede afirmarse que las Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social “constituyen pasos significativos en el desarrollo sistemático de los programas asistenciales del gobierno federal, estatal y municipal”<sup>12</sup>. Lo anterior permitió de manera clara definir las atribuciones y objetivos que se perseguirían institucionalmente con las acciones o programas específicos que se realizaran por el SNDIF, pero sobre precisó dentro de una estructura normativa sus acciones que evitan la discrecionalidad en su operación.

#### **3.4 El DIF y su relación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de Familia (SEDIF)**

Derivado de los lineamientos básicos de la asistencia social contenidos por la LGS y la LSNS, se establece por cada entidad de la república un ordenamiento que vigile el desarrollo de los programas asistenciales, los cuales están debidamente delimitados por nivel de gobierno (federal, estatal y municipal); es decir, son tres los niveles de competencia que rigen la asistencia social: La federal, en su carácter de autoridad sanitaria; la federal y estatal, a través de las normas técnicas\*; y las de tipo local que rigen en las entidades federativas, incluidos los municipios que la conforman<sup>13</sup>. Derivado de lo anterior, se formulan por estado su respectiva Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, que preservan los principios básicos de la Ley nacional en la materia.

En cuanto a la creación del Sistema Estatal de Asistencia, se utiliza la figura legal de los Convenios Únicos de Desarrollo, en el cual se establece que su administración

---

<sup>12</sup>Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 95.

\* La Ley General de Salud define a la Norma Técnica como el conjunto de reglas científicas o tecnológicas de carácter obligatorio, emitidas por la Secretaría de Salud, que establecen los requisitos que deben satisfacerse en la organización y prestación del servicios, así como el desarrollo de actividades en materia de salubridad general, con el objeto de unificar principios, criterios, políticas y estrategias. A partir del 29 de mayo de 1986 se publican las primeras 13 normas técnicas en materia de asistencia social.

<sup>13</sup>Guillermo Soberón, Jesús Kumate y José Laguna, op. cit., p. 154.

está a cargo de un subcomité coordinado por el SEDIF, y tendrá como función primordial programar, coordinar y evaluar las acciones que en la materia efectúen los sectores público, social y privado de la entidad.

En cuanto a los criterios normativos, en 1985 se publicaron los lineamientos técnicos que regulan la prestación de los servicios asistenciales a nivel nacional, con ellos se unifica las características de los programas que se desarrollarán en materia de asistencia social, así como la población objeto de asistencia social, permitiendo de esta forma contar con una serie de criterios normativos que permiten contar con un sistema común para la prestación de las acciones asistenciales, por lo menos con los tres niveles de gobierno que están conformados bajo la figura de un sistema que busca como principio fundamental el desarrollo integral de la familia.

Por lo señalado, se puede afirmar que la asistencia social en el caso mexicano tiene sus orígenes en grupos de la sociedad civil y religiosos que efectúan acciones de caridad, beneficencia o filantropía a los más necesitados, sin considerar o contar con la participación o sanción del Estado y no es hasta la llegada del grupo liberal encabezada por Benito Juárez, en 1856 que se da un cambio significativo en el Estado y de las instituciones públicas y en consecuencia de las acciones de la beneficencia que habría de modificarse radicalmente, pues con las leyes de desamortización las propiedades de la iglesia pasaron a ser propiedad del Estado, aunque las consecuencias de esta acción no fueron del todo previstas.

Por consiguiente, la beneficencia pasó a ser responsabilidad del aparato gubernamental no de forma planeada, llegándose a carecer de recursos económicos para mantener las necesidades más elementales de estas instituciones, pues desde ese momento todas las acciones en este sentido estuvieron estrechamente ligadas al presupuesto federal, aunque más tarde se incorporan diversas fuentes de financiamiento. Sin embargo, a pesar de estas circunstancias sus actividades debían sujetarse a las garantías y obligaciones de toda acción de gobierno.

Es decir, al institucionalizarse esta actividad, surgió un concepto de beneficencia en y por el Estado vinculado a un incipiente proyecto de desarrollo nacional. Más tarde, durante la administración de Cárdenas se consolida la asistencia como un derecho y pasa de lleno a formar parte de los programas de gobierno que se denomina política

social, adquiriendo características como de un bien nacional, en donde a la sociedad le conviene que el gobierno nacional establezca programas a favor de los más pobres, para proyectar una percepciones de crecimiento económico y sobre todo mantener la estabilidad social.

Es precisamente cuando la institucionalización de estas acciones se cristaliza en instituciones públicas específicas que en un primer momento estuvieron fragmentadas con objetivos y programas poco claros, lejos de tener una cobertura nacional. No es hasta 1977 cuando en una decisión propia del modelo presidencial, se fusionan dos instituciones asistenciales para crear el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

### **3.5 DIF y la primera dama**

Un aspecto poco tratado, pero visible a simple vista, es el papel de la figura de la primera dama en la construcción y consolidación de la asistencia social en México y más específicamente en el SNDIF, para posteriormente convertirse en un factor de su debilitamiento, propiciado en buena medida por su falta de interés y de presencia como poder fáctico que desembocó en la casi nula influencia con el presidente en turno en las acciones asistenciales a partir de la administración de Carlos de Salinas de Gortari, lo que a la postre, se significó como un posible factor que influyó para la descentralización de recursos financieros con los que operaba de forma coordinada los programas asistenciales con los SEDIF a partir de 1998.

El modelo asistencial en México está caracterizado por el individualismo y la limitada intervención del Estado, que vinculado a una sociedad benevolente cuyo modelo característico es la filantropía vinculada a la caridad religiosa, que en buena medida ha estado encarnado por grupos femeninos que desarrollan activamente estas acciones, para más tarde ser desplazada por la responsabilidad del Estado y de las instituciones públicas.

De tal forma, la caridad, beneficencia o asistencia social han sido tareas consideradas en México como un papel legítimo de la mujer, sobretodo de las mujeres de clases medias y acomodadas, especialmente en caso de las esposas de los presidentes, como una labor susceptible de conferir prestigio y brillantez al gobierno en turno.

Sin embargo, la manera como cada una de las “primeras damas” han asumido esta función ha sido de manera diferente: para unas constituyó parte de su personalidad, para otras, una manera de instalarse con decoro en el escenario público. Otras sentaron las bases de una incipiente política social que imprimió un sello de distinción de su esposo, como son los casos de Eva Sámano de López Mateos y María Esther Zuno de Echeverría<sup>14</sup>.

Este individualismo adquiere especial importancia para comprender el funcionamiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y de las instituciones asistenciales en general, dado la influencia o poder de facto de la “primera dama”<sup>15</sup> o consorte del presidente en turno que ejerció en el diseño y ejecución de la política asistencial. Es conveniente precisar que esta situación se hace presente de forma más evidente en las instituciones públicas a partir de los años cuarentas, pues es en este periodo que adquiere paulatinamente presencia, peso oficial y poder fáctico (de hecho), permitiéndole que la institución y las acciones bajo su control se manejen casi de forma discrecional considerables recursos públicos.

Esta vinculación de la asistencia pública a la imagen femenina y por lo tanto de la “primera dama”, constituyó en buena medida la fortaleza y la debilidad del sistema asistencial, al tiempo que propició estilos de trabajo, en los que la influencia personal era más importante que las reglas y procedimientos institucionales que regían las dependencias del gobierno federal. Sin embargo, es a partir de 1977 cuando la participación de la “primera dama” adquiere un carácter totalmente institucional al ser designada de manera oficial como titular de la presidencia del Patronato del DIF<sup>16</sup>, situación que se reproduce en las entidades federativas e incluso a nivel municipal.

Es preciso señalar que esta situación no fue privativa ni exclusiva del SNDIF, dado que existieron instituciones públicas que fueron influenciadas por las “buenas conciencias” encarnadas por las acciones de caridad u obras filantrópicas de las

---

<sup>14</sup> Rosa María Valles Ruiz, *Yo no soy primera dama, Bibliografía no autorizada de María Esther Zuno de Echeverría*, México, Documentos y Estudios de la Mujer, A. C. (DEMAC), 2006.

<sup>15</sup> No está contemplada legalmente esta figura en la legislación mexicana, siendo un puesto honorífico en la Administración Pública.

<sup>16</sup> Decreto de creación del Patronato que establecía a la esposa del ejecutivo federal como la máxima autoridad del Sistema, e integraba a los titulares de algunas secretarías de Estado como vocales. Esta composición le (tradicionalmente presidenta del Patronato) amplía la oportunidad de apoyar a sus programas. DOF, 13 enero de 1977.

“damas respetables”, que generalmente eran las esposas de los titulares de estas instituciones públicas.

Estas acciones adquirirían características centralistas y al culto del individuo, siendo su mayor exponente la “primera dama” o esposa del ejecutivo tanto federal, estatal y municipal. Así, se ejerció en las instituciones asistenciales una especie de maternalismo propio del régimen en turno (teniendo muy presente como contraparte el presidencialismo), hasta que se hizo evidente su falta de interés, o tal vez, motivado por la transferencia y regulación de algunas de sus facultades (decreto de transferencias de algunas funciones del patronato a la Junta de Gobierno presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia)<sup>17</sup> que le restaron discrecionalidad, influencia y control.

Lo anterior, es una consecuencia del estilo personal de gobernar en México enmarcado en un *presidencialismo*<sup>18</sup>, donde el ejecutivo periódicamente crea este tipo de instituciones asistenciales para hacer frente a necesidades específicas como, campañas, compromisos presidenciales e incluso acciones para robustecer su imagen, siendo que habitualmente están a cargo de la esposa del presidente. Ejemplos son el INPI (Instituto Nacional de Protección a la Infancia), IMAN (Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez) y posteriormente el SNDIF, que se dedican especialmente a la atención de la niñez.

---

<sup>17</sup> En 1982, algunas facultades del Patronato fueron transferidas a la Junta de Gobierno presidida por el secretario de Salubridad y Asistencia, dando un carácter más institucional a los programas asistenciales. Éstos fueron jurídicamente sustentados en 1986 con la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. La esposa del presidente continúa hasta el año 2000 presidiendo el Patronato del DIF. en Gloria Guadarrama, *Entre la caridad y el derecho .op. cit.*, p. 124.

<sup>18</sup> El presidencialismo es el poder que ejerce el Estado en la sociedad, siendo único e indivisible, pues al concentrar la mayor parte de las funciones del Estado en uno solo de sus órganos, lo que está haciendo es tomar parte de las facultades que deberían corresponder a los otros órganos y asignársele al Ejecutivo, produciéndose, en consecuencia, un “vacío de poder”, ya que el poder deja de ejercer el título originario, lo ejerce otra institución. En el caso de México, la fuerza excesiva del ejecutivo es causa y efecto de la debilidad de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial). Adicionalmente por tratarse de un sistema federal, también se produce una correlación de fuerzas entre los poderes federales y los de los estados y los municipios. Pero como aun en este nivel predomina el Ejecutivo Federal, se genera un fenómeno de debilitamiento progresivo de los poderes locales, en detrimento de la fortaleza y autonomía local que debe caracterizar a los sistemas federales. En México existe una personalización del poder, que el presidente ejerce un liderazgo, con base en su doble jefatura (constitucional y político-partidista) y que este liderazgo es institucional ya que se despliega dentro de los marcos de la Constitución que regula tanto la función del Ejecutivo, como del sistema de partidos. Francisco Javier Osornio Corres, *Estructura funcional y orgánica del ejecutivo de México*, en *El Sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: núm. 116, México, 1988, p. 153.

A partir de la década de los 70's, se distingue por lo menos en discurso la voluntad de imprimir a la asistencia social una connotación distinta a la visión caritativa y altruista, con una incipiente visión enmarcada en el derecho, como lo establece discursivamente el presidente Luis Echeverría el 19 de diciembre de 1970 al dar "posesión a su esposa a la jefatura del INPI y del IMAN, reiterando que tales instituciones no se basaban en la caridad, pues no había que confundir la protección de los niños y desvalidos con actitudes superficiales que disimulaban la satisfacción de vanidades. La auténtica obra benefactora debía tener una dimensión de trabajo social, no era un certificado de aparente buena voluntad"<sup>19</sup>.

De esta manera se redefinía e imprimía un mayor impulso a la política asistencial encarnada en el SNDIF, situación que se confirma en este sexenio (1977-1982), pues se dio impulso a las acciones asistenciales del SNDIF, con el incremento significativo y sostenido en su presupuesto que alcanzó el 462.44%, con respecto a presupuesto inicial de 1977 que ascendía a 1,358 millones de pesos. Para 1982 alcanzó 6,280 millones de pesos. Con estos recursos se reforzaba la operación de sus seis programas asistenciales, dotando de esta forma de mayor impulso a estas acciones asistenciales que desarrollaba a título personal la esposa del ejecutivo (Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1 Presupuesto programado y ejercido del SNDIF durante 1977 a 1982**  
—Millones de pesos—

Programa	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	Prog.	Ejer.	Prog.	Ejer.	Prog.	Ejer.	Prog.	Ejer.	Prog.	Ejer.	Prog.	Ejer.
Medicina Preventiva y Nutrición	629	593	1,044	841	1,143	1,066	1,380	1,485	1,650	1,731	2,511	2,511
Educación	172	178	239	265	198	193	240	260	309	299	498	498
Promoción Social	206	224	292	336	245	240	302	327	529	509	553	553
Desarrollo de la Comunidad	276	266	378	389	356	359	420	461	527	520	596	596
Alimentación Familiar	-	.	-	-	487	516	580	523	830	748	1,502	1,502
Asistencia Jurídica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97	97
Administración	73	107	181	182	339	370	339	514	523	542	523	523
Donativos otorgados		4		-		20		-		-		-
<b>Total</b>	<b>1,356</b>	<b>1,372</b>	<b>2,134</b>	<b>2,013</b>	<b>2,768</b>	<b>2,764</b>	<b>3,261</b>	<b>3,570</b>	<b>4,368</b>	<b>4,349</b>	<b>6,280</b>	<b>6,280</b>

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Memoria Sexenal 1977-1982.

<sup>19</sup> Moisés González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, p. 304.

Posteriormente, manteniendo una línea discursiva similar con Carmen Romano de López Portillo, esposa del presidente López Portillo, se reiteró la tesis gubernamental de que la labor del SNDIF no era filantrópica ni romántica, sino que era ante todo el reconocimiento objetivo de la problemática que se afrontaba, pues precisamente en este periodo en el que se agudiza la pobreza.

En este contexto, se empezaba a vislumbrar que las acciones asistenciales que desarrollaba esta institución pública se encaminaban a ser consideradas como un derecho ciudadano y por lo tanto una obligación del Estado. Ahora bien, habría que tener muy presente que la finalidad de las instituciones públicas de atención a población en pobreza eran bastante triviales y residuales, por lo que sus acciones en términos generales proyectaban una idea general de que se estaba emprendiendo acción a favor de los marginados a pesar de lo limitado de su presupuesto y por lo tanto de sus acciones, lo que permitió un margen de legitimidad al gobierno en turno. Los apoyos que brindaba el SNDIF consistían básicamente en la distribución de desayunos, educación nutricional, atención en materia de rehabilitación y educación a víctimas de la poliomielitis, campaña de sanidad e inmunización, etc.

Esta institución tenía la ventaja de ser relativamente barata, flexible y sobre todo a la disposición del ejecutivo federal para responder a crisis específicas o fortalecer su imagen política o la del partido político en el poder, así como un instrumento proselitista para campañas políticas.

En sus inicios, la asistencia social oficial siempre estuvo relacionada con la filantropía o caridad de la iniciativa privada, un ejemplo de ello es el caso del INPI que inicialmente en 1973 contaba con un presupuesto de 270 millones de pesos, que se traducían en 2 centavos diarios por niño, más ocasionales donativos de grandes empresas (como son los casos de la Volkswagen que donó un millón de pesos en 1972, y otras instituciones como Anderson Clayton, Conasupo, etc.), que permitían ampliar la cobertura, que de por sí era raquítica.

Estas instituciones presentaron como característica su apertura a la participación de recursos privados. Siendo una constante en la vida de este tipo de instituciones



públicas, (por lo que actualmente el presupuesto del SNDIF habría que adicionarle este tipo de donaciones ya sea en especie o en efectivo)<sup>20</sup>.

En las administraciones posteriores al sexenio de López Portillo, se empezó a evidenciar la falta de interés de participación en actividades de índole asistencial de la esposa del presidente en turno o tal vez como fue referido anteriormente, como consecuencia de la transferencia de funciones del patronato del SNDIF, con lo que se debilitó la discrecionalidad e influencia de la primera dama, que aunado a la adopción de planes y estrategias institucional permitió imprimirle mayor profesionalismo en su administración.

Lo anterior limitó la posibilidad personalizada en el manejo de los recursos, evidenciándose con mayor claridad en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, con la poca presencia e interés en esta institución como son los casos de Cecilia Occelli, Nilda Patricia y últimamente Martha Sahún que incluso promovió la creación de una institución asistencial privada que denominó “Vamos México”. Dicha organización fue severamente cuestionada por los partidos políticos en cuanto a sus fuentes de financiamiento y las acciones de ayuda que desarrollaba, pues estaban fuertemente matizadas de discrecionalidad y culto a la persona. Ahora bien, habría que tener presente que en estas administraciones se empezaron estructurar y crear programas sexenales, impulsados y operados de manera centralizada por la presidencia de la república para atender el problema de la pobreza extrema en México.

De tal forma, que el poco o nulo interés de la esposa del ejecutivo federal por encabezar la administración del SNDIF es producto en buena medida por la propia evolución de los programas de combate a la pobreza que adquieren paulatinamente una connotación cada vez más profesional y aunado al fin del presidencialismo y con ello de su discrecionalidad y hegemonía para operar dichos programas. Cabe destacar que en un momento pudieron representar un factor que favoreció para que el Presidente de la República no pusiera muchas objeciones para descentralizar parte de los recursos del SNDIF con los que se operaban los programas asistenciales, pues

---

<sup>20</sup> Moisés González Navarro, op. cit. p. 305.

como se señalará más adelante la creación del Fondo V de aportaciones Múltiples (FAM) no estaba considerado el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 (PEF-98).

De tal forma, que los programas asistenciales del SNDIF están estrechamente ligados al bolsillo de la presidencia, al estilo de hacer política social del gobierno federal, y por lo tanto forman parte de la historia de combate a la pobreza en México que en los últimos cinco sexenios se ha hecho más evidente con programas o acciones específicas (de los cuales el SNDIF ha sido poco considerado o involucrado, toda vez que su área de influencia esta muy identificada a través de sus programas asistenciales a población en extrema pobreza).

Estos programas en un principio se significaron por ser un intento por recuperar el control de una parte del presupuesto de la política social en manos de los líderes de las corporaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De tal forma, que los gobiernos de López Portillo y de Salinas lanzaron sendos programas de combate a la pobreza bajo el patrocinio de la presidencia de la república, cuya característica es la temporalidad sexenal.

Lo peculiar de estos programas y que representan una de sus principales críticas, es su exoneración de supervisión institucional efectiva por parte de la oposición o del Congreso. Por lo que, pronto se convirtieron en instrumentos cuyo fin fue generar apoyo político para la presidencia y para el partido de gobierno (PRI) y cuyo impacto sobre la pobreza fue muy modesto; más tarde con el debilitamiento de la autoridad presidencial a partir de la crisis política de 1994, se puso fin al manejo directo de programas centralizados de combate a la pobreza en la presidencia, pero abrió una nueva era en la cual los gobernadores podían usar estos recursos a discreción, especialmente en los estados dominados por el PRI.

Los programas de combate a la pobreza se introdujeron en México en los años setentas, con la administración de López Portillo se construyó una red de subsidios generalizados y programas alimentarios dirigidos a los pobres de las zonas rurales y urbanas (Pider y SAM). En el Sexenio de Miguel de la Madrid se desmantelaron la mayoría de estos programas alimentarios, sin que se creara una agenda específica de combate a la pobreza.

Posteriormente en el sexenio de Carlos Salinas se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que representó la parte central de la política social en este periodo, que tenía como objetivo básico la construcción de infraestructura física y social, mediante la organización de la participación ciudadana en los llamados Comités de Solidaridad, los cuales a la postre se convertirían en un instrumento político de suma importancia para el presidente, pues lo utilizó para recobrar o ganar legitimidad mediante el aumento del gasto social en aquellos estados donde se vio menos favorecido en las elecciones federales de 1988.

El Pronasol hizo una distinción entre la pobreza extrema (población objetivo del SNDIF) y la pobreza moderada, concentrándose en esta última, sobre todo en la pobreza urbana, careciendo de una estrategia específica para aliviar a pobreza extrema, principalmente rural. Adicionalmente este programa fue un programa presidencial exento de vigilancia y el contrapeso de otras instituciones que aplicó criterios más que de combate a la pobreza fueron político-electorales.

Para la administración de Zedillo se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que introdujo cambios importantes en la política de combate a la pobreza, ello como respuesta a la crisis económica de 1994, a la rápida descentralización del poder político y al descrédito de la administración anterior. Este programa se concentró en el combate de la pobreza extrema mediante cinco áreas de acción: infraestructura física; servicios para mejorar la salud; la nutrición y la educación; y programas de empleo. Aquí cabría señalar que a decir de Alejandro Favela, Progresá significó una gran innovación en materia de combate a la pobreza, pues constituyó el primer programa institucional con criterios científicos (localización de la marginación en términos de municipios) que pretendía atacar desde una perspectiva integral los aspectos más crudos de la pobreza externa<sup>21</sup>.

De lo anterior, se desprende que las estrategias y objetivos de operación de estos programas presidenciales de combate a la pobreza, no consideran a los programas asistenciales que desarrolla el SNDIF, cuya orientación es la población en extrema pobreza, a pesar que en algún momento los programas específicos de cada sexenio

---

<sup>21</sup> Alejandro Favela, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, Pablo Martínez, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México, Plaza y Valdes-UAM, 2003, p. 25.

abarcen a esta población objetivo e incluso pueden llegar a coincidir en el apoyo a determinados beneficiarios.

Sin embargo, se han mantenido con una estructura de operación a nivel nacional con pocos cambios, en la que como una especie de mimetismo las esposas de los gobernadores e incluso de los presidentes municipales encabezan las acciones asistenciales que se desarrollan localmente en sus respectivos sistemas DIF, enmarcadas en un culto a la persona, propio del sistema presidencial que en antaño prevaleció en el ejecutivo federal, teniendo como referencia obligada su dependencia de los recursos federales con que operan sus programas asistenciales, ha sido el desarrollo de acciones que reproduzcan los programas asistenciales del SNDIF, manteniendo así la permanencia y reproducción de la política nacional que el ejecutivo federal determina.

## **4 EL FINANCIAMIENTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

Este apartado tiene como objetivo determinar la naturaleza del federalismo para entender su papel en la conformación del Estado, toda vez que constituye el marco de referencia obligada para advertir cómo surge y dónde se desarrolla. Esto implica revisar de manera general los fundamentos en el que está construido el federalismo, desde la perspectiva de la ciencia política y de la economía. Posteriormente, se revisará el federalismo hacendario, de manera específica su vinculación con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Se hará énfasis en la perspectiva de observarla como instrumento de distribución de recursos financieros para acciones de asistencia social a través del fondo V.I aportación múltiple, para tratar de comprender el fundamento del por qué se utilizó para descentralizar recursos financieros que habían estado centralizados hasta 1997 en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Antes de iniciar con la explicación del federalismo, es conveniente precisar que en teoría un buen sistema federalista debe ante todo tener presente que su objetivo fundamental es elevar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante una justa y equilibrada relación con las entidades federativas que lo conforman mediante un instrumento llamado sistema de transferencias. Ello nos conduce a considerar su papel protagónico en la ejecución de una política central sustentada en un sistema de federalismo fiscal, toda vez que tiene la responsabilidad de aquellas funciones que por su naturaleza nacional rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocarían distorsiones en la asignación de recursos públicos.

Es decir, en el federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman la federación.

#### 4.1 El federalismo

Para estar en posibilidad de formar una definición del federalismo, debe tenerse muy presente que ésta es una tarea compleja. Muchos estudiosos, por largo tiempo, se han ocupado del tema desde la ciencia política como de otras disciplinas. Lo único cierto, y en lo cual hay una coincidencia generalizada, es el hecho de que no existe una respuesta única para este concepto. Las visiones conocidas han estado en función de la diversidad de disciplinas que lo han estudiado, que van desde lo cultural hasta lo financiero; de lo político hasta lo institucional y administrativo. Incluso con la incorporación de los aspectos históricos, el espectro de posibilidades se extiende de manera significativa. No es de sorprender que existan un sinnúmero de definiciones del federalismo y un número considerable de bibliografía al respecto.

Pese a tal variedad de perspectivas, se iniciará desde la noción más elemental hasta las más desarrolladas o reconocidas. Si se empieza por precisar de manera sencilla el vocablo “federalismo”, puede decirse que proviene del latín *feoderatio*, de *feoderare*, cuyo significado es unir por medio de una alianza, derivado de *feodus-eris*, tratado o pacto.<sup>1</sup> Por lo que la palabra federación es utilizada para identificar la característica federal de una forma de gobierno, que corresponde a una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados.

