UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL: EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

JOSÉ JAVIER BUSTAMANTE VEGA

ASESOR: MTRO. SALVADOR MORA VELÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX NOVIEMBRE 2016

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser una segunda casa que además de forjar en mí los principios de búsqueda por un mejor país dentro y fuera de las aulas, me permitió continuar mis estudios.

Al Mtro. Salvador por darme la oportunidad de acompañar este trabajo estando siempre al pendiente de otorgarme su ayuda, así como por sus conocimientos transmitidos en clase.

Al Dr. Rigoberto por las pláticas y los consejos. A la Dra. Tanit por su crítica y profesionalismo. Al Mtro. Carlos por su alegría y análisis. Al Mtro. Pablo por su sencillez e inteligencia.

Les agradezco por los momentos que le dedicaron a la revisión y corrección de este trabajo para que fuera lo más completo posible. En estas páginas se encuentra mucho de ustedes.

Dedicatorias.

A Dios por colocarme en esta vida y darme todo lo que tengo.

A mis abuelos maternos y paternos por los aprendizajes y valores que me transmitieron. En especial a mi abuelo Roberto Q.E.P.D.

A mis padres Virginia y Javier quienes siempre velan por darme los mejores ejemplos y se esfuerzan para que sea una mejor persona. Las palabras no son suficientes para expresarles el amor y la gratitud que me provoca estar juntos.

A mi hermana Brenda por aguantarme y divertirse a mi lado.

A mis tíos por el apoyo que me han dado, cuidándome como un hijo más.

A Janet por compartir su vida, amor y alegría con la mía, tanto en los buenos como en los malos momentos.

A Jonathan por ser mi hermano y compartir grandes experiencias así como por su apoyo.

A todos mis amigos y amigas por los momentos que pasamos juntos, especialmente a Carlos, Rodolfo, Edgar, Ricardo, Marco, Orlando C., Orlando R. y Celia.

Estoy agradecido con la vida por todo.

Índice

Introducción 7

Capítulo 1. Marco conceptual de la relación Pobreza-Política Social 11

1.1. Pobreza

1.1.1. ¿Qué es la pobreza? 13

1.1.2. ¿Cómo se mide la pobreza? 16

1.1.3. Metodología Multidimensional de la Pobreza 21

1.2. Política social

1.2.1. ¿Qué es la política social? 28

1.2.2. Composición de la política social 31

1.2.3. Fases de la política social 33

1.2.4. Objetivos de la política social 36

1.3. Uso Político

1.3.1. ¿Qué es la política y el uso político? 38

1.3.2. Relación política y administración pública 42

1.3.3. Política y programas sociales 45

Capítulo 2. Los Programas Sociales en la Administración Pública del Siglo XX 49

2.1. Antecedentes

2.1.1. La política social en México 51

2.1.2. El quiebre con el modelo Neoliberal 54

2.2. La Administración Pública y la gestión de la política social 60

2.3. Política social y Política económica

2.3.1. Importancia de la Política económica y la Política social 71

2.3.2. La necesidad de contar con programas sociales 75

Capítulo 3. Los Programas Sociales como instrumento político 81

3.1. PRONASOL 1988-1994 83
3.2. PROGRESA 1994-2000 94
3.3. OPORTUNIDADES 2000-2012 104

Capítulo 4. Diagnostico 125

4.1. Propuestas
4.1.1. Modificación de las reglas de operación 126
4.1.2. Funcionarios Públicos profesionales y servidores públicos representativos 129
4.1.3. Rediseño de la política social 132
4.2. Recomendaciones
4.2.1. Participación Ciudadana 135
4.2.2. Formación de una cultura política del ciudadano 137
4.2.3. Mejora del control y la evaluación 139

Conclusiones 143

Fuentes de Información 155

Introducción.

El estudio de la política social y los programas sociales se ha vuelto fundamental por lo que es posible encontrar variedad de estudios sobre esta materia que recorren desde el análisis centrado en sus impactos en la sociedad hasta la trascendencia que tiene en otros rubros bajo la búsqueda de reducir la pobreza.

Los criterios de eficacia, eficiencia y economía son pautas para que la política social se oriente a la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios por lo cual hay que establecer las condiciones adecuadas con la finalidad de generar bienestar para la población en situación de pobreza. La mejora continua de la política social repercute en estrategias que conllevan un diseño e implementación acordes al contexto donde se va a aplicar.

Este proceso permanente de mejora se emplea con el objetivo de obtener los mejores resultados en cuanto a reducción de la pobreza siendo la política social el instrumento principal del gobierno para lograrlo. Ante lo anterior, el aparato administrativo requiere de ser profesional, imparcial e identificarse con las necesidades de la sociedad.

La Administración Pública se encarga de que la política social procure la protección de la población y se velen sus derechos a través de servidores públicos con las capacidades, habilidades y aptitudes que colaboren al cumplimiento de los objetivos establecidos.

La política social en México sufre un cambio de paradigma con la entrada del Neoliberalismo bajo el objetivo de generación de capacidades para su vinculación con el mercado laboral, donde la política económica es la guía para el crecimiento y desarrollo de los sectores de la población.

La materia social relegada por los ajustes del nuevo modelo adquiere importancia al observar que los efectos sobre el desarrollo económico y la