Al federalismo también se le ha considerado como una forma de organización del Estado que garantiza la participación de los gobernadores en los procesos de participación política. Todo ello derivado en buena medida de las exigencias históricas de necesidad y/o conveniencia de la unión de las entidades más o menos pequeñas que se agruparon para constituir a la grande y fuerte que le ofreciera la seguridad de que no desaparecerían y para eso sirvió el sistema federal.

El federalismo puede a la vez ser entendido como una decisión política fundamental que un pueblo en un determinado momento de su historia adopta

---

<sup>1</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1994, p.407.

dentro de su constitución. En este sentido, Carl Schmit lo define como “una unión permanente basada, en el libre convenio y al servicio del fin común de autoconservación”<sup>2</sup>.

Esta forma federal que adoptan un buen número de entidades republicanas lleva implícito que varios niveles gubernamentales de un mismo país poseen poderes independientes para tomar decisiones en lo político y económico. Esta manera se caracteriza por un ejercicio soberano, el cual desemboca en la llamada concurrencia de poderes.

Otra característica significativa de esta forma de organización es la “coherencia imperfecta, una formación multinacional, enmarcada en una estructura representativa, democrática, popular y generalmente republicana, que determina lo que es un gobierno constitucional”<sup>3</sup>. Jorge Carpizo<sup>4</sup> define al sistema federal con estas características:

- a) Una constitución que crea dos órdenes de gobiernos delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben de poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

En cuanto a la noción moderna de este sistema de gobierno, a decir de Felipe Tena Ramírez, el sistema federal ha sido determinado por los Estados Unidos de América, con la emisión de la Constitución de 1687, en la que se materializó la federación con la unión de las 13 colonias ya independientes de la Corona

---

<sup>2</sup> Urbano Farías Hernández, *Aspectos financieros del Estado Mexicano*, en Chapoy Bonifaz, Gil Valdivia (colaboradores), *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, p. 67.

<sup>3</sup> Benjamín Retchhiman, *Aspectos estructurales de la economía pública*, textos universitarios, UNAM, México, 1975, p. 20.

<sup>4</sup> Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973, pp. 16 y 17.

británica, distribuyéndose facultades entre dos órdenes: el federal y el local. Ambos con órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, en el que el orden federal es el superior<sup>5</sup>.

De lo anterior, puede señalarse la concurrencia de varias disciplinas sociales en el proceso de explicación del fenómeno federalista, ello derivado de la propia naturaleza y de las implicaciones de esta forma de gobierno, por lo que se hará énfasis en dos aspectos que se consideran esenciales para el acercamiento a la explicación del federalismo que son las ciencias políticas y las económicas.

## **4.2 Perspectiva de la ciencia política del federalismo**

Desde el punto de vista de la ciencia política, la delimitación del federalismo se enmarca en un tipo particular de gobierno cuyas características son una unión imperfecta sustentada en la coordinación en contra de la subordinación, la ley en lugar de la fuerza, y la persuasión en vez de una orden imperativa. Esta particularidad es una forma que reside en la armonización política y solidaria entre los miembros, tanto de las instituciones como de los individuos.

Benjamín Retchkiman<sup>6</sup>, en cuanto a la forma de gobierno federal, identifica cuatro características esenciales que son:

- 1) Una constitución escrita que es condición indispensable, basada en que el poder se divide entre un Estado total, estados y municipios. En donde los estados miembros tienen su propia constitución escrita, y aun los municipios poseen sus grupos de leyes, aplicables a situaciones específicas, lo que les otorga cierto grado de autonomía.
- 2) Una división territorial constituida por la división de poderes y autoridad sobre la base territorial y la idea fundamental de que no existe ningún país federal sin una base de división territorial.

---

<sup>5</sup> Felipe Tena Ramírez. Derecho constitucional mexicano. México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 101-108.

<sup>6</sup> Benjamín Retchhiman, op.cit.



- 3) La no centralización parte de la idea de que las actividades políticas, económicas y administrativas de una federación pueden realizarse de varias maneras, compartiendo responsabilidades o delegándolas a uno de los niveles, ya sea de forma unilateral o con un alto grado de autonomía de los estados miembros, en oposición directa al Estado total en políticas promovidas por éste.

La descentralización se ha usado en lugar de la no centralización y se refiere a la transferencia de autoridad de un gobierno del más alto nivel a uno más bajo, pero que puede ser revocado unilateralmente, esta situación esencialmente se refiere a actos administrativos, económicos y sociales, casi nunca a políticos.

La desconcentración es simplemente la delegación a un funcionario que realice o actúe a nombre del superior pero sin ningún traspaso de autoridad. Más adelante se retomarán estas perspectivas conceptuales inmersas en la categoría de la no centralización, pues representan un punto nodal en la forma en que opera la Ley de Coordinación Fiscal.

- 4) Una Suprema Corte de Justicia, su responsabilidad es interpretar la constitución y desarrollar un cuadro legal para la resolución de conflictos, buscando la armonía entre los tres niveles independientes de gobierno.

Asimismo, Wheare<sup>7</sup> identifica varios factores que propiciaron esta situación al realizar análisis de varias naciones que adoptaron este tipo de gobierno. Así, identifica aspectos característicos recurrentes como: la existencia de peligro o presión externa; la urgencia de ser independientes; la libertad que representa ventajas económicas; el contacto político de los estados federados, previos a la unión, generalmente basados en su sujeción a un poder colonial común; el agrupamiento geográfico de los territorios por federarse y la similitud de instituciones políticas al estar sujetas a un poder común.

La forma federal de gobierno presupone varios niveles gubernamentales en un mismo país que poseen poderes independientes para gastar e imponer,

---

<sup>7</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*. Nueva York, Oxford University Press, 1964, citado por Benjamín Retchiman Kir, *Aspectos estructurales de la economía pública*, textos universitarios, UNAM, México, 1975, p. 20.

determinando con ello la existencia de problemas de los llamados relaciones fiscales. En otras palabras, puede afirmarse que el federalismo tiene como “meta esencial la distribución de la autoridad gubernamental entre el centro y los estados, la reconciliación de la soberanía regional con la nacional y las concesiones e intereses minoritarios, desembocando con ello, en última instancia, en la solución de los problemas fiscales –económicos- que tales situaciones determinan”<sup>8</sup>.

Los elementos antes referidos identifican factores comunes que impulsan la situación federal presuponiendo la idea de un balance de fuerzas, que sin embargo requiere paradójicamente que los estados permanezcan separados sólo para ciertos propósitos específicos. En la unión federal, los motivos que propician esta situación son de índole político como es la necesidad de un autogobierno, su condición de territorio, etc.

De tal forma, el federalismo es una forma de gobierno que tiene como característica la asignación de competencias al gobierno federal y a los estados o entidades que lo integran, respetando su independencia y buscando la coordinación como contraparte de la subordinación, la ley en lugar de la fuerza y la persuasión en vez de una orden autoritaria. Esta tendencia tiene por objeto armonizar política y solidariamente la convivencia entre los miembros de las instituciones y de los individuos.

Se puede decir que el federalismo, en un primer momento pasó de un acuerdo o pacto entre individuos e instituciones para más tarde eliminar la subordinación, construyendo así la sociedad sobre la base de coordinación. Esto no sólo se refería a los individuos sino a sus agrupaciones, tanto instituciones gubernamentales, como partidos políticos que tratan de encontrar, la posibilidad de integrar un orden social común.

La actual forma de gobierno federal reconoce tres niveles de gobierno del país que son: el federal, el estatal y el municipal. Es decir, en este federalismo concurren tres tipos de gobierno que presentan características muy peculiares y que están presentes en muchos aspectos de la vida cotidiana de un país, como

---

<sup>8</sup> Benjamín Retchhiman, op. cit., p. 78.

es lo administrativo, económico e institucional. Sin embargo, también implica problemas fiscales sobre todo de ingresos, y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, generando una cohesión imperfecta, una forma multiestatal (varios estados), enmarcado en una estructura representativa, democrática, popular y generalmente republicana, que determina lo que es un gobierno constitucional.

### **4.3 Sistema federal en México**

La estructura actual del gobierno mexicano divide al poder público en dos sentidos, vertical y horizontal de acuerdo con los planteamientos comunes de los sistemas federales. Vertical se divide en tres órdenes de gobierno: central, estatal y municipal. Cada uno de estos niveles atiende específicas esferas de decisión en asuntos y funciones públicos, y cuentan con fuentes diferentes de financiamiento.

La Constitución señala facultades implícitas y concurrentes o coincidentes cuya existencia permite la colaboración y coordinación de los diferentes niveles de gobierno en áreas de política específica, tales como educación, salud, seguridad pública, ecología, etcétera.

Se considera importante definir en el sentido gramatical, como precepto jurídico, el verbo concurrir que significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad.

Por lo que tienen “poderes independientes para la toma de decisiones en lo político y en lo económico, estos poderes independientes los debe de ejercer soberanamente, desembocando en la llamada concurrencia de poderes”.<sup>9</sup>

Horizontal: el poder del gobierno central se divide en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial<sup>10</sup>. El objetivo principal de tal división del poder y de las funciones de cada uno, es el de servir como un sistema de pesos y contrapesos mutuos en la emisión de leyes, la administración de los recursos

---

<sup>9</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>10</sup> Felipe Tena Ramírez. op. cit., p.253.

públicos y la vigilancia del debido cumplimiento de la ley.

La libertad de las entidades federativas está limitada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la organización de sus gobiernos debe establecerse con base en los artículos 115 y 116 constitucionales. Por lo tanto, el poder público al interior de cada uno de los 31 estados se divide en Poder Ejecutivo, representado por el gobernador, el Poder Legislativo, unicameral, compuesto por representantes populares mediante el principio de mayoría relativa y representación plurinominal y, finalmente, el poder Judicial. Asimismo, los estados deben adoptar como base de su división territorial, política y administrativa al municipio, la unidad más pequeña de gobierno que define la Constitución.

#### **4.4 El federalismo y sus consecuencias en materia fiscal**

En este punto se identificará y definirá cuál es el mecanismo con el que el Estado interviene de forma sistemática y ordenadamente en la economía, con el propósito último de influir en el crecimiento y equilibrio económico y social, mediante lo que los economistas denominan finanzas públicas, que es el instrumento mediante el cual se analizan “los problemas fiscales que se presentan en los países cuya estructura es federal y que involucra simultáneamente aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros, así el federalismo puede enfocarse como un arreglo espacial del poder político entre los gobiernos”<sup>11</sup>.

A decir de Benjamín Retchkiman, la economía pública trata específicamente del Estado, de las relaciones entre gobierno, ciudadanos, de la forma en que sus objetivos son obtenidos a través de la asignación de recursos económicos, de la distribución de la riqueza y del ingreso, así como de la estabilidad y el desarrollo económico, usando para ello las entradas, gastos, deuda pública y otras transacciones. Es decir, básicamente se trata del modo en que se llega a

---

<sup>11</sup> José Ayala Espino. *Economía del sector público mexicano*. UNAM. Facultad de Economía, México, 1999, p. 349.

decisiones del sector público en la economía y cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas.

Pero estas decisiones no son exclusivas ni mucho menos restringidas al ámbito económico, sino que se alcanzan a través de procesos políticos que están vinculados a las relaciones que existen entre los diferentes grupos políticos y de intereses generales que forman una sociedad. Al respecto, Musgrave señala que “aún cuando las operaciones del erario público supone flujos monetarios de ingresos y gastos, los problema básicos son cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso..... y del desarrollo”<sup>12</sup>, o sea adquieren una connotación política.

Por lo anterior, es necesario enfatizar la necesidad de considerar a la economía pública desde la perspectiva tanto de las ciencias económicas, de la ciencia política y de la administración pública, pues sus resultados están estrechamente vinculados al tratamiento sistemático de los gastos gubernamentales, ingresos públicos, transacciones de deuda, de sus procesos y manejo, de su integración con el todo constituido por la vida política, social y económica del país.

El elemento que articula las actividades económicas del sector público en un solo campo es la existencia del presupuesto, el cual es resultado, como quedó señalado anteriormente, de la concurrencia de hechos políticos, económicos y sociales. El presupuesto se define como “una relación de fines a medios entre gastos planeados e impuestos necesarios para financiarlo. Su objetivo es dar una perspectiva general y anticipada del gobierno de gastos e ingresos, para que en función de las metas la sociedad pueda valorar dicho plan de financiamiento gubernamental”<sup>13</sup>.

Para José Ayala Espino el presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, identificando en su conformación dos aspectos básicos que son los ingresos y gasto (egresos). El primero se refiere a la recaudación prevista de los distintos

---

<sup>12</sup> Benjamín Retchkiman, K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972, p. 15.

<sup>13</sup> Benjamín Retchkiman, K., op. cit., Para más información respecto al significado de las diferentes connotaciones del presupuesto ver pp. 283-356.

impuestos, tasas, operaciones patrimoniales y endeudamiento. En tanto, los gastos los subdivide según sus diferentes rubros<sup>14</sup>.

Por lo anterior, se puede decir que en ambas definiciones existen elementos comunes que permiten considerar que el presupuesto es el instrumento económico mediante el cual el Estado interviene en la sociedad para imponer su visión de gobierno y por consiguiente de desarrollo.

Adicionalmente, en lo que respecta al ejercicio del gasto público, todos los ámbitos de gobierno tienen facultades para ejercer el gasto público a través del citado instrumento denominado presupuesto, que concretiza el cumplimiento de sus fines que son los de otorgar a los ciudadanos los bienes y servicios públicos de conformidad con la distribución de atribuciones en materia de gasto público, previstos en los ordenamientos jurídicos vigentes. De ahí que las atribuciones sean en realidad obligaciones y responsabilidades que se comparten entre los distintos ámbitos de gobierno.

Por lo anterior, la asignación de competencias entre ámbitos de gobierno en materia de gasto público, se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes que expide el Congreso de la Unión, así como en acuerdos y convenios administrativos celebrados entre ámbitos de gobierno. De igual manera, es sustento de la distribución de atribuciones en materia de gasto público, las Constituciones y Leyes locales.

En lo que respecta al Federalismo Fiscal, se refiere a las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos, gasto y deuda público entre las haciendas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) que operan en un sistema federal. Es decir “el federalismo fiscal aparece como un complejo proceso interactivo constitución-función que difícilmente podrá convertirse en una solución estable, es decir, sin ganadores ni perdedores”<sup>15</sup>.

De tal forma, que el federalismo fiscal presupone la interrelación entre las

---

<sup>14</sup> José Ayala Espino, *Diccionario moderno de economía del sector público: para entender las finanzas del Estado mexicano*, Diana, México, 2000, pp. 81-82.

<sup>15</sup> Eugenio Domingo Solán, Presentación a la edición de la obra *Federalismo Fiscal*, Wallace E. Oates, España, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

haciendas de cada uno de los ámbitos de gobierno. Identificándose en este proceso relaciones horizontales cuando se refieren a las que se establecen entre las diversas entidades federativas y municipios entre sí, así como relaciones verticales a las que se instituyen entre la Federación<sup>16</sup>. Por lo que, la diversidad de posibilidades de relación, hace suponer la complejidad del tema.

#### **4.5 El concepto de descentralización desde la perspectiva económica**

La idea de la descentralización desde la perspectiva de la literatura económica, se sustenta fundamentalmente en cuestiones del cómo se van a estructurar las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los otros ámbitos de gobierno (estados y municipios), considerando que esta forma determinará la viabilidad y contenido político de los estados. Al respecto, Oates precisa que esta decisión fijará el tipo de relaciones fiscales, pero paralelamente el cómo participará en los ingresos y subvenciones como instrumentos de financiación, generando así lo que denomina relaciones intergubernamentales.

El federalismo fiscal tiene la posibilidad de combinar la centralización con la descentralización, teniendo presente, que su razón de ser consiste en determinar el *nivel óptimo* de descentralización fiscal, mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno. Por lo que, cabría en esta estrecha relación, la existencia de una tendencia a considerar como sinónimo la descentralización y el federalismo fiscal.

Sin embargo, la idea es que éste es un elemento indispensable para que un sistema que con estas características funcione, pero sobre todo combine la centralización-descentralización, con la finalidad de aprovechar las ventajas que cada uno ofrece.

La descentralización hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas, en contraste con la

---

<sup>16</sup> Marcela Astudillo Moya, *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero, México*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 8.

desconcentración que implica una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.

Actualmente, la distribución de recursos es por vía de las subvenciones, pues es el concepto que se vincula con las aportaciones<sup>17</sup> que son el instrumento que la ley de Coordinación Fiscal del Ramo 33 determina como criterio de distribución de recursos, de tal forma que las subvenciones forman parte del modelo de las distintas alternativas de relaciones intergubernamentales, que en una primera instancia se presentan cuando el gobierno central acapara el rendimiento total de todos los impuestos existentes, y la única vía de financiación de los gobiernos estatales es la subvención que recibe del gobierno central.

La otra posibilidad implica la existencia de varias figuras impositivas, es decir, la existencia de tantos subsistemas fiscales como comunidades autónomas, que tienen la capacidad de establecer su propio ordenamiento fiscal, lo que conlleva dos alternativas: Que el gobierno central tenga su propio sistema fiscal, que se incorporaría sobre los sistemas regionales e implicaría necesariamente la existencia de acuerdos de coordinación fiscal y de esta forma obtendría los ingresos necesarios para desarrollar sus funciones, siendo ésta la que “constituye el objeto de estudio del federalismo fiscal”<sup>18</sup>.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente existen teóricamente varias alternativas de estructuración de relaciones fiscales intergubernamentales, de las que sólo se harán referencia, dado que permitirá ubicar la complejidad de este fenómeno y sobre todo permitirá identificar al instrumento que se emplea para transferir recursos de la federación a los estados, por lo que conforme a la clasificación de Antonio Jiménez Montero<sup>19</sup> se identifican dos alternativas que son:

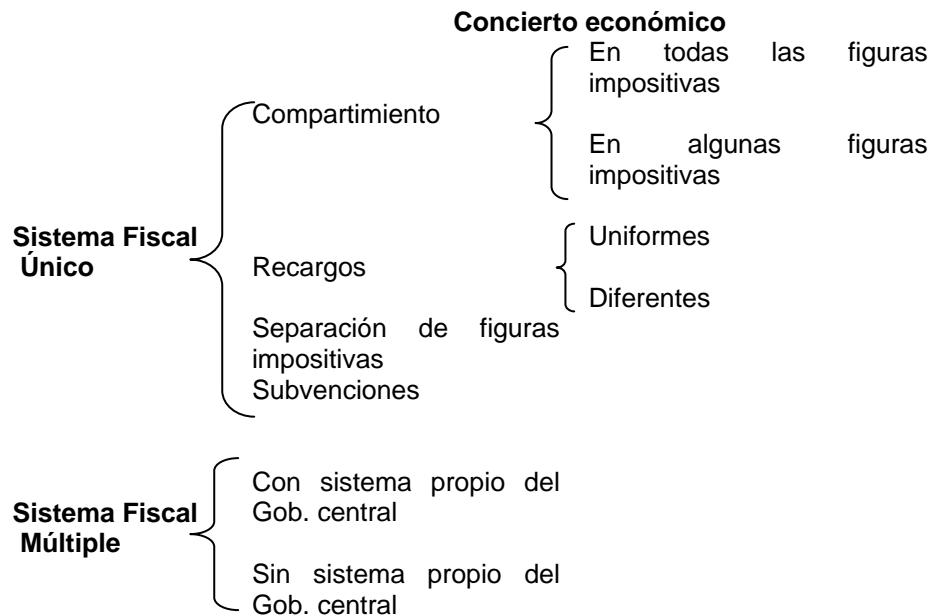
---

<sup>17</sup> Las aportaciones federales, son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, distrito federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley. Art. 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (vigente al 5 de marzo de 2004).

<sup>18</sup> Ibidem. p. XV

<sup>19</sup> Antonio Jiménez Montero, Introducción, en *Financiación de las autonomías*, W.E. Oates; D. F. Grandford; G.F. Break, España, 1979, p. 15.





En lo relativo al *Sistema Federal Único* se definen de manera muy sucinta los elementos que la conforma de acuerdo con el cuadro anterior:

- a) *El concierto económico* consiste en el establecimiento de un cupo o cuota global que un territorio o Comunidad autónoma paga al Gobierno central, conservando para sí el resto de ingresos que se hayan obtenido dentro de ese territorio.
- b) *El compartimiento*, como su nombre lo señala, es un sistema de impuestos compartidos, que puede afectar a todos los impuestos o sólo a algunos del sistema fiscal.
- c) *Los recargos* son esencialmente un sobreimpuesto cuya recaudación queda en poder del nivel jurisdiccional del que lo establece.
- d) *Separación de figuras impositivas* es la división o reparto de fuentes, consiste en dejar en manos de las regiones determinados impuestos, reservándose el Gobierno central los restantes.
- e) *Subvenciones* es una forma de relación en que el Gobierno central capta el total los impuestos existentes, por lo que la única vía de financiamiento de los gobiernos subcentrales son las subvenciones que reciben del Gobierno central, es muy utilizado por los actuales sistemas fiscales federales, existen una variedad importante de tipos y clases de subvenciones, que están determinados por los objetivos que intenta lograr.

En relación a la segunda alternativa de estructuración de relaciones fiscales intergubernamentales, se parte de la presunción de la existencia de varias figuras impositivas, lo que significa la existencia de varios subsistemas fiscales, los cuales tienen la capacidad de establecer su propio ordenamiento fiscal.

Dentro de este supuesto, una alternativa consiste en que el gobierno central tenga su propio sistema fiscal, que se superpondría sobre los subsistemas regionales lo que implicaría necesariamente acuerdos de coordinación fiscal, del cual obtendría los ingresos necesarios para desarrollar sus funciones. La otra alternativa consiste en que el Gobierno central no posea tal sistema, por lo que cada comunidad regional cedería una parte de sus ingresos al Gobierno central para financiar sus gastos.

Se considera necesario insistir que estas posibilidades tienen el objetivo de orientar y sintetizar estas alternativas de esquemas, más adelante se retomará algunos de estos supuestos para ubicarlos en momentos concretos de la historia, que permitirá explicar en buena medida la evolución del sistema federal. Como se determinó anteriormente las subvenciones tiene como finalidad principal dar respuesta a un problema específico, están orientadas a lograr una asignación eficiente de los recursos.

Las subvenciones se clasifican conforme a seis características básicas:

- a. *Incondicionalidad*: sin restricciones para el gobierno que las recibe.
- b. *Condicionabilidad*: el gobierno establece alguna restricción.
- c. *Globalidad*: son una suma determinada de dinero, que no guarda proporción con el coste del servicio o gasto concreto.
- d. *Gradualidad*: proporcionalidad al gasto o coste del servicio.
- e. *Limitación*: es un límite por parte del Gobierno en el importe que se otorga.
- f. *Sin limitación*: no existe tope.

Como se puede inferir de lo anterior, las posibilidades de uso de las subvenciones son muy amplias, cuya característica es su condicionalidad para fines muy específicos, representando una herramienta útil y de uso recurrente en las relaciones intergubernamentales.

Trasferencias	{	Condicionadas	Aportaciones (fondos)
		No condicionadas	Participaciones

Formando parte de las subvenciones intergubernamentales encontramos a las participaciones, que son subvenciones globales incondicionales y se conocen

con el nombre de participaciones de ingresos (revenue-sharing).

En cuanto a las aportaciones son transferencias condicionadas, dado que están específicamente definidas en que se utilizarán como puede ser la educación, salud, construir infraestructura en el medio urbano o rural. Es decir, es un recurso que es transferido a estados y municipios, pero debe de ser utilizado sólo en aquello cuya finalidad lo justifica. En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal es el instrumento jurídico que define y determina a las aportaciones de manera específica en su artículo 25, el cual señala que las aportaciones federales, sin duda, son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, distrito federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley.

#### **4.6 Las subvenciones intergubernamentales**

Como quedó establecido, es necesario considerar que en un sistema federal la distribución de competencia de ingresos entre los distintos órdenes de gobierno debe estar relacionada con la competencia de gasto para mantener un equilibrio vertical. Sin embargo, en la consecución de los objetivos de eficiencia en la administración tributaria nacional la ubicación de las bases impositivas más significativas se encuentran en el gobierno central, este hecho dificulta la corresponsabilidad fiscal, lo que da lugar a las transferencias de recursos entre los órdenes de gobierno.

En consecuencia esto obliga a diseñar fórmulas de participación impositiva. Una de las variantes que adoptan las subvenciones intergubernamentales es el denominado sistema de participaciones de ingresos que en su connotación estadounidense se denomina «*revenue sharing*» (país pionero que introdujo esta variante en su sistema fiscal). La finalidad de este instrumento es la de resarcir a los estados subnacionales que han renunciado a su facultad de cobro de los impuestos.

Sin querer ahondar al respecto, sólo se hará referencia en su antecedente histórico de manera breve, este sistema fue propuesto por Walter Heller en 1966, siendo conocido popularmente como el plan Heller-Pechman que consistía básicamente en que el Gobierno federal establecía un fondo (el 2 por 100) proveniente de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, recursos que posteriormente se distribuían entre los diversos Estados, con arreglo a la población respectiva<sup>20</sup>.

Entre sus características más importantes, se hace énfasis en la referente a la gran libertad que tenían los Estados receptores para poder decidir el uso que les daban a estos recursos, sin embargo, este supuesto no fue del todo cierto, toda vez que el Congreso de los Estados Unidos fijaba directamente el importe de este fondo y posteriormente con el establecimiento de la «*participación impositiva especial*», se instituyen los programas de gastos a que van dedicadas las subvenciones, tratándose de esta forma de subvenciones globales condicionales.

Este sistema de ayuda a los Gobiernos estatales se implantó en los Estados Unidos en 1972, permitiendo con ello una fuente de ingresos para los gobiernos estatales, ello a pesar de las limitaciones de índole económico que esta decisión implicó, por lo tanto las subvenciones como las participaciones impositivas suponen una fuente considerable de ingresos para los Gobiernos estatales, contribuyendo de esta forma a solucionar los problemas de la insuficiencia financiera.

#### **4.7 Las Convenciones Hacendarias en México**

Existe numerosa literatura que analiza el proceso de consolidación de las convenciones hacendarias en México, que comprende aproximadamente ocho décadas de la vida nacional, en ella se identifican rasgos comunes consistente en que la mayoría de las acciones y decisiones en estos periodos presentaban

---

<sup>20</sup> Antonio Jiménez Montero. Introducción. en W. E. Oates; D.F. Bradford; y G.F. Break, op. cit., p. 31.

una clara tendencia a adecuar el Pacto Federal hacia el presidencialismo<sup>21</sup>, que es lo característico del sistema de gobierno en este periodo. En las convenciones nacionales fiscales de 1926 y 1947 la tendencia que se presenta es la centralista, Y no es, que hasta 1972 que se reinicia nuevamente las reuniones pero con un más claro interés conciliador<sup>22</sup>.

La existencia de la distribución de las participaciones es resultado de un largo proceso histórico que permitió consolidar lo que actualmente se denomina Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que opera desde 1980. El presente apartado no pretende hacer un recuento histórico de la larga marcha para imponer el federalismo y posteriormente la disputa de la Federación contra la doble o múltiple tributación frente a la incapacidad de los estados para impulsar una alternativa que preservará la soberanía tributaria, sino sólo hará referencia de aquellos eventos que por su relevancia fueron determinantes para la construcción y consolidación del SCDF.

Las participaciones están estrechamente vinculadas con las relaciones fiscales intergubernamentales en México, ya que desde el mismo inicio de esta nación independiente en 1821 y hasta 1979, año anterior a la entrada en vigor del actual SNCF, han estado presentes, por lo que han sido motivo de un sinnúmero de estudios, existiendo abundante literatura al respecto.

---

<sup>21</sup>Por presidencialismo se entiende al poder que ejerce el Estado en la sociedad, siendo único e indivisible, pues al concentrar la mayor parte de las funciones del Estado en uno solo de sus órganos, lo que está haciendo es tomar parte de las facultades que deberían corresponder a los otros órganos y asignársele al Ejecutivo, produciéndose, en consecuencia, un “vacío de poder”, ya que el poder deja de ejercer el título originario, lo ejerce otra institución. En el caso de México, la fuerza excesiva del ejecutivo es causa y efecto de la debilidad de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial). (...) Adicionalmente por tratarse de un sistema federal, también se produce una correlación de fuerzas entre los poderes federales y estados y municipales. Pero como aun en este nivel predomina el Ejecutivo Federal, se genera un fenómeno de debilitamiento progresivo de los poderes locales, en detrimento de la fortaleza y autonomía local que debe caracterizar a los sistemas federales. (...) En México existe una personalización del poder, que el presidente ejerce un liderazgo, con base en su doble jefatura (constitucional y político-partidista) y que este liderazgo es institucional ya que se despliega dentro de los marcos de la Constitución que regula tanto la función del Ejecutivo, como del sistema de partidos. En Francisco Javier Osornio Corres, *Estructura funcional y orgánica del ejecutivo de México, en El Sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: núm. 116, 1988, pp. 153-154.

<sup>22</sup> Fernando Pérez Correa, *Temas de Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?*, México, UNAM, 2003, p. 26.

Partiendo de la idea de que nuestro país es un Estado federal, en el cual conviven dos órdenes jurídicos el federal conforme lo señala el Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que “el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico, es parte de la esencia de la organización política. El estado federal...está compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación”<sup>23</sup>. Así como tres ámbitos de gobierno a saber: federación, estados y municipios, que de igual forma están contenidos en el artículo 115 Constitucional que establece que la estructura política esencial que las entidades deben adoptar es la forma de gobierno republicana, representativa y popular, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre.

De igual forma, el orden jurídico federal posee vigencia en la totalidad del territorio mexicano, mientras que los estatales se restringen a un espacio geográfico específico, sin embargo cada ámbito de gobierno goza de autonomía con respecto a los otros dos, esta situación genera una intrincada red de relaciones intra e intergubernamentales y consecuentemente una necesidad de coordinación para la puesta en práctica de las políticas públicas y su financiamiento.

Desde 1824, en México los constituyentes admiten la concurrencia impositiva, situación que se prolongó en la Constitución de 1857 y en la vigente en la actualidad, esta falta de delimitación en el campo impositivo determina que tanto el Congreso federal como las legislaturas de los estados puedan establecer contribuciones sobre la misma fuente, originando concurrencia impositiva, ello con la finalidad de que cada “ámbito de gobierno buscará cubrir sus necesidades de financiamiento y que, por ende, prevaleciera la soberanía de cada entidad

---

<sup>23</sup> Gelacio Valdés Flores, *Proceso de centralización del federalismo III: centralización federal a partir del presidencialismo y la jefatura del partido dominante*, en *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Mariano Palacios Alcocer. México, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 246.

federativa en todo lo concerniente a su régimen interior, como lo señala la Carta Magna”<sup>24</sup>.

Este ejercicio independiente y no coordinado de la soberanía tributaria por dos o más ámbitos de gobierno en una federación, así como la multiplicidad de leyes y trámites asociados con la administración de estos impuestos, puede hacer recaer el peso de la carga impositiva en relativamente pocos ciudadanos, que son los más desprotegidos de la sociedad. Este problema de la concurrencia impositiva y la búsqueda de ingresos suficientes para financiar las funciones básicas de los tres ámbitos de gobierno, han dado origen a diversos arreglos fiscales a través de la historia.

El instrumento que permitió hacer manejable este aparente conflicto de atribuciones fue la Convención Nacional Fiscal de 1925, 1933 y 1947 antecedente directo de la actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). En las dos primeras convenciones se retomaron el modelo de las leyes de clasificación de rentas del siglo anterior, con el propósito de delimitar y distribuir gravámenes entre la Federación y los estados. La tercera de 1947 dio un giro en cuanto a la orientación de las relaciones fiscales intergubernamentales hacia la armonización tributaria.

#### **4.7.1 Las Convenciones Nacional Fiscal de 1925-1933-1947**

La primera Convención Nacional Fiscal realizada en 1925 surge como respuesta a la necesidad de armonización el sistema impositivo nacional, que era en buena medida anárquico, ya que existían un sinnúmero de impuestos diferentes en la república, aplicados tanto por los estados como por el gobierno federal, siendo, que este último era quien establecía su propio sistema tributario, a pesar de que en algunos casos los objetos de los impuestos eran los mismos, generando leyes de impuestos que en ocasiones eran contradictorias y que concurrían sobre una misma fuente, por lo se retomó como solución “el modelo

---

<sup>24</sup> Marcela Astudillo Moya, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 123.

de las leyes de clasificación de rentas del siglo XIX, que pretendía distribuir las competencias tributarias entre los gobiernos federal y estatales, a la vez que planteaba un intento de armonización del sistema impositivo nacional mediante un plan de arbitrios y...la creación de una institución de carácter permanente responsable de esta materia”<sup>25</sup>.

El objetivo de esta Convención fue el establecer los mecanismos de coordinación que hiciera posible racionalizar la hacienda pública, evitar la duplicidad impositiva y armonizar los intereses locales y nacionales. “En esta Convención se propuso una reforma fiscal que tenía como finalidad delimitar las competencias locales y federales, determinar una “plan nacional de arbitrios” para unificar el sistema fiscal y, en fin, crear un órgano permanente de estudio, propuesta y seguimiento en materia hacendaría”<sup>26</sup>.

Los logros alcanzados en esta convención fueron que la federación se apropió de la soberanía de los recursos, pero con la obligación de dar participación a los estados, ello con la justificación de que tenía que asegurarles la suficiencia de recursos y lograr la unidad administrativa. En esta Convención se “ampliaron las atribuciones de la federación, dándole competencia exclusiva sobre dos de las actividades que más notoriamente rebasaban los límites de la jurisdicción local: la industrial y la mercantil”<sup>27</sup>.

Para el 25 de agosto de 1926 se expidió la ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados, con la que a decir de Marcela Astudillo prácticamente se instituyó la apropiación de las fuentes tributarias por la federación, llamada de participaciones, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que sustituyeran o no gravaran localmente los mismos. De esta forma el gobierno federal centralizó la recaudación y administración de impuestos y los estados sólo recibirían una participación.

---

<sup>25</sup> Rigoberto Soria Romo, *Las relaciones fiscales intergubernamentales en México 1824-1979: algunas enseñanzas de la historia. en Evaluación de las políticas públicas: redefinición o continuidad.*, Rosa María Magaña y Germán Vargas Larios (coordinadores). México, UAM, 2004, p. 130.

<sup>26</sup> Fernando Pérez Correa, op. cit., p. 49.

<sup>27</sup> Marcela Astudillo Moya, op. cit., p. 106.



Para 13 de febrero de 1933 se realizó la segunda Convención Nacional Fiscal, lo característico de esta reunión era responder a la escasa productividad fiscal, incapaz de atender los requerimientos de los gobiernos nacionales y locales; por lo que era imposible “promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado, oneroso e ineficaz”<sup>28</sup>.

Esta Convención tuvo como propósito, tratar nuevamente “la delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación de coordinación de ellos con el sistema federal y estudiar los medios más adecuados para al ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para encargarse de ello”<sup>29</sup>.

Es decir, se reiteraba la necesidad de introducir reformas para la distribución de fuentes impositivas entre los tres niveles de gobierno, haciendo énfasis en que cada fuente de imposición debe ser gravada por un solo impuesto y cuando concurren dos o más entidades en la creación de un impuesto se establecerá un procedimiento que permita lograr un acuerdo para al expedición de esas leyes, todo ello en aras de armonizar el sistema tributario.

Este hecho fue de suma importancia en la historia del sistema fiscal, ya que se reafirma el mecanismo de participaciones establecidos cuatro años antes, pero con una significativa diferencia, pues la federación resulta fortalecida en “lo se denominaría la política de la zanahoria y el garrote”<sup>30</sup>.

Esta política se enuncia en la Ley Federal del impuesto sobre Herencias y Legados de agosto de 1926, y consiste en hacer federal dicho impuesto, determinándose que los estados deben suspender o no decretar impuestos en la materia a cambio de participaciones del impuesto federal. Es decir, la Federación se apropia de la fuente impositiva y las entidades renuncian a ella, recibiendo una participación del rendimiento de la misma, supuestamente superior a la que recaudaban mediante su propio gravamen (zanahoria), o se atienen a las consecuencias (garrote), cuyo significado consisten en que los habitantes del

---

<sup>28</sup> Fernando Pérez Correa, op. cit., p. 50.

<sup>29</sup> Marcela Astudillo Moya, op. cit., p. 133.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 132.

estado que no acepte coordinarse deben enfrentar una doble tributación, la federal y estatal, por lo que el estado perdería competitividad frente a otras entidades.

En 1947, el gobierno de Miguel Alemán realizó la tercera y última Convención Nacional Fiscal, la convocatoria expone las mismas razones que aconsejaron convocar a las dos convenciones precedentes y tenía como objetivo buscar opciones para resolver problemas derivados por la falta de armonización del sistema fiscal nacional entre los órdenes de gobierno, pues como lo señaló el entonces Secretario de Hacienda, es un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto, se traduce en carga económica, molestias, facilita el fraude y corrompe a los contribuyentes, pero que además ni la Federación ni los Estados ni Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos.

En esta Convención se presenta un cambio sustancial en relación con las anteriores convenciones, ya no se enfatiza la distribución de ingresos entre los ámbitos de gobierno, sino que se pondera el propósito de coordinación y armonización fiscal entre ellos. Éste significaba una nueva visión que estará presente en el futuro de las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

Por otra parte, la tendencia a la concentración de facultades en la federación se acentúa, argumentándose de que no se pretendía disminuir a los estados sino “[...] establecer bases firmes para su desarrollo armónico con el desarrollo general”<sup>31</sup>.

Entre las conclusiones de esta Convención se destaca la adopción de principios en los cuales se sustenta el sistema impositivo mexicano, que eran:

- ✓ Basar la imposición en las fuentes de ingresos o gastos de los individuos.
- ✓ Redistribuir la carga fiscal reduciendo la que recaiga en aspectos de producción.
- ✓ Distribuir las facultades tributarias entre la federación, estados y municipios, teniendo como sustento el costo de los servicios públicos encomendados a cada ámbito gubernamental.
- ✓ Atribuir los ingresos en participaciones a los estados de acuerdo a su desarrollo económico.

---

<sup>31</sup> Marcela Astudillo Moya, *Ibidem.*, p. 120.

- ✓ Los ingresos de cada uno de los ámbitos de gobierno deben de ser de tres clases: ingresos privativos, en participación y de legislación concurrente.

Ello no implicó diferencias en relación a la tendencia de reparto de ingresos, pues continuaron las limitaciones de las facultades impositivas de los estados y en ningún caso se limitó en este sentido a la de la federación. Lo importante de estas conclusiones es el cambio de la orientación de las relaciones fiscales intergubernamentales que pasa de una política de distribución de fuentes impositivas entre la Federación, estados y municipios a una armonización fiscal entre los diferentes ámbitos de gobierno, “la cual consiste en aprovechar las fuentes impositivas en forma común, por medio de la coordinación que garantice la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos de la Federación y las entidades federativas, con la consecuente distribución de los rendimientos de los impuestos en forma concertada previamente, mediante participaciones y (o) transferencias de diversa naturaleza”<sup>32</sup>.

#### **4.7.2 La Coordinación Fiscal del periodo de 1954 a 1977**

De la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 se emitieron una serie de propuestas que dieron origen a un marco normativo, que permitió consolidar y sobre todo armonizar las relaciones fiscales en la federación y los estados, siendo las más importantes las siguientes:

- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se creó la Comisión Nacional de Arbitrios (28-dic-1953).
- Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (29-dic-1948).
- Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que sustituyó a la Ley del Timbre (1948).
- Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del ISIM, vigente a partir del 01-01-1954.

Entre 1947 y 1972 los problemas fiscales se desvanecieron, dado que el dinamismo de la economía ofrecía una base impositiva en expansión que hacía

---

<sup>32</sup> Rigoberto Soria Romo, op. cit., p. 139.

innecesaria la búsqueda de fuentes adicionales de recursos fiscales, por lo que parecía innecesario imaginar un foro de negociación fiscal entre los estados y el gobierno central. Sólo basta hacer referencia a los datos que arroja el denominado *Milagro Mexicano*. “El producto por persona pasó, en pesos de 1960, de 4,301 a 6,042 en 1970. El índice de precios saltó de 100 a 141.2. Entre 1940 y 1970, a precios constantes, el Producto Interno Bruto creció 54 veces<sup>33</sup>.”

#### 4.8 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

A partir de 1972, se logró que el total de las entidades federativas se coordinaron en materia de recaudación de ingresos mercantiles, dando comienzo a lo que Jerónimo Gutiérrez<sup>34</sup> denomina como un federalismo fiscal de transferencias, que perduró hasta 1995. Más tarde, en 1980 entra en operación el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que culmina el proceso de descentralización de los ingresos tributarios y de combate a la tributación múltiple que eran los principales problemas que se habían tratado de solucionar en las convenciones hacendaria anteriormente citadas.

La creación del SNCF significó “la suspensión de 383 impuestos estatales y 206 municipales, ello representó que los ingresos propios per cápita de los estados se redujeran 54 por ciento, en tanto que las participaciones se incrementaron en 121 por ciento, en términos reales”<sup>35</sup>.

Tal vez uno de los principales factores que propiciaron la existencia de la coordinación fiscal fue la necesidad de evitar conflictos sociales, por la excesiva carga impositiva que ha conducido a los estados Federal y estatales a buscar acuerdos para que sólo uno u otro graven en determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración

---

<sup>33</sup> Fernando Pérez Correa, op. cit., p. 52.

<sup>34</sup> Jerónimo Gutiérrez F. *Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política*, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 54.

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p. 54.

administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados.

Por esta razón, surge el esquema de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, en su artículo 73, el cual se ha constituido en uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

Es conveniente señalar que los acuerdos entre el Estado Federal y las entidades federativas no se ha circunscrito a las materias impositivas establecidas por la Constitución, sino al contrario, que se han hecho extensivas a otras contribuciones de carácter federal en las cuales las entidades federativas y los municipios perciben una participación por el hecho de abstenerse de gravar la misma fuente.

No obstante lo anterior, la falta de orden que durante mucho tiempo imperó en el importe y procedimientos para la distribución de las participaciones entre las diversas entidades federativas y sus municipios propició su revisión integral, a fin de conjuntarlos en un sistema único, al cual la ley de Coordinación Fiscal denominó Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La coordinación fiscal, desde sus principios fue concebida como un Sistema Nacional por medio del cual se hace posible la justicia distributiva del ingreso público entre Federación, entidades federativas y municipios.

#### **4.9 Antecedentes de la creación de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)**

Sus antecedentes se remontan al año de 1992 y se ubica en el sistema educativo, cuyas causas que lo originaron se ubican en la intención de corregir su centralismo y burocratismo, por lo el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas celebraron diversos convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal, dentro del marco general del Acuerdo para la Modernización Educativa.

Esos convenios, establecen entre otras cosas que los gobiernos estatales se encargaran de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

Más tarde, en el año de 1997, siguiendo esta inercia se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, mediante el cual se descentralizan las responsabilidades, recursos y decisiones de este sistema, cuyo propósito es doble: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que les eran propias al suscribir el pacto federal; y el social, al acercar a la población servicios fundamentales, que al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.

De tal forma, tanto en materia de educación, como de salud, los recursos financieros que se transfieren a los gobiernos de los estados son con base en los convenios de coordinación, que para tal efecto se firmaron con cada una de las entidades federativas.

Posteriormente, el Ejecutivo Federal en el año de 1997, envió al Congreso de la Unión una iniciativa a través de la cual se introdujo el Capítulo denominado "*De los Fondos de Aportaciones Federales*" a la Ley de Coordinación Fiscal. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de mismo año, y entró en vigor a partir de enero de 1998.

La citada reforma tuvo como objetivo fortalecer el federalismo, mediante la consolidación de los ingresos que perciban las Haciendas de los Gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, a través de recursos federales adicionales y distintos de los correspondientes a la recaudación federal participable. Ello permitiría, que las entidades federativas desarrollaran las funciones, responsabilidades y decisiones que la Federación dejaba en sus manos con motivo del proceso de descentralización iniciado en materia de educación y salud, principalmente.

En dicho Capítulo se establecieron los siguientes cinco fondos, cuyo objetivo es otorgar recursos en beneficio de los estados, municipios y el Distrito Federal:

*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.*- Recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

*Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.*- Recursos transferidos a las entidades federativas para apoyar el ejercicio de las atribuciones, que en términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la ley General de Salud.

*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.*- Recursos transferidos a las entidades federativas para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones, que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: Agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica de educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.*- Recursos transferidos a las entidades federativas para la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

*Fondo de Aportaciones Múltiple.*- Recursos transferidos a las entidades federativas para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

De conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, estos fondos tienen su origen en recursos de la Federación que se constituyen en beneficio de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios.

Cabe señalar que la iniciativa del Presidente de la República únicamente proponía los tres primeros fondos, destinados específicamente a Educación Básica y Normal, Servicios de Salud e Infraestructura Social. Los otros dos fondos, el de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples, fueron resultado de las negociaciones con la Cámara de Diputados, producto, sobre todo, de la nueva composición de la misma, incorporándose vía dictamen de las Comisiones de Diputados que revisaban la iniciativa, se incorporaron dos últimos fondos de aportaciones, uno para el fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y el otro de Aportaciones Múltiples.

Con posterioridad se presentaron diversas reformas al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que crea estos fondos. La iniciativa de reformas a la Ley presentada hacia finales de 1998, propuso la adición del *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*, en el marco de la descentralización o federalización de los recursos que se habían manejado a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Asimismo, se planteó la creación del *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal*.

Aquí es conveniente hacer un paréntesis y señalar que en esencia, con la creación de los fondos de aportaciones el ejecutivo federal buscó dotar de permanencia a los recursos federales que destinaban (vía Presupuestos de Egresos de la Federación), a programas que la Federación descentralizó a las entidades federativas, en los dos primeros casos- educación y salud- y gran parte de los dineros públicos que se transmitían a los estados y municipios por SEDESOL.

Estos tres fondos de aportaciones federales, así como el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, no representan, en esencia, ingresos adicionales para las entidades. En cambio, los demás fondos sí constituyen recursos netos adicionales a las haciendas públicas estatales, municipales y del DF. Por lo que, en términos generales sólo una parte de los fondos de aportaciones federales representan ingresos adicionales para las



entidades, pues, como se indicó, ya los obtenían por la vía presupuestaria tradicional.

Dichos recursos sólo fueron formalizados por ley, incorporando los mecanismos de distribución que venían operando con base en los convenios celebrados entre la Federación y entidades.

La anterior afirmación encuentra su base en la propia exposición de motivos, la cual establece que dichos fondos son la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas y por tanto dan lugar a la propuesta de creación de incorporar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, un nuevo ramo, el 33, como vehículo para la transferencia de los recursos para la constitución de los fondos de aportaciones federales.

En cuanto a los recursos que la federación destina a la asistencia social a través del Fondo de Aportaciones Múltiples para la asistencia social del Ramo 33, durante el periodo de 2000 a 2003 se observa que es mínima la aportación, considerando que sólo el 1.41% de los recursos que conforman el Ramo se asignan para este fin (cuadro 3.1), lo que denota una atención residual, con las implicaciones limitadas en la atención de una población creciente en condiciones de vulnerabilidad y marginación, es decir que se encuentra en condiciones de extrema pobreza.

De igual forma, se observa que los montos de los recursos asignados al Ramo 33 presentan una tendencia incremental, dado que en el periodo 2000 a 2003 los aumentos porcentuales del presupuesto con respecto al año inmediato anterior fueron de 23.13%, 18.12%, 9.56% y 7.29% respectivamente, que al compararse con el comportamiento de precios al consumidor (BANXICO) en el periodo de referencia 8.96, 4.40, 5.70 y 3.98<sup>36</sup>, se observa un incremento real, lo que permite suponer un aumento modesto en el otorgamiento de los servicios asistenciales y por lo tanto impactar a un mayor número de beneficiarios.

Lo que demuestra que la descentralización de recursos federales vía aportaciones representa un beneficio para las entidades federativas, pues les

---

<sup>36</sup> Milenio diario del 30 de agosto de 2006 sección negocios.

permite ampliar los programas que con estos recursos financian. Sin embargo, es conveniente recalcar que estos recursos están acotados o etiquetados para los fines que la LCF establece al respecto, lo que garantiza la adopción de políticas nacionales que se consideran prioritarias, en detrimento de cierto margen de autonomía de las entidades federativas para la identificación de prioridades en su ámbito local.

**Cuadro 3.1 Asignaciones por Fondo de Aportaciones 2000-2003  
(millones de pesos)**

Fondo	2000		2001		2002		2003	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
I. Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	105,652.5	62.53	121,511.6	60.9	134,848.5	61.6	145,445.9	61.9
II. Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASS)	20,022.7	11.85	25,144.7	12.5	26,758.8	12.21	31,163.3	13.2
III. Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS)	15,989.7	9.46	19,064.0	9.5	21,783.8	9.92	22,332.6	9.5
III.i Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal (FAIS)	1,937.9	1.14*	2,310.5	1.15*	2,640.2	1.20*	2,706.7	1.15*
III.ii Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal (FAISI)	14,051.7	8.31*	16,753.4	0.87*	19,143.6	-8.75-	19,625.9	8.36*
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	15,030.3	8.89	19,539.1	9.7	22,326.7	10.20	22,889.2	9.7
V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	5,206.2	3.08	6,207.2	3.1	7,092.8	3.20	7,271.5	3.09
V. i Asistencia Social	2,374.5	1.40*	2,830.5	1.41*	3,235.0	1.47*	3,316.5	1.41*
V. ii Infraestructura Educativa	2,831.7	1.67*	3,376.7	1.69*	3,857.7	1.76*	3,954.9	1.68*
VI. Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1,885.7	1.11	2,589.8	1.2	2,862.1	1.28	3,016.0	1.2
VI. i Educación Tecnológica	1,311.4	0.77*	1,460.5	0.73*	1,596.7	0.72*	1,733.7	0.73*
VI. ii Educación de Adultos	574.3	0.33*	1,129.3	0.56*	1,265.3	0.57*	1,282.3	0.54*
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	5,170.0	3.05	5,521.6	2.7	3,000.0	1.37	2,500.0	1.0
<b>Total</b>	<b>168,957.10</b>	<b>99.97</b>	<b>199,578.00</b>	<b>99.6</b>	<b>218,672.70</b>	<b>99.78</b>	<b>234,618.50</b>	<b>99.5</b>

**Fuente:** Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2000 a 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría da Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación.

<sup>1</sup> Las cifras presentadas están a pesos del año correspondiente.

\* Los porcentajes son parte de un fondo específico, por lo que no se consideran en el total de recursos.

### 3.10 Los Convenios de Descentralización

Es conveniente señalar que previo de la existencia del Ramo 33, la federalización de recursos hacia las entidades federativa se realizaba mediante

convenios de colaboración, que representaban una práctica común que se efectuaba entre las distintas dependencias del gobierno federal (que en la mayoría de los casos eran las responsables de realizar acciones específicas en su ámbito de competencia, como por ejemplo el SNDIF en el rubro de la asistencia social) y los gobiernos estatales, lo que implicaba que la responsabilidad del gasto se descentralizaba por cada sector con una visión y decisión unilateral del gobierno federal.

Por medio de estos convenios se establecía la concurrencia para la prestación de servicio como la seguridad pública, la salud, la asistencia social, etc., y se canalizaban recursos de índole federal a través de estos convenios de coordinación, concertación o de reasignación, en el marco de los convenios de desarrollo social.<sup>37</sup> Con ellos, cada dependencia era responsable de su ejercicio y por consiguiente se encargaba de establecer en el convenio los compromisos de los estados (que para el caso de la asistencia social eran a través de los SEDIF) en materia de comprobación del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos.

Dicho esquema significaba que cada dependencia que celebraba este tipo de convenio tenía la discrecionalidad para la distribución de los recursos entre los estados. Así mismo, cada dependencia fijaba sus criterios y reglas propias. Este procedimiento de descentralización de recursos fue característico del sistema presidencial que imperó en México hasta antes del año 2000, ya que el presidente mantenía el control de los gobiernos estatales por medio de la discrecionalidad de su control político unipartidista (PRI) y del manejo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y dentro de éste, el de los recursos federalizados<sup>38</sup>.

Esta situación cambió significativamente en 1998 con la creación de los Fondos de aportaciones federales en el Ramo 33. Los convenios de descentralización pierden vigencia y los recursos que se canalizaban a las entidades federativas

---

<sup>37</sup> Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1995, 1996, 1997.

<sup>38</sup> *Diagnostico jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*, en <http://www.presupuestocide.org/documento/descentralización/Manual%20Juridico.pdf#search='fondos%20v%20aportaciones%20multiples'>, consultado el 06 de abril de 2006.

se empiezan a distribuir a través de los criterios previstos por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo que de alguna forma significó mayor certidumbre y transparencia en la asignación de recursos a los estados y municipios y sobre todo la reducción de la discrecionalidad en su determinación, aunque este proceso requiere tiempo para su consolidación.

En el siguiente capítulo se analizará la forma en que se distribuyen los recursos financieros a los estados vía Fondo V. I. de aportaciones múltiples, haciendo énfasis en determinar si se presentan cambios con respecto al anterior esquema de distribución

## **5 LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLE: (EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, 2000-2003)**

A lo largo de esta investigación, se ha precisado el significado del federalismo tanto de la perspectiva económica como de la política, dado que ambas están intrínsecamente vinculadas, ello con objeto de comprender la forma en que está organizado el sistema de gobierno y la forma en que se relacionan los distintos niveles de gobierno.

Posteriormente, se relacionó con los conceptos de política social y de asistencia social para vislumbrar el papel que juega el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en el contexto de las políticas asistenciales que desarrolla el gobierno federal, que tienen repercusiones directas en las entidades federativas y los municipios del país, pero sobre todo en las acciones específicas para aquel segmento de la población que se encuentra en condiciones de marginación y vulnerabilidad.

Es decir, la parte de la sociedad que se encuentra en extrema pobreza, que a decir de la mayoría de estudiosos sobre el tema no cuentan con oportunidades de desarrollo y por ende de futuro. Por lo que ahora se conjugarán estos conceptos con el proceso de descentralización de recursos financieros a partir de 1998, según lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), analizando las medidas que adoptó el SNDIF para enfrentar este proceso.

### **5.1 Circunstancias electorales y la creación del Fondo V de aportaciones Múltiples**

Un factor coyuntural en el proceso de descentralización de recursos federales destinados para acciones asistenciales vía Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se sitúa en las negociaciones partidistas en el Congreso de la Unión, específicamente en lo relativo al proceso de autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 (PEF-98). En este proceso se presentan nuevas circunstancias caracterizadas por un Congreso dividido, en el que el PRI ya no

tiene el predominio (PAN 26.6%, PRI 39.1% y PRD 25.7%), lo que implica un nuevo escenario, con la consecuente necesidad de negociar posiciones, que incorporaron nuevos equilibrios y visiones en el proyecto de nación.

Después de un periodo prolongado de predominio priísta que representa más de 50 años, la transición entre el siglo veinte y el nuevo milenio se caracteriza por la competencia y las oscilaciones políticas. Esta situación, se empieza a configurar a partir de 1982 a 1988 con la fuerte caída electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que hasta entonces con relativa calma había mantenido el monopolio del poder, en 1988 en la elección presidencial se pone en tela de juicio el triunfo del candidato priísta.

Esta situación de alguna manera revelaba que el modelo por el cual habían mantenido la hegemonía, ya se encontraba en proceso de desgaste; sin embargo, para 1989-1994 se presenta una notable recuperación priísta. En 1994, este suceso culmina con una elección muy cómoda de su candidato presidencial, pero después de ese año continúa la caída priísta.

Para las elecciones de 1997, el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, se presenta un marcado ascenso del PRD, que gana la jefatura del Distrito Federal y lleva a la Cámara a 126 diputados que lo convierte en la segunda minoría, por encima del PAN. Pero el PRD no mantiene el paso; de 1997 a 2000, el ascenso corresponde al PAN, que gana la elección presidencial con Vicente Fox y la primera minoría en la Cámara de Diputados. Se registra una fuerte caída electoral tanto del PRI como del PRD (véase el cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1** **Votación en elecciones federales, 1982-2003 y configuración del Congreso**

Tipo de elección	Año	PAN %	PRI %	PRD %
Presidencial	1982	15.7	68.4	3.5
Presidencial	1988	17.1	50.4	30.9
Diputados	1991	17.6	61.9	8.2
Presidencial	1994	25.9	48.8	16.6
Diputados	1997	26.6	39.1	25.7
Presidencial	2000	42.5	36.1	16.6

**Fuente:** Instituto Federal Electoral. En 1991, 1997 y 2003, se consigna el dato de la elección para diputados de mayoría relativa. En 1982 y 1988, se anotan, para el PRD, los porcentajes obtenidos por el PSUM y el FDN, respectivamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Felipe Zermeño, Memoria 179, Revista mensual de política y cultura. La Nación, enero de 2004, [www.memoria.com.mx/179/zermeno.htm](http://www.memoria.com.mx/179/zermeno.htm) - 37k - consultada el 23 de agosto de 2005.

Con esta tendencia a la competencia electoral, es posible argumentar que existe una transición del sistema de partido hegemónico hacia un sistema más plural, en el que destaca la tendencia hacia la competencia tripartidista (PRI- PAN- PRD), lo que de alguna forma implica mayor equilibrio en el Congreso, con la consecuente necesidad de negociar propuestas y proyectos del poder ejecutivo con las bancadas de los partidos de oposición.

En este contexto de transición política, al presentarse el proyecto del PEF-98, el gobierno del presidente Zedillo anunció la creación del ramo 33 que estaría conformado por tres Fondos para su descentralización a estados y municipios: Aportaciones para la educación básica, Aportaciones para los servicios de salud y Aportaciones para infraestructura social. La regulación de estas asignaciones estaría contenida en la adición de la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, en este mismo año se incorpora un nuevo Fondo que no estaba originalmente considerado que es el Fondo V de Aportaciones Múltiples (FAM), por lo que es presumible que la creación del mismo fuera resultado de la negociación de última hora entre el PAN y el PRI para sacar adelante el PEF-98, ya que inicialmente el proyecto gubernamental no lo consideraba.

En este sentido, Fernando Pérez Correa señala que a principios de diciembre de 1997, el gobierno ya había llegado a un acuerdo con el PAN para la aprobación del presupuesto. Situación que explicaron los blanquiazules, al señalar que se trató de una “cuestión práctica”, consiguiendo que en las transferencias de recursos a sus municipios, el presupuesto dejara de privilegiar a los municipios marginados, y los recursos se asignaran de acuerdo a criterios demográficos cuantitativos. De esta forma, el PAN ganaba una tajada sustancial que beneficiaba a las grandes ciudades bajo su control, en detrimento de los ayuntamientos más pobres, mayormente de signo tricolor”<sup>2</sup>.

Uno de los factores que propiciaron la emergencia y creación de este fondo fue la imposibilidad del ejecutivo de imponer su proyecto económico contenido en el PEF de 1998, por carecer de mayoría en el Congreso. Esta situación hizo

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle de este proceso consultarse a Fernando Pérez Correa, *Temas del Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?*, México, UNAM, 2003, Capítulo IV, pp. 73-87.

necesario negociar y generar una “coalición PRI-PAN en el poder legislativo que hizo posible la aprobación del paquete económico”<sup>3</sup> con la correspondientes modificaciones, que a decir de Felipe Calderón<sup>4</sup> el voto del PAN fue un elemento determinante para aprobar el paquete presupuestal con la reasignación de recursos en el ramo 33 y la ampliación de los recursos de los fondos nuevos y la creación del FAM. Después de aprobado el PEF-98, el líder del PRI en la Cámara de Diputados<sup>5</sup> señalaría que el consenso se logró a favor del interés común de fortalecer el federalismo.

## **5.2 El SNDIF y su relación con el Fondo V de Aportaciones Múltiples**

Un factor determinante para la creación del Fondo V de Aportaciones Múltiples (FAM V. I), y en consecuencia la descentralización de los recursos asignados presupuestal al SNDIF, fue la falta de mayoría legislativa priísta en el Congreso en 1997, circunstancia que significó la necesidad de negociar políticamente con el Partido de Acción Nacional la autorización del PEF 1998 y en consecuencia incorporar la creación del FAM V. I. Fue un momento inédito para el partido en otrora casi único y dominante en los últimos tiempos en el país.

Sin embargo, es importante señalar que la propuesta descentralizadora de la vida política, financiera y de funciones federales no es nada nuevo, observándose algunas acciones a partir de la década de los ochentas, con los primeros intentos para transformar el sistema político, que datan de las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983, que plantearon las bases de un municipio más fuerte y autónomo con relación a los niveles estatales y federales. Posteriormente, es retomada esta tendencia descentralizadora como parte de las estrategias de gobierno en los discursos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). No es hasta que en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) que se procura un fuerte impulso al federalismo y en consecuencia a la descentralización. Situación que se explica en parte como

---

<sup>3</sup> *La Jornada*, México, 22 de diciembre de 1997.

<sup>4</sup> *Reforma*, México, 29 de enero de 1998

<sup>5</sup> *Reforma*, México, 14 de diciembre de 1997.



consecuencia del entorno de pluralidad política del Congreso, lo que abre espacios de poder a nuevos actores políticos, con la consecuente pérdida de la mayoría en el Congreso del partido otrora hegemónico (PRI).

Esta situación no es exclusiva del Congreso, repitiéndose en varias administraciones municipales y estatales que pasaron a la oposición, adicionalmente como corolario en 1997, se conformó la primera Cámara de Diputados en la que el PRI perdió la mayoría relativa, estos factores propiciaron entre otros la descentralización.

Es en el sexenio de Ernesto Zedillo, y más específicamente en 1995, cuando el gobierno federal anunció una importante serie de reformas institucionales bajo el título de *nuevo federalismo*, cuyo objetivo era la descentralización del gasto público, además de varias reformas fiscales que proporcionaban nuevas fuentes de ingresos para los estados, mismas que quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el documento se estableció que “...para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales, programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios de las comunidades”. Sin embargo, este propósito institucional de descentralización con el paso del tiempo representó más un traslado de capacidad ejecutora que de autoridad, ya que el proceso de toma de decisiones sobre las políticas generales y la instrumentación de los programas quedó reservado para el gobierno federal.

En 1998, se incluyó la creación de una nueva modalidad de transferencias federales puesta en práctica a través de un ramo presupuestario recién creado, el Ramo 33: Fondo de aportaciones federales para los estados y municipios. En la actualidad, el ramo 33 está compuesto por siete fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
  - i) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE);

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

- ii) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM);
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
  - i) Asistencia Social (FAM V.I.)
  - ii) Infraestructura Educativa (FIE)
- f) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Los fondos que alimentaron al nuevo ramo entre los que se encuentra el FAM V. I, se clasificaron en PEF como participación fiscal. Con ello, la Federación en realidad no tendría que intervenir más en el proceso de aplicación de esos recursos, sino que correspondería el control a las legislaturas estatales que aprueban sus leyes. Sin embargo, no ocurre así, pues el propio capítulo quinto adicionado a la LCF precisa la existencia de las aportaciones que reservan un lugar significativo a las dependencias federales en el proceso de utilización y revisión del uso de los fondos que viene etiquetados con orientaciones políticas específicas.

De esta forma, se posibilitaba al SNDIF determinar los montos que se asignarán a cada estado. La LCF señala que el Fondo se distribuirá de acuerdo a las asignaciones y reglas que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 41). El presupuesto durante 1998-2003 no contiene ninguna regla específica para el FAM de asistencia social, por lo que el SNDIF asume esta función derivado en buena medida por la propia inercia que le antecedía. Así, será esta institución la que manejaba, asignaba y distribuía dichos recursos. Adicionalmente, la LCF no ofrece lineamientos o criterios normativos para la asignación de los recursos. Se estipula únicamente la naturaleza de los objetivos que deberán observarse, lo que permite a los gobernadores decidir localmente y con lógicas propias sobre la distribución de esos recursos.

De esta forma, los SEDIF tienen varias opciones para aplicar el fondo, pueden emprender acciones en forma individual, mediante el condicionamiento de acciones con los municipios (práctica que hasta cierto punto es común, pues

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

permite a la entidad federativa supervisar los proyectos asistenciales) o puede repartir los fondos entre los SMDIF.

Ahora bien, este fondo representa cerca del uno por ciento de la recaudación federal (0.84%) y proviene de la partida que anteriormente manejaba el SNDIF. La orientación de este fondo es la municipalización del SNDIF con la condicionante de que estos quedan bajo la autoridad estatal, aunque su aplicación ocurra en los municipios.

La creación de este fondo fue tan precipitada que generó tantas lagunas con respecto a su administración que el propio director del SNDIF Mario Luis Fuentes solicitó al gobierno federal definiera con claridad el papel de los niveles federal, estatal y municipal para evitar lo que llamó “proceso de descentralización frustrante”<sup>6</sup>. Dado, que el H. Congreso de la Unión, al crear el Ramo 33, tanto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, no estableció una normatividad específica que rigiera la manera en qué debían administrarse y ejercerse esos recursos y sin que se hiciera un análisis previo.

Situación que para el caso específico del FAM V. I de asistencia social, el SNDIF asumió en parte la responsabilidad de normar tanto su asignación como su operación, mediante una fórmula de distribución que comprende sólo a los proyectos de asistencia social que elaboraban para cada año los SEDIF y los SMDIF.

Los instrumentos normativos para este fin son: las Políticas y Lineamientos de Operación del Programas de Asistencia Alimentaria, que norma a los Programa de Raciones Alimentarias (Desayunos Escolares); Programa de Asistencia Social a Familias, y Programa de Cocinas Populares<sup>7</sup>, y los Lineamientos para la Distribución de los Recursos Financieros de Apoyo a los Programas de

---

<sup>6</sup> *Reforma*, México, 31 de enero de 1998.

<sup>7</sup> *Políticas y Lineamientos de Operación del Programas de Asistencia Alimentaria* (Programa de Raciones Alimentarias –Desayunos escolares-, Programa de Asistencia Social a Familias y Programa de Cocinas Populares) elaborado por el SNDIF y la Dirección de Alimentación y Desarrollo Alimentario, de fecha Abril de 2000.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

Asistencia Social, del Fondo V de Aportaciones Múltiples del Ramo 33<sup>8</sup>, que regulan las acciones asistenciales no sólo de alimentación sino de atención a diversos grupos vulnerables. Estos instrumentos normativas permitieron a la burocracia central del SNDIF tener capacidad mediática con los SEDIF's para la definición objetivos, metas y proyectos asistenciales.

La LCF establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que establezcan en el PEF. Sin embargo, en los PEF de los años 2000 a 2003 el Gobierno Federal no publicó reglas para transparentar la distribución de este fondo (ni en los Decretos, ni en los tomos anexos).

Para lo que corresponde al FAM V. I de asistencia social, el SNDIF asumió la responsabilidad de su distribución, esto ocurre a partir del 2002 mediante el diseño de criterios consensuados con las entidades federativas (fórmula de distribución), tratando con ello cubrir el requisito que establece la LCF, y sobre todo para cumplir con el espíritu de la creación del Ramo 33 que anuncia la aplicación de reglas para la distribución.

En el periodo comprendido de 1998 a 2001, la distribución de recursos FAM V. I a los SEDIF presentó un esquema que consideraba únicamente tres subprogramas del programa alimentario<sup>9</sup>: el Programa de Raciones Alimenticias (PRA), Programa de Asistencia Social Alimentaría a Familias (PASAF) y Programa de Cocinas Populares y Servicios Integrales (COPUSI). El programa al que se canalizaron mayores recursos fue el PRA (desayunos escolares) que en promedio ejerció 1,038 de millones de pesos que representan el 56.95 % del FAM V. I, siguiéndole el PASAF (despensas) con 637 millones de pesos (28.36%), y el COPUSI (despensas) con un mínimo de recursos que en promedio fue del 17 millones (0.78%).

---

<sup>8</sup> *Los Lineamientos para la Distribución de los Recursos Financieros de Apoyo a los Programas de Asistencia Social, del Fondo V de Aportaciones Múltiples del Ramo 33* elaborados por el SNDIF en marzo de 2003.

<sup>9</sup> A partir del 2003 el SNDIF lleva a cabo la reestructura programática que incluye los Programas de Raciones Alimenticias y Asistencia Social Alimentaría a Familias, abriéndose cuatro vertientes o programas que son: Desayunos escolares, Menores de 5 años en riesgo, Familias en desamparo y Sujetos vulnerables, en SNDIF, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, *Estrategia Nacional de Orientación Alimentaría (ENOA)*, 2005.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

Esta distribución de recurso no varió en realidad con respecto al esquema anterior a la descentralización, por lo que puede decirse que sólo se presentó una desconcentración de recursos, en la medida en que las reglas de operación se mantuvieron sin modificaciones, así como los criterios normativos y operativos con los que se desarrollaron los mismos. Sin embargo, el SNDIF se vio imposibilitado para fiscalizar la aplicación y destino de los mismos, por carecer de facultades para ello, siendo esto una facultad del congreso o ejecutivo local.

Sólo el DIF-DF presentó en este periodo una diferencia con respecto a los tres programas básico que determinó el SNDIF a través del esquema de distribución de recursos del FAM V.I, pues operó el Programa Población en Desamparo con un presupuesto de 304 millones de pesos, sin que por ello el SNDIF tuviera en posibilidad de limitar o sancionar la libre determinación de las prioridades de acciones asistenciales locales.

Así, se demuestra que para tener la facultad de normar la aplicación de recursos, el SNDIF requiere tener atribuciones en este sentido para poder incidir en lo local (Estados y municipios) en cuanto a la orientación de los programas a financiarse con recursos del FAM V. I. Esto implicaría una inobservancia al espíritu descentralizador de la LCF, que prevé la autonomía de las entidades para decidir en función a sus necesidades la orientación de los programas a financiar y violentar la soberanía de cada entidad federativa.

En cuanto al comportamiento presupuestal, se observa en este periodo un incremento constante en los recursos que se distribuyeron a los SEDIF a través del FAM V. I del orden del 16.12% en promedio (Cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2 Distribución de recursos del FAM V.I en el periodo 1998-2001 (Miles de pesos)**

Programa alimentarios	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
PRA	951,913	57.09	1,153,877	55.76	1,332,813	56.12	1,665,874	58.85
PASAF	436,112	26.15	607,067	29.33	704,021	29.64	804,595	28.42
COPUSI	13,439	0.8	18,559	0.89	18,561	0.78	18,561	0.65
Población Desamparo*	265,735	15.93	289,739	14	319,142	13.44	341,477	12.06
<b>Total</b>	<b>1,667,199</b>	<b>99.97</b>	<b>2,069,244</b>	<b>99.98</b>	<b>2,374,537</b>	<b>99.98</b>	<b>2,830,508</b>	<b>99.98</b>
<b>Incremento</b>			<b>402,045</b>		<b>305,293</b>		<b>455,971</b>	
<b>Porcentaje</b>			<b>19.42%</b>		<b>12.85%</b>		<b>16.10%</b>	

5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples  
(El SNDIF, 2000-2003)

<b>incremento</b>								
-------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

\* Sólo el DIF-DF ejerció recursos del FAM V.I para el Programa de Población en Desamparo.

**Fuente:** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección de Programación, Organización Y Presupuesto, Presupuestos, programas ejercidos en los años 1998 a 2001, Fondo De Aportaciones Múltiples (Ramo 33).

Para los años de 2002-2003, la asignación y distribución de recursos del FAM V.I presenta diferencias significativas consistentes en la creación de dos bolsas. La primera, relativa a la consolidación de una sola asignación por SEDIF para el programa alimentario, sin presentar modificaciones en las reglas de operación para la atención de población objeto de asistencia social mediante los programas alimentarios PARA, PASAF y COPUSI.

La segunda, relacionada con acciones de asistencia social para desarrollar opcionalmente cualquiera de los 26 programas asistenciales enmarcados en cinco líneas estratégicas contenidas en los Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos de Asistencia Social, Fondo V de Aportaciones Múltiples, Ramo 33, 2003.

Bajo este nuevo esquema la distribución de recursos del FAM V.I persiste la prioridad de asignar la mayor cantidad de recursos a los programas alimentarios por considerarse como uno de los problemas prioritarios que enfrenta la mayoría de personas en extrema pobreza, que en promedio se significaron en la cantidad de 3,275 millones de pesos que representan el 90.96 % (cuadro 5.3).

**Cuadro 5.3 Distribución de recursos del FAM V.I en el periodo 2002-2003 (Miles de pesos)**

<b>Programa</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
Asistencia Social	292,433	9.03	299,744	9.03
Programa Alimentario	2,942,626	90.96	*3,016,833	90.96
<b>Total</b>	<b>3,235,059</b>	<b>99.99</b>	<b>3,316,578</b>	

\*Sólo el DIF-DF aplico \$ 371,477205.00 en el programa de Población en Desamparo, durante los años de 2000 y 2001 los restantes SEDIF no asignaron recursos para programas distintos a alimentación

La fórmula empleada por el SNDIF para distribuir recursos (no ha sido publicada en el PEF hasta 2005), representan en promedio el 9.03% en el periodo de 2000 a 2003. Por lo tanto, es una parte mínima del Fondo que distribuye a las

*5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

entidades federativas (SEDIF). En esta división se identifican dos particularidades que divide al Fondo, en recursos distribuidos con y sin fórmula. Es decir, dos bolsas: una para financiar proyectos asistenciales con un criterios definidos de asignación de recursos mediante una fórmula de distribución que hasta cierto punto son discrecionales; y, la otra, para al programa alimentario que se distribuye sin fórmula, lo que constituye una contradicción que atenta con el espíritu de la LCF. Lo que hizo poco claro y hasta cierto punto discrecional su asignación y distribución a nivel estatal.

En la parte del Fondo que se distribuye para acciones alimentarias que representa el 90.96% en promedio durante el periodo de 200-2003, el SNDIF no aplica ninguna fórmula para su determinación y asignación, por lo que adopta y adecua las reglas de operación existentes. A partir del 2003, el SNDIF lleva a cabo la reestructura programática que cubre cuatro programas: Desayunos escolares, Menores de 5 años en riesgo, Familias en desamparo y Sujetos vulnerables.

Estos programas mantienen para las estimaciones y necesidades el aspecto histórico y compromisos estatales que dicho programa había generado a nivel nacional hasta antes de la Reforma de LCF en 1988, los cuales están estrechamente relacionados con las estrategias y prioridades para combatir la pobreza extrema del gobierno federal.

En este sentido, la LCF es muy específica al señalar que se deberán generar reglas concretas para distribuir este fondo. Ello implica necesariamente su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Estos recursos representan para el periodo de 2000 a 2003 aproximadamente el 89.1 % del total de recursos descentralizados (86.56, 87.95, 90.93 y 90.96%), que se traducen en 2,055.3, 2,489, 3,235 y 3,016 millones de pesos respectivamente, (cuadro 5.4).

**Cuadro 5.4 presupuesto del FAM V.I para programas alimentarios durante 2000 a 2004 (millones de pesos)**

Año	Total P. A.	Total FAM V.I	%
2000	2,055.3	2,374.5	86.56
2001	2,489.0	2,830.5	87.95
2002	2,942.6	3,235.0	90.93
2003	3,016.8	3,316.5	90.96

Fuente: SNDIF, Dirección de Programación, Organización y Presupuesto, Presupuestos ejercidos de los años 2000 a 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33).

Esta situación, se deriva en buena medida por la adopción de las Reglas de Operación en materia alimentaria anteriores a la reforma de la LCF, que normaban<sup>10</sup> los programas existentes, lo que permite al SNDIF mantener su influencia normativa para regular los programas asistenciales de corte alimentario que desarrollan los SEDIF's. Ello permite determinar de manera centralizada las características, cobertura y alcance del programa, haciendo de los SEDIF meros administradores y gestores de recursos federales, sin que se les permita definir sobre el óptima aplicación para la atención de las necesidades locales.

En lo que respecta a la parte del FAM V. I que se destinan para acciones asistenciales, el SNDIF diseño y aplicó a partir del año de 2002 una fórmula de distribución de recursos sustentada en indicadores poblacionales para determinar la cuantía de recursos a distribuir a partir de 2002. El porcentaje de recursos que se destinaron para este tipo de programa representan menos del 10% del presupuesto. Lo que significa que para los años 2002, 2003 y 2004, se destinaron 292, 299 y 312 millones de pesos que representan un porcentaje de distribución del 9.03, 9.03 y 8.93 respectivamente del total de recursos asignados en el Fondo (Cuadro 5.5).

Cabe hacer mención que durante los años 200 y 2001 todos los recursos se destinaron para acciones alimentarias, siendo la excepción el DF que destinó

<sup>10</sup> El concepto de norma es considerado sólo como una parte de control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones, siendo elementos fundantes, es decir medios, para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas, por lo que permiten la formalización de la lógica de los adecuados creando conceptos uniformes. B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, No. 4, Barcelona-España, Editorial, Gedisa, 2003



5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

recursos para población vulnerable por un monto de 319.1 y 341.4 millones de pesos respectivamente.

**Cuadro 5.5 presupuesto del FAM para programas de asistencia social durante 2002 a 2004. (Millones de pesos)**

Asist. Soc. 2002	%	Total	Asist. Soc. 2003	%	Total	Asist. Soc. 2004	%	Total
292.4	9.03	3,235	299.7	9.03	3,316.5	312	8.93	3,491.6

Fuente: SNDIF, Dirección de Programación, Organización y Presupuesto, Presupuestos ejercidos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33)

En cuanto a la distribución de recursos por entidad federativa versus SEDIF's, el comportamiento que se observa para financiar proyectos asistenciales presenta una tendencia decreciente, aunque esta situación es derivada de las variaciones en la asignación presupuestal de cada ejercicio fiscal.

### **5.3 La fórmula de distribución de recursos y los proyectos asistenciales**

En la práctica los recursos del FAM a partir de 1998 se destinaron básicamente para el programa de raciones alimenticias, salvo el DIF-DF que aplicó recursos para programas asistenciales. Sin embargo, a partir de 2002 se dividió para efectos de distribución en dos bolsas, la primera y principal corresponde al programa alimentario.

La segunda, cuya orientación fueron las demás acciones asistenciales que se encuadraron en lo que se denominó proyectos asistenciales, que básicamente considera la posibilidad de desarrollar cualquiera de los 26 programas asistenciales del SNDIF a través de cinco Líneas estratégicas que comprenden: Asistencia Social Alimentaria; Protección a Menores y Adolescentes Vulnerables; Atención a Población en Desamparo; Fortalecimiento de la Familia y la Comunidad y; Atención a Personas con discapacidad<sup>11</sup>.

Con ello se cumplió, por lo menos de manera secundaria y tardía con lo que establece la Ley de Asistencia Social (Art. 4), en lo relativo al derecho a la asistencia social por parte de los individuos y familias que requieran de servicios

<sup>11</sup> *Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos de Asistencia Social, Fondo V de Aportaciones Múltiples, Ramo 33, 2003, op. cit.*

para su protección y plena integración al bienestar. Es decir, la existencia expresa de una parte de los recursos del FAM V. I para atender todas aquellas acciones que impactan básicamente el grueso de la población sujeta de asistencia social y que se encuentran identificados de manera focalizada. Estos son:

- a) niñas, niños y adolescentes, en situación de riesgo o afectados por: deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando estos son afectado por condiciones familiares adversas; maltrato o abuso; abandono; ser víctimas de cualquier tipo de explotación; vivir en la calle; ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; infractores y víctimas del delito; ser hijos de padres en condiciones de extrema pobreza; ser migrantes y repatriados.
- b) Mujeres en estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes; en situación de maltrato o abandono, y en situación de explotación, incluyendo la sexual.
- c) Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable.
- d) Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.
- e) Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales.
- f) Indigentes.
- g) Alcohólicos y fármaco dependientes<sup>12</sup>.

Lo anterior, permite suponer que se continuará con la escasa atención a la población que se encuentra en estas circunstancias, pues esta misma tendencia se había presentado en el SNDIF con la poca prioridad que se les daba a estos programas, derivado ello en buena medida por la escasez de recursos financieros.

---

<sup>12</sup> Ley de Asistencia Social, 2005

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

En cuanto a la asignación de recursos para este rubro, se observa que a partir del año 2001 se aplica una fórmula para la asignación de recursos a distribuir entre las entidades federativas y en consecuencia a los SEDIF. El monto en promedio, en el periodo comprendido de 2002 a 2004, fue de menos del 10% del total del FAM, lo que traduce en 292, 299 y 312 millones de pesos respectivamente (Cuadro 5.4).

Paradójicamente, esta bolsa considera a la mayoría de programas asistenciales que operaba el SNDIF hasta antes de la descentralización, es a la que menos recursos se le asignan y la que debe sujetarse a la definición y aplicación de criterios para la asignación de recursos por medio de una fórmula de distribución. Un ejemplo de lo inconsistente de esta situación, es el SEDIF de Baja California Sur, que en promedio durante el periodo 2002-2003 recibió \$793,350.00 para operar algunos de los 26 programas asistenciales, lo que resulta verdaderamente irrisorio. De antemano significa una cobertura casi simbólica, pues recordemos que para operar cualquier programa se requiere contar con una mínima estructura administrativa que requiere recursos financieros para operar.

Ello representa destinar una parte de estos magros recursos para tal fin. Aunado a lo anterior, si se efectúa un ejercicio para determinar la distribución per cápita de los recursos - tomando en cuenta el total de su población, sin clasificarla por su condición económica-, se tiene una población de 424,041 habitantes. Según el censo de población 2000 elaborado por el INEGI, significa que a cada persona le corresponde \$1.87 por año, de lo que se desprende lo poco significativo del presupuesto asignado para este rubro.

**Cuadro 5.4 Análisis de presupuesto de las acciones asistenciales del FAM Durante el periodo 2002-2004 (pesos)**

Entidad	2002	2003	2004
Aguascalientes	2,791,842	1,978,145	2,059,149
B. C.	6,117,907	4,362,593	4,541,240
B. C. S.	804,009	772,210	803,831
Campeche	2,154,177	2,768,013	2,881,363
Coahuila	3,931,007	4,079,181	4,246,222
Colima	1,271,723	1,278,540	1,330,896
Chiapas	16,979,868	22,070,507	22,974,286

5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples  
(El SNDIF, 2000-2003)

Chihuahua	7,371,474	6,591,393	6,861,308
D. F.	17,017,544	16,191,472	16,854,507
Durango	4,204,795	3,677,226	3,827,807
Guanajuato	16,023,650	14,697,629	15,299,492
Guerrero	12,705,784	15,379,422	16,009,204
Hidalgo	8,605,261	8,780,526	9,140,086
Jalisco	17,867,822	14,988,382	15,602,151
México	34,706,664	34,065,440	35,460,408
Michoacán	15,429,215	13,276,628	13,820,301
Morelos	4,483,184	4,482,140	4,665,682
Nayarit	2,901,678	2,641,712	2,749,889
Nuevo León	10,007,432	6,538,233	6,805,971
Oaxaca	9,087,688	19,189,693	19,975,504
Puebla	19,671,132	21,604,836	22,489,547
Querétaro	4,645,828	4,135,260	4,304,597
Quintana Roo	2,042,619	2,952,893	3,073,812
San Luis Pot.	7,170,143	7,767,285	8,085,352
Sinaloa	7,905,655	6,319,691	6,578,480
Sonora	4,628,758	4,408,218	4,588,733
Tabasco	4,393,203	6,568,388	6,837,362
Tamaulipas	8,975,962	5,861,881	6,101,923
Tlaxcala	2,517,175	2,815,471	2,930,763
Veracruz	25,837,825	28,335,230	29,495,548
Yucatán	5,799,163	7,172,259	7,465,960
Zacatecas	4,374,146	3,993,687	4,157,227
<b>Total</b>	<b>292,433,348</b>	<b>299,744,184</b>	<b>312,018,601</b>

Fuente: SNDIF-Dirección de Programación y Presupuesto, 2006.

Para dotar de validez a la fórmula, el SNDIF estructuró un proceso incluyente al considerar a los SEDIF en el año de 2001 para que generaran sus propuestas para el diseño de una fórmula para la asignación del FAM V.I, las cuales fueron evaluadas y en su caso validadas en Reuniones Nacionales tanto por el SNDIF, como por los SEDIF. Por primera vez, en el año 2002, se introdujo una fórmula para el proceso de asignación y distribución de recursos, que no consideró al total de recursos asignados en el fondo asistencial.

Para el año 2003 la fórmula fue modificada, lo que permitió llegar a la actual que se denominó “Fórmula de Distribución del Índice de Vulnerabilidad Social” (hasta junio de 2006 no se ha publicado en el DOF, por lo que carece de validez oficial). Cabe destacar, que incluía en su construcción y definición a 13 indicadores nacionales de vulnerabilidad y marginación, a saber: Población con discapacidad, Adultos en plenitud, Población sin seguridad social, Familias monoparentales de jefatura femenina, Madres adolescentes (menos de 19 años),

*5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

Mujeres embarazadas o lactando (hijos menores de un año), Mortalidad infantil (0 a 14 años), Población con menores de 2 salarios mínimos, Población que no asiste a la escuela de niños de 6 a 14 años, Índice de deserción y reprobación escolar, Población mayor de 15 años sin primaria, Hogares sin (agua, drenaje, luz y en hacinamiento) y Niños desnutridos.

A este respecto, en un proceso paralelo a las reuniones nacionales convocadas por el SNDIF durante los años de 2001 y 2002, se estableció la necesidad de elaborar y proponer un instrumento normativo que permitiera regular y encausar la distribución de los recursos entre los SEDIF a acciones asistenciales similares que el SNDIF había desarrollado antes de la descentralización, que permitiera regular la aplicación de los recursos mediante criterios que propuestas de lo proyecto de asistencia social de los SEDIF, lo que representó una limitante que condicionó hasta cierto punto la descentralización.

Esta normatividad, al determinar y requerir criterios específicos en las propuestas de proyectos asistenciales del DIF-DF y Sistemas Estatales y Municipales DIF, condiciona la orientación de los recursos federales Fondo V. I de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 (FAM V.I), estableciendo como prioridad acciones asistenciales en aquellas zonas que cada entidad federativa que se consideran prioritaria por su incidencia de vulnerabilidad.

Convirtiendo a la población vulnerable y marginada en prioridad del FAM V.I, la cual teóricamente se identificará mediante información oficial de censos y estadísticas específicas en los órdenes nacional, estatal y municipal, tornando este proceso de identificación en un requisito para poder validar cualquier proyecto asistencial. Aunque esta situación no es comprobable por el SNDIF pues, como se mencionó anteriormente, carece de facultades para desarrollar la función de vigilancia. La responsabilidad recayó en las leyes locales, congreso estatal, ejecutivo estatal y en el Congreso de la Unión.

Por lo que el SNDIF, asume una función que determina los montos de recursos de cada SEDIF, solicita y concentra la información sobre los resultados de estos programas por cada estado, para mantener un sistema de información nacional sobre las acciones asistenciales. Aunque debe de tenerse muy presenta que

derivado de la desconcentración de recursos y por lo tanto de funciones, mantiene la operación del Programa de Rehabilitación como el programa más significativo a nivel nacional.

#### **5.4 Lineamientos para limitar la descentralización de las acciones asistenciales**

Un elemento que adquiere cierta relevancia en este proceso de análisis de las acciones asumidas por el SNDIF al proceso de descentralización y creación del FAM V. I en 1998, es el diseño e implementación de un instrumento normativo que limita y condiciona, al menos en teoría, a un poco menos del 10% del total de estos recursos que les corresponde a los SEDIF y DIF-DF. Este instrumento se denomina "*Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos Asistenciales, Fondo V de Aportaciones Múltiples, Ramo 33*", que permite al SNDIF inducir a los Sistemas estatales y municipales DIF sobre su destino y aplicación en aquellas zonas del país en las que existe una mayor incidencia de vulnerabilidad, haciendo con ello una prioridad de atención a la población vulnerable y marginada.

El objetivo de estos Lineamientos lejos de favorecer una descentralización administrativa y operativa de los SEDIF, propicia que se mantengan las inercias del SNDIF relativas a las características y orientación de sus programas asistenciales, estos objetivos son:

- Emitir criterios para la determinación de la asignación de los montos de los recursos financieros de la bolsa de asistencia social a distribuirse en los Sistemas Estatales DIF, tomando como base los municipios prioritarios de acuerdo al índice de vulnerabilidad.
- Direccionar el uso exclusivo de estos recursos conforme a la identificación de la población objeto de asistencia social.
- Proponer los proyectos asistenciales que serán financiados con estos recursos por parte del DIF-DF y de los Sistemas Estatales DIF, para la validación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

- Identificar a los sujetos de atención mediante la aplicación del método de Focalización que permite establecer los criterios de inclusión de individuos o familias a partir de su situación de desventaja.

De lo anterior se establece que las condicionantes para los SEDIF en la presentación de proyectos asistenciales son:

- 1) en función a los montos asignados en la fórmula de distribución de recursos (que como se señaló anteriormente solamente afecta a menos del 10% del total de recursos del FAM). Los proyectos asistenciales se presentan en el formato expreso para tal efecto<sup>13</sup> y su duración es no mayor a un año;
- 2) las características de estos proyectos se debe ajustarse a los criterios que para tal efecto establece los citados lineamientos y;
- 3) su viabilidad es evaluada y determinada por un comité técnico denominado “COVAPA”<sup>14</sup>. Lo conforma un cuerpo colegiado integrado por las direcciones involucradas con estos programas en el SNDIF. De esta forma, se da validez al proceso de selección de proyectos asistenciales. Con ello se propicia que todas las acciones a realizar con estos recursos se orienten a acciones que el SNDIF considera prioritarias en el marco del Sistema Nacional de Asistencia Social.

Adicionalmente, los mencionados Lineamientos señalan la existencia de un fondo específico de asistencia social, el cual distingue la inversión para raciones alimentarias y asistencia alimentaria a familias y comunidades, de las acciones de atención a población en desamparo y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y excluye la asignación de estos recursos en otros rubros distintos a los antes señalados.

Sin embargo, en un apartado de los citados lineamientos se considera la posibilidad de ejercer recursos para “proyectos alimentarios a partir de la identificación de necesidades específicas plenamente justificadas en el

---

<sup>13</sup> Incluido en los Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos Asistenciales, Fondo V de Aportaciones Múltiples, Ramo 33. op.cit.

<sup>14</sup> Comité de Evaluación de Proyectos Asistenciales, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2002-2003.

diagnóstico situacional del estado, el cual deberá estar sustentado mediante cifras oficiales de orden federal”<sup>15</sup>.

A este respecto, durante el año de 2002 se analizó el presupuesto de asistencia social observándose que la orientación prioritaria de las acciones asistenciales de los SEDIF fueron los programas de Asistencia Social Alimentaria, que ocuparon el 53% de los recursos ejercidos, mientras que el 47% restante se distribuyó entre las otras líneas estratégicas institucionales (cuadro 5.5).

**Cuadro 5.5 Proyectos remitidos por los SEDIFs por Línea Estratégica durante 2002**

Proyectos	Número de Proyectos	%	Importe (\$)	%
Protección a la Población Vulnerable	93	41,15	101.971.753,87	23.94
Apoyo para la Asistencia Social Alimentaria	33	14,60	225.091.540,70	52.85
Rehabilitación de Personas con Discapacidad.	58	25,66	55.848.001,81	13.11
Fortalecimiento a la Familia	42	18,58	42.942.758,64	10.08
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100</b>	<b>425'854,055.02</b>	<b>99.98</b>

Fuente: SNDIF. Oficialia Mayor 2002

En este mismo periodo los SEDIF del Distrito Federal, Colima, Durango e Hidalgo no presentaron ningún proyecto asistencial, ejerciendo sus recursos del FAM de manera descentralizada (cuadro 4.10). Lo cual significa que no se adoptó ningún criterio normativo del SNDIF, sin que existiera la posibilidad de sanción por parte del SNDIF por carecer de facultades, poniendo de manifiesto su debilidad para normar el ejercicio de estos recursos, pues recordemos que la vigencia y observancia de los *Lineamientos* está condicionada por la aceptación de manera democrática y consensuada de los SEDIF a través de Reuniones Nacionales.

Lo anterior, es derivado de la carencia de instrumentos formales de cooperación con los SEDIF que garanticen la coordinación y adecuada canalización de los recursos descentralizados a programas que el SNDIF

<sup>15</sup> Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos Asistenciales, op. cit.



considera prioritarios, en su calidad de institución rectora de la asistencia social.

**Cuadro 5.6 SEDIF que no presentaron proyectos asistenciales durante el 2002 (Pesos)**

<b>Presupuesto Asignado por Formula</b>	
Colima	1.271.723,52
Distrito Federal	17.017.544,05
Durango	4.204.795,36
Hidalgo	8.605.261,31

Aquí valdría la pena comentar, que el SNDIF carece de la facultad para autorizar el ejercicio de los recursos descentralizados, pues esa es facultad de cada congreso local y de su ejecutivo estatal. Sólo para el caso de la bolsa de asistencia social valida los proyectos asistenciales, buscando atender aquellos grupos que representan prioridad nacional y paralelamente tener un margen influencia en la definición de acciones asistenciales y de certidumbre en la canalización de recursos del FAM. Pues de igual forma carece de facultades para fiscalizar

### **5.5 El pasado y el presente del DIF Nacional a través del programa alimentario**

El programa alimentario es el principal programa asistencial que opera el SNDIF, que en esencia está constituido por dos vertientes. La primera se orienta a población vulnerable como madres lactantes, personas de la tercera edad, discapacitados, etcétera. La segunda, a la población infantil preescolar y escolar mediante apoyos alimentarios directos, compuestos básicamente por desayunos y despensas. Esta vertiente constituye para el SNDIF uno de los programas más antiguos de la asistencia alimentaría directa, sus antecedentes se remontan a principios de siglo con la protección de menores en el rubro de desayunos escolares. Dicha labor se interrumpe en el año de 1914 y se retoma en 1929 con la creación dos instituciones de carácter civil: "La Gota de Leche" y la "Asociación de Protección a la Infancia". Fueron esfuerzos pioneros que originaron a su vez, la sucesión de la Asociación Mexicana de Protección a la

Infancia; el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Este programa surge como una respuesta gubernamental al problema de la desnutrición<sup>16</sup> que afecta principalmente a población con familias numerosas, con bajo nivel económico, malos hábitos de higiene, que no tienen servicio médico y que sufren del desempleo o subempleo. Es decir, la población vulnerable que por su condición extremadamente pobre presentan este problema, que añadidas a otras limitaciones como la discapacidad, la ancianidad, el abandono y/o desnutrición, amplían los factores de pobreza extrema. Su objetivo principal es mejorar la dieta familiar, enriquecer la alimentación de los preescolares, escolares, mujeres embarazadas o lactantes, discapacidad y personas de la tercera edad de las comunidades rurales y urbanas marginadas.

La operación del Programa de Raciones Alimentarias (PRA) está a cargo del DIF,<sup>17</sup> que se integra con un organismo central denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), 31 Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) y el del Distrito Federal, los 2,133 Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF) existentes en el país, y las representaciones del DIF en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

---

<sup>16</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa para Superar la Pobreza y el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, 1995-2000, se señala que la desnutrición, conceptualizada por la Secretaría de Salud como el estado que resulta de la disponibilidad inadecuada de energía y nutrientes en las células y tejidos del organismo debida a la ingestión de alimentos en cantidad y/o calidad deficientes, es uno de los factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema, la cual se manifiesta en altas tasas de morbi-mortalidad infantil y bajos niveles de salud, aprendizaje y productividad. Los menores de cinco años y los niños de preescolar y primaria constituyen los grupos de población con mayor riesgo de desnutrición, que es una de las diez causas principales de muerte infantil a nivel nacional, la quinta en mortalidad preescolar y la octava entre la población escolar; además, la desnutrición en los primeros años de vida puede dañar de forma irreversible la salud física y mental de los infantes, afectando su aprovechamiento escolar y su desempeño productivo.

<sup>17</sup> El DIF es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto el 13 de enero de 1997 y que, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986, es el promotor de la asistencia social y la prestación de servicios en dicho campo, y coordinador del sistema compuesto por los órganos estatales y municipales.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

Desde su creación, y no obstante que a partir de 1998 se transfirieron directamente recursos del Ramo 33 a los estados y municipios, el SNDIF mantiene su participación coordinada con los Sistemas Estatales y Municipales DIF en los programas de atención alimentaria, en virtud de su carácter rector de la asistencia social.

Su importancia radica en que se erige como una estrategia de combate a la desnutrición a nivel federal, atendiendo básicamente a un núcleo de población considerado prioritario, conformado por niños y niñas de los sistemas educativos preescolar y escolar, así como a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados y mujeres embarazadas o lactantes, aunque es preciso reiterar que el SNDIF opera diversos programas asistenciales distintos al alimentario.

De esta forma, el desayuno escolar adquiere relevancia como una estrategia de política social, que se vincula de manera directa con el ámbito educacional, situación que a juicio de Gloria Guadarrama, constituyó un elemento más en la tendencia hacia la fragmentación de la política asistencial que al formar parte de la educación o salud, colocaba en un lugar secundario la atención a las necesidades primordiales de la pobreza<sup>18</sup>.

La participación de la Secretaría de Educación Pública como una entidad que se coordina para operar el programa alimentario tiene su fundamento en lo que señala la Ley de Educación que establece en el artículo 33 fracción XIII que:

“las autoridades realizarán las actividades que permitan ampliar la calidad y cobertura de los servicios educativos, llevando a cabo programas asistenciales, ayudas alimentarias...”.

Varias preguntas surgen después de haber determinado el alto porcentaje de recursos que se destinan a través del FAM V. I al rubro alimentario, que representan aproximadamente el 90% de este fondo. ¿Por qué se mantuvo después de la descentralización casi sin cambios con respecto al anterior esquema de asignación y operación de recursos? ¿Por qué este programa es el único con normas específicas para su operación? Las respuestas a estas interrogantes tienen su explicación en este espacio.

---

<sup>18</sup> Gloria Guadarrama, *Entre la caridad y el derecho*, op.cit, p. 119.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

Una de las estrategias de las políticas de asistencia social del gobierno federal y por lo tanto de la presidencia, es la relativa a la desnutrición infantil como un fenómeno propio de la pobreza extrema, adoptándose un esquema de distribución de desayunos escolares, cuya referencia institucional como quedo ya establecido es el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) cuyo objetivo era básicamente proporcionar desayunos escolares y orientación nutricional a la familia y a la comunidad.

Desde entonces, se significan como un instrumento del gobierno federal para desarrollar y operar diversos programas asistenciales de índole nutricional encaminados principalmente a fortalecer la organización familiar, mediante el sano crecimiento físico y mental de la niñez. Es a partir de 1983 que el SNDIF diseña y opera un programa específico de atención al problema nutricional a nivel nacional denominado Asistencia Social Alimentaría (PASA). Según Rodolfo Aguirre fue el único en beneficio de los niños con deficiencias alimentarias<sup>19</sup> y por lo tanto orientado a apoyar a la población de escasos recursos que presenta las más fuertes deficiencias en materia de nutrición y alimentación, mediante ayuda alimentaría directa y actividades educativas.

En 1986, este programa muestra un incremento financiero importante que le permite ampliar su oferta de manera significativa en un 322.9% con respecto a 1983, lo que se tradujo en “beneficios a familias marginadas de 1,851 municipios, siendo que la población beneficiada en 1983 era de 1,715,586 personas, para 1988 alcanzar los 5,540,060 de personas”<sup>20</sup>.

Para 1990, los desayunos escolares presentaron una tendencia descendente y se alentó la sustitución de los programas meramente asistenciales, por otros que estimulaban la autoayuda, instituyéndose el Programa para el Impulso a la Asistencia Social (1988-1994), que consideraba a la asistencia como un servicio

---

<sup>19</sup> Rodolfo Aguirre Reveles, *La condición de la niñez en los años del ajuste*, Ejercicio Casa-SAPRIN, México, UNICEF-SAPRIN, 2001, p. 21.

<sup>20</sup> Raúl Olmedo Carranza, *El DIF y la descentralización en la administración municipal y el sistema de desarrollo integral de la familia*, en Mario Luis Fuentes, op. cit., p. 648.

de salud, que debería prestarse sólo a personas que se encuentran en estado de minusvalía física, mental, económica y social<sup>21</sup>.

A pesar de lo anterior, el programa de desayunos escolares es el que mayor presencia tiene a nivel federal. Durante el año 1990 se distribuyeron 115.2 millones de desayunos, que beneficiaron a 599 mil personas diariamente en promedio, para el año 2000 se amplió la cobertura de los apoyos alcanzando los 648.8 millones de desayunos repartidos, que beneficiaron a 2.9 millones de niños, observándose un incremento sustancial con respecto a 1990 de 533.6 millones de desayunos que significan 2,390.8 millones de niños beneficiados con desayunos (Cuadro 5.7).

**Cuadro 5.7 Programa de Raciones de Raciones alimenticias (PRA)  
Desayunos**

Año	Repartidos (miles)	Calientes	Fríos	Población Beneficiada (Promedio diario)	Localidades Beneficiadas	Cobertura desayunos en municipios de atención inmediata (%)
1990	115,254			599,370		
1991	122,818			653,300		
1992	138,075			674,400		
1993	157,304			700,000		
1994	255,266			1,270,965		
1995	328,084	49,212	278,872	1,930,348	10,962	
1996	531,960	101,072	430,888	2,092,674	16,259	
1997	529,297	201,133	328,164	2,737,725	16,470	85.97
1998	595,000	447,363	147,637	2,958,670	17,388	82.91
1999	688,058	178,587	509,471	3,440,294	n.d.	66.67
2000	648,889	168,711	480,178	2,990,175	n.d.	69.30

**Fuente:** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en <http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob00/292.xls> consultado el 17 de mayo de 2006. Las cifras reportadas incluyen únicamente recursos federales. A partir de 1998 incorpora el gasto federal descentralizado a través del Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Se reporta información a partir del año en que se inició su registro. e/ Cifras estimadas al cierre del año

Lo anterior, permite contextualizar y comprender por qué en los años 2000-2003 el Programa Alimenticio se significó como una herramienta del gobierno federal para atender a población marginada y en externa pobreza. Adicionalmente representa el programa de mayor tradición, presencia y fortaleza institucional del

<sup>21</sup> Programa para el Impulso a la Asistencia Social 1988-1994, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia, DIF, 1990.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

SNDIF a nivel federal, que impacta directamente en la nutrición de niños en edad preescolar y escolar (primaria) adscritos a la Secretaría de Educación Pública, así como a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados, integrando la asistencia alimentaria a la educación, permitido trascender la temporalidad de la mayoría de programas para la atención a la pobreza que en cada sexenio surgen.

Permitiéndole mantenerse prácticamente sin cambios su esquema operativo e incluso fortalecerse a pesar de la reforma de la LCF de 1998, que determinó la creación del FAM V. I y con ello la descentralización de los recursos con los que operaba el programa alimentario el SNDIF de manera coordinada con las entidades federativas (SEDIF) y municipales (SMDIF). El DIF Nacional participa con los Sistemas Estatales y Municipales DIF en la coordinación de los programas de atención alimentaria y por la adopción y adecuación del anterior esquema de operación contenido en los lineamientos normativos del programa alimentario denominados "*Políticas y Lineamientos de Operación*"<sup>22</sup>.

Estos incluyen los tres niveles de actuación, nacional, estatal y municipal, delimitando las responsabilidades generales de cada uno con relación a los programas de asistencia alimentaria: Programa de Raciones Alimenticias (PRA), Programa de Asistencia Social alimentaria a Familias (PASAF) y Programa de Cocinas Populares (COPUSI).

De acuerdo con lo establecido en el manual "Programas de Asistencia Alimentaria. Políticas (PAA) y Lineamientos de Operación"<sup>23</sup>, elaborado por el SNDIF, y que contiene las normas, políticas y lineamientos para la operación y evaluación del PAA. El objetivo de este programa es fortalecer la dieta de las niñas y niños en edad preescolar y escolar que habitan principalmente en municipios de alta y muy alta marginación, a través del otorgamiento diario de una ración alimenticia que contenga en su modalidad fría por lo menos 20.0%

---

<sup>22</sup> Programas de Asistencia Alimentaria, "*Políticas y Lineamientos de Operación*", Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, abril de 2000.

<sup>23</sup> Este manual fue elaborado por la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF, conforme a lo establecido en el artículo 3o., fracción III, del Estatuto Orgánico del DIF publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de junio de 1999.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

de las proteínas y calorías que se recomienda ingerir diariamente y, en su modalidad caliente, como mínimo el 30.0% de dichos nutrimentos.

Conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1999, se establece que la ración alimentaria deberá proporcionar del 20.0 al 33.0% de las recomendaciones diarias de nutrimentos a los grupos en riesgo y vulnerables<sup>24</sup>.

Con estas *Políticas y Lineamientos*, el SNDIF a pesar de las restricciones que impone la LCF (Art. 41), consistentes en que el fondo se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el presupuesto de egresos de la federación (criterios normativos que no fueron publicadas en el DOF durante el periodo 1998-2004), reforzó su presencia de carácter normativo con los SEDIF, mediante la actualización de sus funciones y esquemas de organización, tanto del Estatuto Orgánico<sup>25</sup>, como de los diversos Manuales de Organización de las áreas que conforman el SNDIF, así como normas que emite la Secretaría de Salud en materia asistencial y alimentaria.

Ello permitió a la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario establecer las políticas, normas y lineamientos para la operación y evaluación de los programas alimentarios. Esta descentralización de recursos, en un primer momento, permitió al SNDIF y a las entidades federativas a través de reuniones nacionales acordar mantener las reglas de operación del programa de raciones alimentarias: desayunos escolares y apoyos alimentarios, cumpliendo con ello uno de los objetivos de la LCF (Art. 40).

---

<sup>24</sup> De acuerdo con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, los grupos en riesgo son aquellos que enfrentan dificultades para acceder a los alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, debido a fenómenos hidrometeorológicos, geológicos y socio-organizativos, o bien que están asentados en forma permanente en localidades con características socioeconómicas deficientes. Los grupos vulnerables, por su parte, son conjuntos de personas que por sus características fisiológicas o patológicas (menores de 5 años, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, escolares, adultos mayores y discapacitados) tienen mayor riesgo de presentar desnutrición.

<sup>25</sup> Publicado por el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 1999.

El SNDIF como una de las diversas instituciones federales de asistencia social, ha mantenido su vínculo al ejecutivo federal y por lo tanto a su bolsillo, desde su creación ha tenido como función principal la ejecución de los programas de asistencia social de carácter presidencial, por lo que algunos de los compromisos internacionales que asume en materia atención nutricional o combate a la pobreza, le son transferidos para su atendidos.

Un caso específico de la desnutrición es el hecho de que, según datos de la propia institución en 1999, de 2,419 municipios que integran el país se reportó atención focalizada con desayuno a 904 municipios de alta y muy alta marginación (657 con alta marginación y 247 con muy alta marginación). Según la clasificación del Consejo Nacional de Población 1995 se tradujo en que únicamente se brindó cobertura con desayuno al 47%<sup>26</sup>.

Adicionalmente a lo anterior, otro factor que incide de manera significativa en este programa para su permanencia, son los compromisos internacionales que adopta el gobierno federal. Estos son derivados en buena medida de los acuerdos financieros que adoptan y que se encuentra estrechamente relacionados con organismos internacionales de financiamiento como son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos organismos juegan un rol fundamental en la determinación y reconversión de políticas de protección social y en específico para la atención a la desnutrición:

- **Cumbre Mundial sobre Alimentación.** Efectuada en Italia en 1996 en la que se suscribe compromisos relativos a la Seguridad Alimentaria Mundial, también conocido como **Declaración de Roma** que establece el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre y a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, mediante acciones de los gobiernos en cuanto al diseño y aplicación de políticas que tengan como objetivo erradicar la pobreza y la desigualdad.
- **Cumbre Mundial en favor de la Infancia.** Realizada en Nueva York durante 1990, que establece conceder especial atención a promover y proteger los

---

<sup>26</sup> Para mayor detalle consultar las *"Políticas y Lineamientos de Operación"*, Ibidem.



intereses y necesidades de las niñas y los niños en los programas de seguridad alimentaria.

Estos compromisos están considerados en **El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, que asigna al SNDIF la responsabilidad de normar, articular y coordinar un conjunto de tareas en el ámbito de la salud comunitaria, a partir de la Asistencia Alimentaria directa a grupos:

- De alta vulnerabilidad.
- En condiciones de pobreza extrema.
- Con mayor desventaja económica y social.

Por cuanto a prioridades, vale citar algunos datos correspondientes a México (1997) incluidos en el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

- La tasa anual de mortalidad en lactantes es de 29 por cada mil nacidos vivos.
- Dicha tasa es mayor en menores de 5 años, con 35 de cada mil.
- El 7% de los nacimientos presenta bajo peso al nacer (menos de 2.500 kgs.).
- El 14% de los niños no llega al quinto grado de primaria<sup>27</sup>.

Realidades todas vinculadas a la marginación y a la desnutrición. Cabe abrir un paréntesis para comentar que si bien la reforma de 1998 significó para el SNDIF la introducción de un esquema de operación federalista, éste todavía no se expresa satisfactoriamente en una distribución de los recursos que corresponda plenamente a las prioridades locales.

En cuanto a la adopción de criterios de desagregación para la distribución de recursos, el Índice de Marginación considera como elemento primordial de identificación a unidades geográficas menores a las entidades federativas, es decir, estudios por municipio, permitiendo identificar las unidades en un orden de mayor a menor carencia.

Para el año de 2000, se observa que de 2,430 municipios existentes en México, 1,292 municipios (53.16%) presentan muy alta y alta marginación: 386 (15.88%) son de muy alta marginación y 906 municipios (37.28%) de alta marginación.

---

<sup>27</sup> Índice de Marginación las ventajas de usar este Índice son: a) desagregación en unidades geográficas menores a las entidades federativas (estudios por municipio o localidad); b) los indicadores con los que se integra la medida resumen son expresados en porcentajes (medida fácilmente comprensible); c) se pueden separar las unidades en un orden de mayor a menor carencia; haciendo con esta medidas más transparente la priorización

Oaxaca representa el caso extremo, de sus 570 municipios, 458 presentan alta y muy alta marginación, lo que significa que el 80.34% de sus municipios se encuentran en marginación y por lo tanto son zonas de alta prioridad para atención por medio de programas asistenciales.

Al efectuar un análisis del índice de marginación a nivel de entidad federativa los mayores índices los presenta los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, quienes concentran 1,056 municipios (43.44 %) con grado de marginación alta y muy alta y por lo tanto son prioritarios en la asignación de recursos del FAM (Cuadro 5.8).

**Cuadro 5.8 Análisis Nacional del índice de marginación por municipio con alta y muy alta marginación**

Entidad	Total	%	Muy baja	%*	Baja	%*	Medio	%*	Alta	%*	Muy Alta	%*	Sin definir	%*
Chiapas	118	4.86	1	0.84	1	0.84	6	5.08	65	55.08	44	37.28	1	0.84
Guerrero	77	3.17	0	---	4	5.19	5	6.49	37	48.05	30	38.96	1	1.29
Hidalgo	84	3.46	8	9.52	19	22.61	16	19.04	32	38.09	9	10.71		
Oaxaca	570	23.46	9	1.57	27	4.73	76	13.33	276	48.42	182	31.92		
Puebla	217	8.93	4	1.84	14	6.45	46	21.19	118	54.37	35	16.12		
Veracruz	210	8.64	8	3.80	17	8.09	39	18.50	97	46.19	49	23.33		
Yucatán	106	4.36	2	1.88	1	0.94	21	19.81	77	72.64	5	4.71		
<b>Total</b>	<b>1,382</b>	<b>57.18</b>	<b>32</b>		<b>83</b>		<b>209</b>		<b>702</b>		<b>354</b>		<b>2</b>	
<b>Total %</b>	<b>56.87</b>		<b>1.31</b>		<b>3.41</b>		<b>8.60</b>		<b>28.88</b>		<b>14.56</b>		<b>0.16</b>	

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) versión 6, 2000, en Información municipal, SNDIF, Oficialía Mayor Coordinación de Asesores, septiembre 2002.

\* Los porcentajes son adiciones para análisis del autor y representan el % con respecto al total de municipios y grado de marginación.

En el otro extremo, los estados que presentan mejores condiciones con respecto al índice de marginación son: Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima que concentran al 2.38% de los municipios, es decir 58 de un total de 2430 municipios, sin que exista en ellos alta y muy alta marginación, determinándose que 50 municipios son clasificados como de muy baja y baja marginación, 28 y 22 municipios respectivamente, y sólo 8 municipios son de media marginación (Cuadro 5.9). Por lo tanto no son prioridades en cuanto a la atención a través acciones asistenciales, pero esta situación que de alguna manera es privilegiada no los excluye de la transferencia de recursos, pues se

atentaría contra el espíritu de la LCF y en consecuencia del federalismo como principio redistributivo.

**Cuadro 5.9 Análisis Nacional del índice de marginación por municipio con muy baja y baja marginación**

Entidad	Total	%	Muy baja	%*	Baja	%*	Medio	%*	Alta	%*	Muy Alta	%*
Baja California	5	0.21	5	100	0	---	0	---	0	----	0	----
Baja Cal. Sur	5	0.21	3	60	2	40	0		0		0	
Coahuila	38	1.56	16	42.10	16	42.10	6	15.78	0	---	0	---
Colima	10	0.41	4	40	4	40	2	20	0	---	0	----
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>2.39</b>	<b>28</b>		<b>22</b>		<b>8</b>		<b>0</b>		<b>0</b>	
<b>Total %</b>	<b>2.38</b>		<b>1.15</b>		<b>0.90</b>		<b>0.32</b>		<b>0</b>			

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) versión 6, 2000, en Información municipal, op. cit.

\* Los porcentajes son adiciones para análisis del autor y representan el porcentaje (%) con respecto al total de municipios y grado de marginación.

En lo relativo a la asignación y distribución de recursos durante el periodo de análisis, se observa una tendencia incremental del presupuesto del FAM V.I. con oscilaciones significativas, en el año de 2002 se presenta un incremento importante del orden del 43.33% que representan 1,276 millones de pesos, con respecto al año inmediato anterior, para el 2003 este incremento sólo fue del 2.45%, que se traduce en 74 millones de pesos, lo que permite suponer que durante este periodo se amplió la cobertura de los programas alimentarios en los SEDIF con significativas variaciones (Cuadro 5.10).

Es preciso señalar que a este respecto el SNDIF carece de información sobre el número de beneficiarios y de alguna evaluación por su parte al respecto, toda vez que carece de facultades para efectuar esta función.

**Cuadro 5.10 Presupuesto del FAM V. I bolsa del programa de Raciones alimenticias 2000-2003 (Miles de pesos)**

SEDIF	2000		2001		2002		2003	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Aguascalientes	24,140	1.81	30,401	1.82	41,509	1.41	42,322	1.40
B. C.	7,811	0.65	17,509	1.05	29,265	0.99	31,021	1.02
B. C. S.	12,499	0.93	16,480	0.98	25,246	0.85	25,278	0.83
Campeche	5,232	0.39	11,488	0.68	19,300	0.65	19,864,	0.65
Coahuila	13,155	0.98	22,798	1.36	36,495	1.24	37,393	1.23
Colima	10,118	0.75	14,399	0.86	20,805	0.70	20,798	0.68
Chiapas	67,023	5.02	82,931	4.97	149,940	5.09	154,019	5.10
Chihuahua	16,767	1.25	23,137	1.38	51,803	1.76	53,786	1.78

5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples  
(El SNDIF, 2000-2003)

D. F.	308,431	23.14	356,920	21.41	720,720	24.49	721,546*	23.91
Durango	49,143	3.68	58,262	3.49	92,471	3.14	92,998	3.08
Guanajuato	13,100	0.98	18,540	1.11	43,611	1.48	49,314	1.63
Guerrero	62,802	4.71	77,964	4.68	132,498	4.50	136,263	4.51
Hidalgo	52,759	3.95	61,537	3.69	87,630	2.97	88,892	2.94
Jalisco	40,233	3.01	50,196	3.01	89,431	3.03	96,039	3.18
México	75,280	5.64	94,142	5.65	131,900	4.48	144,770	4.79
Michoacán	28,537	2.14	41,666	2.50	86,035	2.92	91,384	3.02
Morelos	28,069	2.14	36,043	2.16	49,203	1.67	49,516	1.64
Nayarit	22,831	1.71	29,940	1.79	48,118	1.63	48,378	1.60
Nuevo León	41,169	3.08	48,628	2.91	51,933	1.76	81,802	2.71
Oaxaca	66,539	4.99	82,317	4.94	147,451	5.01	147,521	4.88
Puebla	53,332	4.00	66,470	3.99	118,914	4.04	124,598	4.13
Querétaro	30,917	2.31	40,238	2.41	57,061	1.93	57,572	1.90
Quintana Roo	6,906	0.51	10,695	0.64	19,270	0.65	19,745	0.65
San Luis Pot.	8,233	0.61	14,949	0.89	33,759	1.14	36,165	1.19
Sinaloa	31,905	2.39	40,102	2.40	68,661	2.33	70,247	2.32
Sonora	40,832	3.06	51,011	3.06	68,662	2.33	68,883	2.28
Tabasco	48,364	3.62	57,070	3.42	85,810	2.91	85,255	2.82
Tamaulipas	23,349	1.75	30,466	1.82	65,904	2.23	69,018	2.28
Tlaxcala	42,490	3.18	49,979	3.00	61,922	2.10	61,624	2.04
Veracruz	45,922	3.44	57,079	3.42	144,741	4.91	153,334	5.08
Yucatán	41,956	3.14	49,784	2.98	72,678	2.46	73,628	2.44
Zacatecas	12,952	0.97	22,721	1.36	63,465	2.15	63,845	2.11
<b>T otal</b>	<b>1,332,813</b>	<b>99.93</b>	<b>1,665,874</b>	<b>99.83</b>	<b>2,942,626</b>	<b>99.85</b>	<b>3,016,833</b>	<b>99.82</b>
<b>Miles de pesos</b>			<b>&gt;333,061</b>		<b>1,276,752</b>		<b>74,207</b>	
<b>% de incremento</b>			<b>20%</b>		<b>43.33%</b>		<b>2.45%</b>	

**Fuente:** SNDIF, Dirección de Programación, Organización y Presupuesto, Presupuestos ejercidos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33)

\*El DIF-DF es la única institución que opera un programa distinto al de alimentación con estos recursos.

De igual forma, se observa que los SEDIF Campeche, Quintana Roo, San Luis Potosí, Baja California, Colima, Baja California Sur, y Coahuila son lo que menos recursos reciben en promedio durante el periodo de análisis que abarca de 2000 a 2003, cuyos recursos en promedio oscilaron entre los 176 millones de pesos, lo que constituye en promedio el 5.94 % del total del FAM V. I (Cuadro 5.11), cantidad poco significativa para brindar atención a la creciente población objeto de atención. Adicionalmente, se presentan variaciones por encima del incremento anual del FAM V.I., que en términos generales están por encima de la ampliación anual del presupuesto de este fondo, dado que en el año 2000 obtuvieron 119 millones en promedio y para el año 2003 la asignación de recursos representa 214 millones de pesos.

**Cuadro 5.11 SEDIF que menos recursos obtienen del FAM V. I  
(Millones de pesos)**

Estados	1999	2000	2001	2002	2003
Campeche	9.270	10.857	18.041	21.454	22.632
Quintana Roo	12.352	14.091	10.695	21.312	22.698
San Luis Pot.	20.929	23.540	32.443	40.929	43.932
B. C.	14.146	14.146	27.649	35.383	35.383
Colima	12.669	14.266	19.095	22.076	22.076
B. C. S.	16.470	19.216	23.951	26.050	26.050
Coahuila	21.271	23.172	34.596	40.426	41.473
<b>Total</b>	<b>107.107</b>	<b>119.288</b>	<b>166.470</b>	<b>207.630</b>	<b>214.244</b>
<b>Millones de pesos</b>		<b>12.181</b>	<b>47.182</b>	<b>41.160</b>	<b>6.614</b>
<b>Porcentaje de incremento</b>		<b>11.22 %</b>	<b>28.35 %</b>	<b>19.83 %</b>	<b>3.18 %</b>
<b>Porcentaje de participación con respecto al presupuesto del FAM V.I.</b>	<b>5.17 %</b>	<b>5.02 %</b>	<b>5.88 %</b>	<b>6.41 %</b>	<b>6.45 %</b>

**Fuente:** Presupuestos ejercidos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33), op. cit.

Sin embargo, al efectuar un ejercicio comparativo en cuanto al total de población en cada una de esta siete entidades con los datos del *Censo General de Población y Vivienda, 2000*, se observa que estados con menores porcentajes de habitantes como Tlaxcala es de 0.98 %, Nayarit 0.94 %, Aguascalientes 0.96 % no reciban menores recursos del FAM V.I, coincidiendo con la menor distribución de recursos con los SEDIF de Quintana Roo 0.89 %, Campeche 0.77 %, Colima 0.55 y Baja California el 0.43 %, que en conjunto representan sólo el 5.52 % de total de habitantes durante el año 2000.

De tal forma, si bien es cierto que estos estados son los que menos cantidad de población poseen, no se observa congruencia en la asignación de recursos para estos SEDIF (Cuadro 5.12), lo que denota poca claridad aplicando este criterio. Sin embargo, es muy poco significativo el monto de recursos para atender a esta población, adquiriendo matices sólo simbólicos en la atención asistencial.

**Cuadro 5.12 Recursos del Fondo de aportaciones múltiples por entidad federativa que menores recursos obtienen durante el periodo 2000-2003**

Entidad					Promedio recursos	**	Per cápita

5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples  
(El SNDIF, 2000-2003)

	2001*	2002*	2002*	2003*	2000-2003	Población	Por habitante
Aguascalientes	32,194,888	39,481,734	44,300,962	44,300,961	40,069,636	944,285	42.43
Baja Cal. Sur	19,216,968	23,951,200	26,050,209	26,050,210	23,817,146	424,041	56.16
Campeche	10,857,306	18,041,860	21,454,863	22,632,850	18,246,719	690,689	26.41
Colima	14,266,878	19,095,320	22,076,943	22,076,944	19,379,021	542,627	35.71
Nayarit	36,270,978	45,298,000	51,019,718	51,019,719	45,902,103	920,185	49.88
Quintana Roo	14,091,690	18,593,280	21,312,779	22,698,774	19,174,130	874,963	21.91
Tlaxcala	53,775,104	62,664,096	64,439,935	64,439,935	61,329,767	962,646	63.70

Fuente: \* Sistema de Solicitud de Información, Unidad de Enlace del DIF Nacional, 17/05/2006.

\*\* INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Ahora bien, y sólo a manera de un ejercicio práctico, se determinará el monto promedio de los recursos que correspondería a la población en pobreza extrema, en función a la proporción directa del número de habitantes que se encuentra en esta situación (partiendo del supuesto de que sea el 10% del total de la población de cada una de las siete entidades federativas analizadas) y al total de recursos transferidos mediante el FAM V. I durante 2000-2003.

El resultado sería que estos recursos oscilarían entre los \$637.00 y \$264 por habitante anualmente, es decir \$53.08 y \$22.00 mensualmente (cuadro 5.13), lo que a todas luces resulta insuficientes para estar en posibilidad de brindar una mínima atención a toda esta población, por lo que dada la escasez de recursos la estrategia que se adopta es privilegiar los escasos apoyos para los casos extremos de pobreza, excluyendo con esto a una parte considerable de esta población.

**Cuadro 5.13 Estimación de ingresos per cápita entre población en extrema pobreza**

Entidad	10 % de población en pobreza extrema	Recursos anuales por habitante
Aguascalientes	94,452.5	424.23
Baja California Sur	42,404.1	561.67
Campeche	69,068.9	264.18
Colima	54,262.7	357.13
Nayarit	92,018.5	498.83
Quintana Roo	87,496.3	219.14
Tlaxcala	96,264.4	637.09

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SINDIF, 2000-2003)*

Este cuadro un ejercicio del autor que estima a manera de ejemplo 10% de población en externa pobreza, tomando como referencia poblacional la información de INEGI y los recursos del FAM V

En contraparte con lo anterior, los SEDIF D. F., México, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla e Hidalgo obtienen la mayor cantidad de recursos del FAM V.I durante el periodo en cuestión, que en promedio fue del 50.4 % que se convierten en 875.6 millones de pesos, con un crecimiento presupuestal constante de 1,128.7 millones de pesos (Cuadro 5.14), que siguen siendo sumamente limitados para una población objetivo en constante crecimiento.

**Cuadro 5.14 SEDIF que más recursos obtienen de la bolsa del programa de Raciones alimenticias FAM V. I**

SEDIF	2000		2001		2002		2003	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
D. F.	308,431	23.14	356,920	21.41	720,720	24.49	721,546	23.91
México	75,280	5.64	94,142	5.65	131,900	4.48	144,770	4.79
Chiapas	67,023	5.02	82,931	4.97	149,940	5.09	154,019	5.10
Oaxaca	66,539	4.99	82,317	4.94	147,451	5.01	147,521	4.88
Guerrero	62,802	4.71	77,964	4.68	132,498	4.50	136,263	4.51
Puebla	53,332	4.00	66,470	3.99	118,914	4.04	124,598	4.13
Hidalgo	52,759	3.95	61,537	3.69	87,630	2.97	88,892	2.94
<b>Total</b>	<b>686,166</b>	<b>51.45</b>	<b>822,281</b>	<b>49.33</b>	<b>1,489,053</b>	<b>50.58</b>	<b>1,517,609</b>	<b>50.26</b>
<b>Miles de pesos</b>			<b>136,115</b>		<b>666,772</b>		<b>28,556</b>	
<b>Porcentaje</b>			<b>16.55</b>		<b>44.77</b>		<b>1.88</b>	

**Fuente:** Presupuestos ejercidos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33), op. cit.

Sin embargo, la distribución no es equitativa, pues el Distrito Federal que es la segunda entidad con mayor cantidad de población con 8,605,239 de habitantes en el año 2000, con el 8.82% de la población total del país (Cuadro 8), recibe en promedio durante el periodo 2000-2003 la mayor cantidad de recursos con 526.9 millones de pesos que representan un poco menos de una cuarta parte del FAM V.I.

Es decir, el 23.23%, a pesar de que el Estado de México es la entidad a nivel nacional con mayor cantidad de habitantes con 13, 096, 686, que representa el 13.43% del total de población del país (Cuadro 5.15) y recibe en promedio 111.5 millones de pesos, es decir el 5.14%. Así, puede observarse una diferencia significativa con respecto al Distrito Federal del 400% aprox., lo que permite

concluir que el actual sistema de distribución de recursos del FAM es poco claro, equitativo y transparente.

**Cuadro 5.15 Entidad federativa con mayor población en al año 2000**

Entidad Federativa	Total	%
México	13,096,686	13.43
Distrito Federal	8,605,239	8.82
Veracruz	6,908,975	7.08
Jalisco	6,322,002	6.49
Puebla	5,076,686	5.20
Guanajuato	4,663,032	4.78
Michoacán	3,985,667	4.08
Chiapas	3,920,892	4.04
<b>Total</b>	<b>52,579,179</b>	<b>53.92</b>

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, op.cit.  
El porcentaje es un agregado del autor para análisis.

Adicionalmente, si se incorporara el criterio de marginación como elemento para focalizar y determinar la distribución de recursos del FAM V.I a cada SEDIF (Cuadro 5.16), se observa que en términos generales existe una congruencia en la asignación de recursos. Sin embargo, es conveniente reiterar que para la determinación de recursos para cada SEDIF a partir de 1998 no se aplica fórmula de distribución, manteniéndose hasta al año 2002 las “Políticas y Lineamientos de Operación” del Programa de Asistencia Alimentaria, con los criterios normativos con los que se operó y reguló este programa alimentario hasta antes de la descentralización de recursos.

**Cuadro 5.16 entidades federativas con mayor índice de marginación en el año 2000**

Entidad	%	Total	Muy bajo	%*	Bajo	%*	Medio	%*	Alta	%*	Muy Alta	%*	Sin definir	%*
Oaxaca	23.46	570	9	1.57	27	4.73	76	13.33	276	48.42	182	31.92		
Chiapas	4.86	118	1	0.84	1	0.84	6	5.08	65	55.08	44	37.28	1	0.84
Puebla	8.93	217	4	1.84	14	6.45	46	21.19	118	54.37	35	16.12		
Guerrero	3.17	77	0	---	4	5.19	5	6.49	37	48.05	30	38.96	1	1.29
Hidalgo	3.46	84	8	9.52	19	22.61	16	19.04	32	38.09	9	10.71		
México	5.1	124	37	29.83	37	29.83	18	14.51	29	23.38	1	0.80	2	1.61
<b>Total</b>	<b>48.98</b>	<b>1190</b>	<b>59</b>	<b>43.6</b>	<b>102</b>	<b>69.65</b>	<b>167</b>	<b>79.64</b>	<b>557</b>	<b>267.39</b>	<b>301</b>	<b>135.79</b>	<b>4</b>	<b>3.74</b>

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) versión 6, 2000, en Información municipal, SNDIF, Oficialía Mayor Coordinación de Asesores, septiembre 2002.

\*Los porcentajes son adiciones para análisis del autor.



A partir del 2003 el SNDIF realiza una reestructuración programática que considera que los programas de Raciones Alimentarias (PRA) y Asistencia Social Alimentaria (PASAF), se abran a cuatro vertientes: Desayunos escolares, Menores de cinco años en riesgo, Familias en desamparo y Sujetos vulnerables, cuyos apoyos no excederán de un año. En donde los sistemas estatales y municipales DIF serán los encargados de hacer llegar a la población sujeta de atención, las diferentes acciones de asistencia alimentaria, dado que el SNDIF se asume como una entidad normativa.

Adicionalmente, contempla la aplicación de cuatro políticas consensuadas con los estados para regir la operación de los programas alimentarios: *Integralidad* entre sí, a fin de evitar duplicidades; mejoramiento de la *focalización*; *aceptación del sujeto de asistencia*; e incremento de la *confianza ciudadana* en la institución, garantizando la transparencia y eficacia en el uso de los recursos.

## **5.6 ¿Existe control de los recursos?**

Otro aspecto que adquiere especial relevancia es el proceso de descentralización de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para la Asistencia Social FAM V. I. Merece especial atención el aspecto de control y supervisión de los recursos. Sobre este tema se ha escrito mucho y hay coincidencia en los estudiosos sobre el tema en el sentido de la existencia de lagunas legales que deja la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en cuanto a la asignación y aplicación de los recursos entre los diferentes órdenes de gobierno, que es poco clara e incluso discrecional y laxa.

La LCF establece que las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por lo tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos (artículo 40), que para el caso del Fondo V. I. para la asistencia social se destinarán para: desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social, población en condiciones de pobreza extrema y población en desamparo, sujetándose para tal efecto a las reglas que al respecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos

de la Federación del año correspondiente, sin que ello haya ocurrido durante 2000-2003. Adicionalmente esta Ley no prevé algún criterio para los gobiernos estatales, dejándoles un amplio margen discrecional en su orientación y aplicación.

A pesar de lo anterior, en el Programa Institucional Anual 2004 del SNDIF se incluye un apartado que denomina seguimiento a los programas del Ramo 33, el cual señala las metas de los programas alimentarios que se reportan de manera trimestral, cotejándolo con los resultados obtenidos, mismos que se integran en los Informes de Gobierno del Ejecutivo y de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, documentos que son presentados a conocimiento del H. Congreso de la Unión del país.

Ello derivado, de que el SNDIF es la institución que reporta a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre los siguientes programas alimentarios, que hasta 2002 se denominaban Programa de Raciones Alimenticias (PRA):

- Desayunos Escolares.
- Atención a menores de cinco años en riesgo.
- Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo y.
- Asistencia Social Alimentaria a Sujetos Vulnerables estos dos últimos corresponden a lo que fue el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias hasta el año de 2002 (PASAF).

Las acciones en relación con estos programas son en teoría el seguimiento y la asesoría para su operación, así como la evaluación del impacto que estos generan en la población beneficiaria, con objeto de conocer el cumplimiento de los objetivos y metas, identificando desviaciones para retroalimentar los procesos y la toma de decisiones en el curso de los programas, sin embargo estas funciones no se cumplen como lo demuestran los resultados de dos reportes derivados de revisiones practicadas por la Auditoría Superior de Federación que se incluyen a continuación.

El SNDIF carece de facultades para ejercer esta función, por lo que las funciones que desempeña se circunscriben a determinar los montos a distribuir por entidad federativa y operar un sistema de información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas a nivel nacional de las distintas acciones asistenciales de los SEDIF, sin que verifique su veracidad y confiabilidad.

En cuanto al control y supervisión del manejo, la citada ley señala que los recursos quedarían a cargo según las etapas en:

- I. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública) desde el inicio proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas.
- II. Gobiernos de las entidades federativas y autoridades de los gobiernos municipales, desde su recepción hasta la erogación total.

Haciéndose énfasis en que la supervisión y vigilancia no podrá implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en su administración y ejercicio, es decir se respetará la autonomía de forma irrestricta, sobre las características y forma con las que se operen las acciones asistenciales.

La responsabilidad de fiscalizar las cuentas públicas tanto de las entidades federativas como de los municipios serán efectuados por su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, verificando que los recursos se apliquen para los fines previstos en la LCF. Sin embargo, en el año 2001 la Auditoría Superior de la Federación efectuó una auditoría al SNDIF<sup>28</sup>, que incluía a los recursos descentralizados por la LCF y cuyos resultados más relevantes fueron los siguientes:

---

<sup>28</sup> Mediante oficio núm. OASF-F\_1208/01 de septiembre de 2001, el C.C.P. Gregorio Guerrero Pozas, Auditor Superior de la Federación, comunicó a la Sra. Ana Teresa Aranda Orozco, Directora del SNDIF la revisión de la Cuenta de la hacienda Pública correspondiente al ejercicio 2000.

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

El punto de referencia fueron los compromisos adquiridos por la administración en el periodo de revisión que fue alcanzar un índice del 24% de aporte calórico en desayunos escolares; brindar el 90% de atención alimentaria en zonas prioritarias; asimismo, alcanzar un índice (50%) de instalación de cocinas en municipios prioritarios; alcanzar el 16% en el índice de niños recuperados con desnutrición leve.

Los resultados de la Evaluación del Programa de Raciones Alimenticias en el periodo 1998-2000, determinaron que:

El objetivo, asentado por el DIF en los lineamientos de operación de 2000, difiere del propósito establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) 1995-2000, ya que mientras que en estos dos documentos el Ejecutivo Federal se comprometió a garantizar el mejoramiento nutricional de los niños, el PRA se limita a fortalecer la dieta de los mismos.

Las raciones entregadas permitieron atender únicamente al 60.9% de la población objetivo del PRA determinada por la Auditoría Superior de la Federación de 7.4 millones de niños.

El programa focalizó sus acciones principalmente en los municipios de media, baja y, muy baja marginación, lo que significó que en los municipios de alta y muy alta marginación, que constituían su prioridad, su cobertura se limitara al 63.6%.

Respecto del aporte calórico, con la auditoría se detectó que el SNDIF dispuso, en los lineamientos de operación del PRA de 2000, que para las raciones frías, que constituyen el 64.6% de la totalidad de las entregas, solamente se otorgaron el 20.0% de los requerimientos calóricos, esto es, 10.0 puntos porcentuales menos que el compromiso establecido por el Ejecutivo Federal en el PANF; mientras que para las raciones calientes, que conforman el 35.4% restante, se estableció mantener el 30.0%.

Con la revisión de los resultados reportados del indicador "Índice de aporte calórico con desayunos escolares", que permiten medir el impacto del consumo de las raciones en los niños beneficiarios del programa, se detectó que fueron

5. *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples (El SNDIF, 2000-2003)*

construidos con información parcial, ya que no todos los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) remitieron al Sistema Nacional DIF los reportes correspondientes y quienes sí lo hacen aplican métodos distintos, no existiendo uniformidad al respecto.

En cuanto al examen realizado a los reportes que emiten los SEDIF para la ración fría, 16 de 22 entidades federativas tuvieron un aporte calórico inferior al 20.0% y para la ración caliente 13 de los 31 estados estuvieron por debajo del 30.0% propuesto; además de que dichos reportes se emitieron sin considerar en el cálculo a los niños de cinco años para el nivel preescolar y de diez a doce años para primaria.

La evaluación del indicador “Índice de niños recuperados con desnutrición leve” establecido por el SNDIF para medir el impacto en el estado nutricional de los niños beneficiarios, reveló que los resultados se construyeron con información parcial, ya que no todos los SEDIF remitieron al SNDIF la información correspondiente y los que sí la remitieron omitieron incorporar la totalidad de los planteles escolares donde operó el programa.

Los SEDIF aplicaron distintos métodos para obtener los resultados, pues no todos determinaron la desnutrición con datos del indicador talla para la edad.

El SNDIF no llevó a cabo estudios sobre el impacto que tiene el consumo de las raciones alimenticias en el aprovechamiento escolar de los niños beneficiarios del PRA, ni en el nivel de asistencia de estos a la escuela.

Respecto de los recursos financieros, en el periodo 1998-2000 el 72.4% en promedio de las raciones alimenticias que se distribuyeron diariamente se financiaron con recursos fiscales del Ramo 33 y el 27.6% con aportaciones de los gobiernos estatales. Las primeras incrementaron su participación en 13.2 puntos porcentuales en el total distribuido y las segundas disminuyeron en la misma proporción; por lo que de continuar esa tendencia la ampliación de la cobertura del programa sería dependiente de la disponibilidad de los recursos federales.

En cuanto a los recursos del Ramo 33, las aportaciones federales a los gobiernos estatales y del Distrito Federal se distribuyeron sin considerar a la

población que por su condición socioeconómica es susceptible de recibir el beneficio, ya que a la Región Ciudad de México se le asignó el 24.7% de los recursos para entregar 501.4 miles de raciones, aun cuando en ella sólo existe el 6.0% (433.0 miles de niños) de la población objetivo del PRA; mientras que a la Región Centro se destinó el 24.0% de los recursos del Ramo 33 para otorgar 918.9 miles de raciones, donde se concentró el 40.5% (2,903.0 miles de niños) de la población objetivo del programa.

De lo anterior, se desprende que la falta de claridad en la definición de responsabilidades para supervisar la aplicación de los recursos del fondo entre los tres órdenes de gobierno, aunado a la falta de atribuciones por parte del SNDIF para regular la aplicación de la normatividad existente en el proceso de identificación y desarrollo de las acciones asistenciales, fueron factores para el incumplimiento parcial del Programa de Raciones Alimenticias (recordemos que este programa en 2000-2003 centralizó el 90% de los recursos del fondo) en lo relativo a su objetivo que consiste en fortalecer la dieta de las niñas y niños en edad preescolar y escolar que habitan principalmente en municipios de alta y muy alta marginación, restando con ello eficacia en la aplicación de recursos, con la consecuente debilitamiento de las instituciones.

A la vez, puede observarse que se atendieron municipios que eran una primera prioridad para su atención por su índice de marginación. Sin embargo, esta situación nos lleva a una interrogante, ¿hasta dónde es conveniente influir en la determinación de relevancia en la identificación de necesidades? Sólo el tiempo y acciones específicas darán los resultados esperados.

Lo que sí es un hecho es que este proceso requerirá varias adecuaciones y precisiones normativas y operativas para poder desarrollarse de una manera más óptima, así como una mayor profesionalización de la burocracia sobre todo en el nivel municipal.

Con el ramo 33, se suponía que se iba a resolverse muchos problemas al establecer lineamientos y criterios claros respecto a cómo asignar los recursos entre los estados y municipios. El FAM V.I es recurso de tipo compensatorio, dado que pretende mitigar la pobreza extrema, sin embargo como quedo ya

demostrado la asignación presenta en parte el mismo comportamiento de las asignaciones del pasado y adicionalmente son una parte mínima (0.84%) del total de los recursos que se distribuyen a los siete fondos que conforman el Ramo 33

Lo que significa que no ha habido un cuestionamiento real del cuál debe ser el diseño fundamental de este fondo, manteniendo en realidad una fuerte reminiscencia inercia del pasado.

Adicionalmente, no hay una fórmula para la asignación estatal, que haga transparente su distribución local y municipal, por lo que la conclusión general a la que se llega es que en México se está descentralizando la función de financiar la asistencia social, más no necesariamente se está descentralizando las decisiones respecto a la orientación y prioridades en el ámbito local.<sup>29</sup>

Adicionalmente y a efecto de proporcionar más elementos sobre la poca vigilancia y respuesta por las entidades que ejercen los recursos del Ramo 33 (entre los que se encuentran los recursos del FAM V.I.), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al revisar la cuenta pública del año 2002<sup>30</sup> determinó que al fiscalizar estos recursos. Once Estados presentaron evasivas para la revisión de su cuenta. Cabe hacer mención, que durante este periodo se efectuaron 68 auditorías a los recursos transferidos a los Estados y Municipios vía el Ramo 33 en el 2002. De las cuales 17 auditorías fueron realizadas directamente por la ASF y las 51 restantes por los órganos de fiscalización superior de las Legislaturas Estatales.

Las irregularidades más comunes encontradas en las auditorías realizadas son ocho: pago a personal comisionado en otras dependencias; servidores públicos

---

<sup>29</sup> Alberto Díaz, *El impacto local de las políticas sociales federales*, en Juan de Dios Pineda (coordinador), *Enfoque de políticas públicas y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anahuac, 1999, p. 106

<sup>29</sup> [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id\\_article=586](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=586), consultado el 19 de Julio de 2005. Once Estados no entregaron información de como ejercieron recursos del Ramo 33: ASF. Lo anterior fue ratificado en el análisis que se realizó al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que elabora la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

*5. La asistencia social y la descentralización de recursos a través del fondo de aportaciones múltiples  
(El SNDIF, 2000-2003)*

que incurrieron en cobros indebidos; firmas que no coinciden con las que aparecen en las plantillas de personal; otorgamiento de compensaciones a servidores públicos operativos, para homologarlos a mandos medios; pagos indebidos a servidores públicos; centros de trabajo no autorizados o dados de baja para incorporados a la nómina; falta de controles internos suficientes en materia de administración de personal y en el pago de sus remuneraciones, aplicaciones indebidas de gasto, y técnica aplicable; así como deficiencias en la integración de los expedientes unitarios de las obras ejecutadas y en los procesos de adjudicación de las mismas. También indica que en los municipios con mayor rezago económico y social existe cierta tendencia a encontrar mayores irregularidades.

El control de estos recursos por las entidades federativas es todavía incipiente y un tanto discrecional, provocado en buena medida por la poca claridad en la definición de reglas o normas de operación de los recursos por parte del gobierno federal, así como en su aplicación, ello obliga a que no sólo la federación fiscalice los recursos, sino que deben involucrarse los gobiernos locales con sus congresos no sólo en su vigilancia sino en su legislación para un eficiente ejercicio de los mismos, a efecto de estar en posibilidad de transparentar su manejo.

De igual forma, es indispensable incorporar a las asociaciones civiles y sociedad en general que está interesada en este proceso, a efecto de que esté en posibilidad de emitir su opinión en cuanto a los supuestos logros alcanzados con los recursos. Lo que sí es un hecho, es que existe preocupación sobre todo del Congreso de la Unión, para conocer la forma en que se distribuyen los recursos, las metas alcanzadas en el ámbito local, ya sea entidades federativas o municipios, buscando que exista congruencia con los objetivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal para el FAM V. I., pues recordemos que los recursos son aportaciones para fines específicos que el gobierno federal determina en función a las prioridades nacionales



## **CONCLUSIONES**

Durante el proceso de elaboración de esta investigación, se ha efectuado una serie de reflexiones sobre la política asistencial como parte de una de las varias opciones de la política social del Estado, específicamente la orientada al segmento de la población más necesitada y desprotegida cuya característica es la pobreza extrema. Se hizo énfasis en cómo ha evolucionando la acción gubernamental y con ello la interpretación teórica que al respecto se genera, que está en función a la posturas teóricas, prácticas y/o motivos para aborda su estudio.

Lo que es un hecho, es que la política asistencial, desde su origen hasta los inicios del siglo XXI, ha tenido un recorrido variado y plagado de contrastes y postura, unas a favor, otras en contra, ya sea por falta de atención gubernamental, por la escasez de recursos gubernamentales para financiarla, por lo poco eficiente de sus resultados, por lo costoso de su administración o por el recurrente uso político que en los últimos tiempos se ha hecho de ella, generando su segregación y estigmatización. Sin embargo, el punto en donde hay coincidencia es que no debe presentarse esta situación en un país que se jacta de un buen desarrollo económico y social.

Un factor determinante para la viabilidad de esta política asistencial, es la disponibilidad de recursos para financiarla, cuya posibilidad está estrechamente vinculado a la voluntad política del gobernante en turno y por supuesto al modelo económico que predomine durante su gestión. Puede observarse que en los últimos años la característica y constante ha sido su escasez, aunada al incremento de la pobreza extrema.

Por lo mismo, se han generado críticas constantes de la sociedad por la ineficiente y en algunos casos mal manejo en la administración, canalización y aplicación de los apoyos a la población que mayor lo demanda, así como su usos político no sólo del gobierno central, sino ahora también de las entidades

federativas. Derivando en desconfianza y poca credibilidad sobre su correcta aplicación y sobre todo beneficio en el concierto nacional.

Este nuevo entorno político nacional, cuya principal característica es la pluralidad y participación en la definición de políticas públicas tanto de los partidos políticos en el Congreso, como de la sociedad civil, juega un papel importante como factor de influencia para la determinación del Ejecutivo Federal de nuevas estrategias para atender este añejo problema nacional.

Situación derivada, en buena medida por el debilitamiento del principio de discrecionalidad y del presidencialismo, que como un ente omnipotente que determinaba el rumbo de las acciones gubernamentales. De esta manera, se dan pasos importantes para la incorporación de diversos actores en su determinación y en la delegación de funciones.

Que si bien, en un principio se realiza de manera poco clara, discrecional e incluso hasta cierto punto tutelar, hasta que se consolida en un proceso sustentable y sostenido de mediano y largo alcance.

Tal es el caso, de la descentralización de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para la Asistencia Social a través del Ramo 33, que representa un magro porcentaje en promedio de participación de 1.41% (periodo de 2000-2003) del total de los siete fondos que conforman este ramo, pone de manifiesto la minúscula importancia de la política asistencial, considerándola residual en el concierto de las estrategias relativas a la pobreza.

Este proceso de creación del Ramo 33, adquiere consistencia y se consolida durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Ha sido el propio ejecutivo quien dentro de su programa de gobierno impulsa la descentralización de recursos que presupuestalmente eran asignados a varias dependencias gubernamentales como la Secretaría de Salud, Educación Pública y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) entre otras.

Aunque, para el caso específico del Fondo V de Aportaciones Múltiples para la asistencia social (FAM V. I.) fueron factores de índole político (negociaciones de último momento para autorizar el Presupuesto de Egresos de la federación de 1998) los que propiciaron que los recursos se transfirieran directamente mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación a las entidades federativas, conforme a los criterios que establece la Ley de Coordinación Fiscal. En esta ley los recursos son considerados como aportaciones, por lo que son recursos etiquetados por la federación para fines específicos, evitando así la discrecionalidad en su manejo y aplicación, pero sobre todo establece de forma clara el porcentaje fijo de los ingresos fiscales federales que se asignaran para tal fin, eliminando la discrecionalidad política, dándole certidumbre sobre la disponibilidad y planeación de programas en los estados.

De igual forma, dado lo prematuro de tal decisión se careció desde un principio de estrategias y normas para implementar acciones específicas de tipo administrativo para la descentralización. A pesar de que la LCF consideraba la existencia de dichas reglas serían publicadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio.

Esta situación que no se cumplió de 1998 a 2003, manteniendo con muy pocas variaciones los criterios de asignación y operación de los programas asistenciales en los estados que hasta antes de la descentralización determinaba el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), aceptándose su asignación y distribución de manera inercial, sobre la base de la capacidad establecida del capital físico y humano de los SEDIF, sin tener en cuenta las nuevas demandas y necesidades.

Dentro de los aspectos novedosos del diseño del Fondo de aportaciones múltiples para la asistencia social (FAM V. I.) destaca su división en dos bolsas: una para la de atención a personas vulnerables y la segunda para el programa alimentario: La primera se caracteriza por la utilización parcial de una fórmula

para la distribución de los recursos del fondo que sólo se aplica a menos del 10% del monto total, misma que no ha sido publicada, por lo que carece de validez y la segunda con mínimos cambios en su operación.

En cuanto su cobertura, durante 2002 a pesar de que su prioridad es atender a personas vulnerables y marginadas, los SEDIF destinaron el 95% de los recursos de esta bolsa en acciones de apoyos alimentarios, poniendo de manifiesto que el principal problema de la población en externa pobreza es la alimentación, por lo que su oferta asistencial se orienta principalmente en este sentido.

En cuanto a los recursos para programas asistenciales distintos al de alimentación, el SNDIF instrumentó criterios normativos para el cumplimiento del objetivo que señala la LCF, con la participación y aprobación de los SEDIF, manteniendo de esta forma cierta influencia y control que complemente la fórmula de distribución de recursos. Sin embargo, dichos instrumentos hasta el 2005 no habían sido publicados, por lo que carecen obligatoriedad y por lo tanto de posibilidad de sanción.

Es necesario publicarlos en el Diario Oficial de la Federación para que adquieran el carácter obligatorio y, de esta forma reducir la posibilidad de desvío o mal manejo. Independientemente de esta situación hasta cierto punto irregular, el peso de las decisiones para la aplicación de los recursos se encuentra en las entidades estatales y municipales, no en el SNDIF. Es preciso señalar que de facto, existe una mínima capacidad de control de la federación en el ejercicio del gasto.

En cuanto a la asignación de montos y su distribución de los recursos a los SEDIF, se observan pocos cambios con respecto a este proceso anterior a la reforma de 1998 de la LCF, manteniendo la hegemonía los siguientes estados: Distrito Federal, México, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla e Hidalgo. A dichos estados en conjunto se les asigna en promedio un 50.4 %. Es el Distrito Federal

el que obtiene mayor cantidad de recursos a pesar de ser la segunda entidad con mayor población con el 8.82% de la población total del país en el año 2000. Ello significó recibir en promedio durante los años 2000 al 2003 un poco menos de una cuarta parte del FAM V.I, es decir el 23.23%.

Debe recordarse que el Estado de México es la entidad a nivel nacional con mayor cantidad de habitantes con el 13.43%, pero recibe en promedio el 5.14%. Por lo tanto, se observa una diferencia significativa con respecto al Distrito Federal del 400% aproximadamente. Esta situación permite advertir que el actual sistema de distribución de recursos del FAM es poco claro, inequitativo y nada transparente.

En este contexto, las acciones asistenciales, al adoptar el anterior esquema no presentan diferencias significativas en la asignación y aplicación de recursos. El proceso requiere adecuaciones propias de las nuevas circunstancias, transparencia en su aplicación y sobre todo la no discrecionalidad por parte de la burocracia central para la determinación de los montos a distribuir en función a criterios claros, equitativos y sobre todo del conocimiento no sólo de la estructura central y estatal del DIF.

Se debe reconocer que en el caso específico del FAM V.I., se perciben inconsistencias y resultados poco claros. Esta situación debe de ser especialmente vigilada, dado que existen fundadas preocupaciones para la aplicación de los recursos, se debe garantizar la eficiencia y focalización de los escasos recursos, pues es una de las primicias por la que se instrumentó este proceso de descentralización.

Otro factor que de alguna manera facilitó la descentralización y sobre todo evitó confrontaciones y desacuerdos del SNDIF y los SEDIF, fue que los recursos que se transfirieron por ley fueron etiquetados de origen con la clasificación de aportaciones. Con ello se estableció que deberían destinarse para acciones de carácter alimentario y de apoyo a población en extrema pobreza, cuyos

programas ya operaban los SEDIF y SMDIF. Fue así que no se requirió en este inicio de una inversión en estructura administrativa y física, ni de un replanteamiento a los procesos de operación de los programas asistenciales. Por lo tanto, las innovaciones y requerimientos de capacitación para su operación fueron mínimos. Todos ellos relacionados en buena medida con los procedimientos administrativos relativos a la adquisición y componentes de los diversos apoyos que se otorgan con los recursos.

El Programa de Raciones Alimenticias (históricamente ha canalizado la mayor cuantía de recursos y que por lo tanto proporciona mayores beneficios y presencia del SNDIF como institución asistencial), que incluye los desayunos escolares, no demanda inversiones importantes en su distribución, ya que su operación se sustenta en un convenio de coordinación entre la SEP, las entidades federativas y el SNDIF, lo que de alguna manera condiciona un posible cambio de estrategia y facilita su operación. Adicionalmente, los SEDIF promueven con cada municipio la firma de un convenio de colaboración anual, en donde se establecen los compromisos y aportaciones de ambas partes, para el funcionamiento de los programas alimentarios, siendo los centros escolares de preescolar y primaria a nivel nacional los responsables de su distribución.

En cuanto a los apoyos alimentarios (despensas) continuaron con el mismo procedimiento de distribución, recayendo la responsabilidad de identificación de la población beneficiaria, así como su distribución en los SEDIF y los SMDIF, lo que significó una ventaja para este proceso en la medida en que las modificaciones son mínimas.

En este nuevo esquema, los SEDIF son los responsables de operar el programa sin la intervención del SNDIF, (pues recordemos que la facultad del SNDIF es emitir la normatividad para operar estos programas, más no vigilar su cumplimiento) lo que en teoría facilita y favorece los procesos de detección y atención de necesidades, pero deja un hueco importante en materia de

fiscalización, lo que significa en buena medida que se transfiera el centralismo federal al estatal, con la consecuente discrecionalidad en el manejo y asignación de los recursos por parte de los gobiernos estatales.

En cuanto a los Programas de Atención de Población con Vulnerabilidad Social, rubro en el cual se engloban los distintos programas institucionales enfocados a la población vulnerable: Atención a menores de cinco años en riesgo, Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo. y, Asistencia Social Alimentaria a Sujetos Vulnerables (mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y ancianos y discapacitados en situación de desamparo), el otorgamiento de servicios continúa hasta 2004 con la mecánica que establecen los Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos de Asistencia Social Fondo V de Aportaciones Múltiples Ramo 33.

Los SEDIF proponen sus proyectos asistenciales con vigencia de un año al SNDIF para su validación, sin que ello signifique que omitir su elaboración y remisión implique la posibilidad de que hagan acreedores a sanciones o limitaciones para el ejercicio de sus recursos del FAM V. I., por lo que en realidad estos lineamientos sólo se consideran como una referencia que identifica las acciones asistenciales de los SEDIF, con respecto a la orientación nacional en esta materia que se consideran prioritarias. Aunque con una limitadísima cobertura en función a los recursos destinados por la federación para tal fin.

Basta señalar que sólo se destinaron anualmente a través de esta bolsa en promedio 301 millones de pesos durante 2002 a 2003 a nivel nacional, lo que resulta poco significativo para atender una población creciente que se encuentra en extrema pobreza y que paradójicamente considera a la mayoría de programas asistenciales que operaba el SNDIF hasta antes de la descentralización.

Paradójicamente se advierte que es a la que menos recursos se le asignan y la que debe sujetarse a la definición y aplicación de criterios para la asignación de recursos por medio de una fórmula de distribución.

Lo que tienen en común las dos bolsas en que se dividió el FAM V. I., es la imposibilidad del SNDIF de efectuar un seguimiento que garantice la transparencia y correcta aplicación de los recursos, lo que se refleja en los resultados de las dos auditorías que se consideran en este estudio y que arrojan resultados poco tranquilizadores, pues de una u otra forma se observan y aplican de manera parcial la normatividad existentes. Ello obligaría al SNDIF y los SEDIF de buscar un mecanismo en común que permita de manera coordinada vigilar el desarrollo de las acciones asistenciales.

Otro aspecto que se deriva del análisis de este estudio es la participación del SNDIF en el concierto nacional de la asistencia social, dado que con la descentralización su influencia se redujo de manera significativa, tanto en la operación de programas asistenciales, como en su calidad de institución rectora de la asistencia social. Esta obliga a reconsiderar no sólo el papel que desempeña, sino su propia estructura organizacional.

A partir de 1998 sus funciones a nivel nacional básicamente se restringen para operación y control las acciones de rehabilitación, que para 2004 se denominan programa de *Prevención y Atención de la Discapacidad*, que comprenden el otorgamiento y prestación de servicios asistenciales para la rehabilitación integral de la población, a través de la atención en 20 centros de rehabilitación, 8 casas asistenciales y 7 campamentos recreativos.

Por lo que las funciones que realiza actualmente el SNDIF son significativamente más reducidas que en antaño, requiriéndose por consiguiente su reestructuración organizacional y operativa a fondo o, en su defecto, incorporarse a la estructura de la Secretaría de Salud, pues sus acciones de rehabilitación básicamente se encaminan en ese sentido, y transferir a la



Secretaría de Desarrollo Social el sistema de información sobre el desarrollo de los programas asistenciales de alimentación y diversos programas que forman parte del sistema de información de gobierno federal.

Por último, es importante señalar que en relación al modelo económico neoliberal adoptado en México a partir de 1982 uno de las diversas estrategias para su viabilidad fue la necesidad de la descentralización, en un país que en ese entonces se encontraba profundamente arraigado en el sistema presidencialista y por ende con una concepción centralista. Esta situación cambió radicalmente a partir del gobierno de Salinas, mediante la obtención de un partido distinto al oficial la gobernatura de un estado, con lo que cobra impulso la pluralidad política que se consolidó en el país.

Sin embargo, a la par, han aumentado los retos de la política social y por ende de la asistencia social, ello derivado de la probada ineficacia del modelo neoliberal que lejos de mejorar la situación de la mayoría de la población la ha empeorado.

Los resultados visibles son un incremento sostenido del desempleo, un fuerte deterioro de la vida, agudizando el índice de pobreza no sólo en número, sino en intensidad, y una cada vez más inequitativa distribución del ingreso, con lo que la población en pobreza extrema se incrementa.

En contraparte, los recursos públicos presentan una tendencia a la disminución, lo que obliga a los programas públicos a eficientar los ya escasos recursos financieros mediante procesos más rigurosos de selección y focalizando para la atención a grupos marginados cada vez más específicos, abriendo escisión hasta en la identificación del grado de pobreza o de desesperación en que se encuentra un número importante de mexicanos, situación que puede polarizarse y generar situaciones sociales no deseadas.

Cabe reiterar que el gasto social es un instrumento que, manejado adecuadamente, compensa las fallas del crecimiento en la distribución de los

recursos, pero no puede reducirse a esta función marginal, ni constituirse bajo ese criterio en la base de la política social.

Parafraseando a especialistas en el tema, la relación política económica-política social no debe restringirse al monto del gasto social, toda vez que lo central es retomar las preocupaciones por el empleo, ya que son el desempleo, la informalidad y/o subempleo las principales causas de la pobreza, es decir, el Fondo V. I de aportaciones múltiples no puede resolver algo para lo que no ha sido creado, esto es, transformar las condiciones del mercado de trabajo.

Es importante y necesario promover las condiciones de igualdad, equidad y evitar el aumento de la exclusión social, pero, desafortunadamente, ésta y la pobreza avanzan a pasos agigantados, con la poca voluntad o imposibilidad del gobierno en turno de revertir esta situación.

## FUENTES

### Bibliografía

- ◆ Aguilar Camín Héctor/Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Editorial Cal y Arena, 1989.
- ◆ Aguirre Reveles Rodolfo, *La condición de la niñez en los años del ajuste*, Ejercicio Casa-SAPRIN, México, UNICEF-SAPRIN, 2001.
- ◆ Arteaga Basurto, Carlos, “*Hacia una resignificación de la política de asistencia social*”, en Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coordinadores), *La política social en la transición*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2001.
- ◆ Astudillo Moya Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- ◆ -----, *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- ◆ Ayala Espino José, *Diccionario moderno de economía del sector público: para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, Diana, 2000.
- ◆ -----, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM. Facultad de Economía, 1999.
- ◆ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, No. 4, España, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.
- ◆ Bhattacharjea Suman (compilador), *Infancia y política social*, UNICEF,UAM, México, 1999.
- ◆ Beveridge William, *Las bases de la seguridad social. Biblioteca de la Salud*, México, Instituto Nacional de Salud Pública-FCE, 1987.
- ◆ Boltvinik Julio, “*Algunas tesis sobre la pobreza en México....*”, en Norma Ruiz Velásquez, *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, México, INAP, 2000.
- ◆ Boltvinik Julio y Araceli Damián, “*Derechos humanos y la medición de la pobreza en México*”, en Nelson Arteaga, Jorge Arzate, *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y globales*, Gobierno del Estado de México,

- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Edo. de Mex, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- ◆ Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994.
  - ◆ Bustelo Graffigna Eduardo S., *Pobreza moral, Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*. en Suman Bhattacharjea (compiladora), *Infancia y política social. México*, México, UNICEF y UAM, 1999.
  - ◆ Cabrera Adame Carlos Javier y Rubén Antonio Miguel, *Gasto público y gasto social en México*, en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Adame (coordinadores), en *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2005.
  - ◆ Calva José Luis, *Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México*, en Carlos M. Vilas (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Venezuela, UNAM y Editorial Nueva Sociedad, 1995.
  - ◆ Cardoso F. H., “*Las políticas sociales en los años ochenta: ¿nuevas opciones?*”, Trimestre Económico, vol. L (I), N° 197, 1993, pp. 169-170 en Moyado Estrada, Francisco. *La Política social en México*, p. 133. en Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública 4ª época No. 12 julio-septiembre, 1996.
  - ◆ Carpizo Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.
  - ◆ Cordera Campos Rolando y Carlos Javier Adame (coordinadores), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2005.
  - ◆ Cordera Campos Rolando, (1990), “*El Estado y el desarrollo: revisiones y reafirmaciones*”, *multicopiado*, México, citado por Enrique González Tiburcio, en *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP, 1993.

- ◆ De Gortari Hira y Alicia Ziccardi, *“Instituciones y clientelas de la política social: Un esbozo histórico, 1867-1994”*, en R. Casas, H. Castillo, M. Constantino, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1998.
- ◆ De la Cueva Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM-FCE., 1996.
- ◆ Evangelista Martínez Elí, *“Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”*, en Arteaga Basurto Carlos y Silvia Solís San Vicente (coordinadores), *La política social en la transición*, México, UNAM-Editores Plaza y Valdés, 2001.
- ◆ Farfán Mendoza Guillermo, *Política de bienestar*, en Laura Baca Olamendi, Judit Bóxer-Liwerant.... (compiladores), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, FCE., 2000.
- ◆ Farías Hernández Urbano, *“Aspectos financieros del Estado mexicano”*, en Chapoy Bonifaz Gil Valdivia (colaboradores), *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- ◆ Favela Alejandro, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, Pablo Martínez, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México, Plaza y Valdés-UAM, 2003.
- ◆ Fuentes Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectiva*, México, Ediciones del Milenio, 1998.
- ◆ García Flores Margarita, *La seguridad social y la población marginada en México*, México, UNAM, 1989.
- ◆ González Navarro Moisés, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985.
- ◆ González Tiburcio Enrique, *Reforma del Estado y Política Social, Aspectos teóricos y prácticos*, México, INAP, 1993.

- ◆ Gordon R. Sara, en Laura Baca Olamendi, Judit Bóixer-Liwerant.... (compiladores), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll, FCE., 2000.
- ◆ Gutiérrez F. Jerónimo, *Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política*, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- ◆ Huberman Leo, *Los bienes terrenales del hombre*, México, Editorial Nuevo Tiempo, 1975.
- ◆ Jiménez Montero Antonio, Introducción, en *Financiación de las autonomías*, W.E. Oates; D. F. Grandford; G.F. Break, España, 1979.
- ◆ Kumate Jesús, *Información en salud en cifras*, México, Secretaria de Salud y FCE., 1983.
- ◆ Kusnir Liliana, *La política social en Europa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- ◆ Levi Santiago, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en *Estudios Económicos*, Vol. 6 núm. 1, 1991.
- ◆ Lira Andrés "La actividad jurisdiccional del virrey y el carácter judicial del gobierno Novohispano en su fase formativa", en Feliciano Barrios (coordinador), *El Gobierno de un Mundo. Virreinos y Audiencias en la América Hispánica, España*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Fundación Rafael del Pino, 2004.
- ◆ López Rosado Diego G., *Historia y pensamiento económico de México V. Finanzas Públicas. Obras Públicas*, México, UNAM, 1972.
- ◆ Marshall T. H. Social Policy in a free Society, Birmingham University Press, en Titmuss M. Richard, *La Política Social*, España, Editorial Ariel, 1981
- ◆ Mingarro José y San Martín, *La Seguridad Social en el Plan Beveridge*, México, Editorial POLIS, 1946.

- ◆ Montagut Teresa, *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000.
- ◆ Moreno Toscano Alejandra, “El siglo de la conquista”, en *Historia General de México* Tomo I, México, el Colegio de México, 1897.
- ◆ ----- *La era virreinal, historia mínima de México*, México, UNAM, 1989, pp.47-49
- ◆ Moyado Estrada Francisco, *La Política social en México: Un enfoque descentralizador con fines de adaptación*, en *Estudios Políticos, Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública* cuarta época N° 12, México, UNAM-FCPyS julio-septiembre, 1996.
- ◆ Noguera Adelantado José, *Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. en La política social en la transición*, México, UNAM y Plaza y Valdés Editores, 2001.
- ◆ O`Connor James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona España, Ediciones Península, 1981.
- ◆ Osornio Corres Francisco Javier, “Estructura funcional y orgánica del ejecutivo de México”, en *El Sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: núm. 116, México, 1988.
- ◆ Pérez Correa Fernando, *Temas de Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?*, México, UNAM, 2003.
- ◆ Rojas Gutiérrez Carlos, *La Política Social en México. en 50 años de la política económica en México*. *El Economista mexicano*, Números 4 y 5 abril-septiembre 2003.
- ◆ Retchkiman Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, textos universitarios, México, UNAM, 1975.
- ◆ -----, *Introducción al estudio de la economía pública*, México, UNAM, 1972.

- ◆ Ruiz Velásquez Norma, *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, México, INAP, 2000.
- ◆ Sepúlveda Jaime, “Estado nutricional de pre-escolares y mujeres en México: resultados de una encuesta probabilística nacional”, en Kumate Jesús, *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud y FCE, 1993.
- ◆ Soberón Guillermo, Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), *La Salud en México: testimonios 1988*, México, Secretaría de Salud, INSP, Colegio Nacional y FCE, 1988.
- ◆ Soria Murillo Víctor M., “La trayectoria de largo plazo de la política social en México y el impacto de la recesión económica”, en Rosa María Magaña y Germán Vargas Larios (coordinadores), *Evaluación de las políticas públicas: redefinición o continuidad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- ◆ Soria Romo Rigoberto, “Las relaciones fiscales intergubernamentales en México 1824-1979: algunas enseñanzas de la historia”, en *Evaluación de las políticas públicas: redefinición o continuidad*, Rosa María Magaña y Germán Vargas Larios (coordinadores). México, UAM, 2004.
- ◆ Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- ◆ Valadés José C., *Historia general de la revolución mexicana. Crisis revolucionaria*, México, FCE, 1985.
- ◆ Valdés Flores Gelacio, “Proceso de centralización del federalismo III: centralización federal a partir del presidencialismo y la jefatura del partido dominante”, en *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Mariano Palacios Alcocer, México, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- ◆ Valles Ruiz, Rosa María, *Yo no soy primera dama, Bibliografía no autorizada de María Esther Zuno de Echeverría*, México, Documentos y Estudios de la Mujer, A. C. (DEMAC), 2006.



- ◆ Valverde Viesca Karla, *El desmantelamiento del Estado interventor en México*, Estudios políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Cuarta Época, Núm. 18, mayo-agosto 1998.
- ◆ Vilas Carlos, “*De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)*”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM/ FLACSO/ Plaza y Valdés, México, 1998.
- ◆ Von Wobeser Gisela, “*El Gobierno en el Marquizado del Valle de Oaxaca*”, en Woodrow Borah (coordinador), *El Gobierno Provisional en la Nueva España*, México, UNAM, 1985.
- ◆ Wallace E. Oates, *Federalismo Fiscal*, España, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- ◆ Wheare, K. C., *Federal Government*. Nueva York, Oxford University Pres, 1964, citado por Benjamín Retchhiman Kir, *Aspectos estructurales de la economía pública*, textos universitarios, UNAM, México, 1975.
- ◆ Wilkie James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1987.
- ◆ Weber, Max, *El político y el científico*, México, Editorial Colofón, 2001.
- ◆ -----, *Economía y Sociedad*, FCE., México, 2004.

## Documentos

- ◆ *Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI, 2000.
- ◆ *Comité de Evaluación de Proyectos Asistenciales, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2002-2003*.
- ◆ *Control de solicitudes y presupuesto del FAM V. I. del ramo 33*, SNDIF, Oficialía Mayor 2002.
- ◆ Dagmar Raczynski, *La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina nuevas alternativas para enfrentar la pobreza*. en Módulo III, Tendencias actuales en materia de Sociología Laboral, s/f.

- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, 13 enero de 1977, Decreto de creación del al Patronato que establecía a la esposa del ejecutivo federal como la máxima autoridad del Sistema, e integraba a los titulares de algunas secretarías de Estado como vocales.
- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1968, Decreto creación Nacional de Protección a la Infancia.
- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1995,1996, 1997, El ingreso y el gasto público en México, México, INEGI, Edición 2005, Serie de Estadística Sectorial.
- ◆ *Encuesta Nacional de Empleo*, México, INEGI, 1995
- ◆ *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de junio de 1999.
- ◆ Esteva Gustavo, *El debate sobre el desarrollo*, En revista Economía Informa, México, FE-UNAM. 1998.
- ◆ *Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA)*, SNDIF- Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, 2005.
- ◆ *Índice de Desarrollo Humano 1999*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ◆ *Índice de marginación, Sistema Nacional de Información Municipal (SINM)*, versión 6, 2000, en Información municipal, SNDIF, Oficialia Mayor Coordinación de Asesores, septiembre 2002.
- ◆ *Instituto Federal Electoral*, 1991, 1997 y 2003.
- ◆ *Ley de Asistencia Social*, 2005.
- ◆ *Ley de Coordinación Fiscal*. Secretaría da Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación.
- ◆ *Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 1998 a 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33*

*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V.*

- ◆ *Ley General de Salud*, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.
- ◆ *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*, publicado en Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986.
- ◆ *Lineamientos de Recepción, Validación y Seguimiento de los Proyectos Asistenciales, Fondo V de Aportaciones Múltiples, Ramo 33.*
- ◆ *Lineamientos para la distribución de los recursos financieros de apoyo a los programas de asistencia social, fondo V de aportaciones múltiples del ramo 33, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 2003.*
- ◆ *Manual "Programas de Asistencia Alimentaria. Políticas y Lineamientos de Operación"*, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF.
- ◆ *Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998*, para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1999.
- ◆ *Políticas y Lineamientos de Operación del Programas de Asistencia Alimentaria (Programa de Raciones Alimentarias –Desayunos escolares-, Programa de Asistencia Social a Familias y Programa de Cocinas Populares)* elaborado por el SNDIF y la Dirección de Alimentación y Desarrollo Alimentario, de fecha Abril de 2000.
- ◆ *Presupuestos ejercidos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003 del Fondo de aportaciones Múltiples (Ramo 33)*, SNDIF-Dirección de Programación, Organización y Presupuesto.
- ◆ *Programa para el Impulso a la Asistencia Social 1988-1994*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia, DIF, 1990.
- ◆ *Programa para Superar la Pobreza y el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar*, 1995-2000, en Plan Nacional de Desarrollo (PND)

- ◆ *Segundo Informe de Ejecución 2002 del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- ◆ *Sistema de Solicitud de Información, Unidad de Enlace del DIF Nacional, 17 de mayo de 2006, Programa Institucional Anual 2004 del SNDIF.*
- ◆ *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Memoria Sexenal 1977-1982.*

### **Páginas de Internet**

- ◆ <http://www.presupuestocide.org/documento/descentralización/Manual%20Juridico.pdf#search='fondos%20v%20aportaciones%20múltiples>, Diagnostico jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2005.
- ◆ [www.memoria.com.mx/179/zermeno.htm](http://www.memoria.com.mx/179/zermeno.htm) - 37k, Felipe Zermeño, Memoria 179, Revista mensual de política y cultura. La Nación, enero de 2004, Fecha de consulta: 23 de agosto de 2005.
- ◆ [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id\\_article=586](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=586), Once Estados no entregaron información de como ejercieron recursos del Ramo 33: ASF. Fecha de consulta: 19 de Julio de 2005.
- ◆ <http://biblioteca.itam.mx/docs/infgob00/292.xls>, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Fecha de consulta: 17 de mayo de 2006.

### **Hemerografía**

- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1986, Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social
- ◆ *Diario Oficial de la Federación*, jueves 13 de enero de 1977.
- ◆ *Reforma*, México, 9 Octubre de 2003, Meyer Lorenzo, "Pobreza y reconstrucción nacional".
- ◆ *La Jornada*, México, 22 de diciembre de 1997.
- ◆ *Reforma*, México, 14 de diciembre de 1997.

- ◆ *Reforma*, México, 29 de enero de 1998.
- ◆ *Reforma*, México, 31 de enero de 1998.
- ◆ *Reforma*, México, 9 de octubre de 2003.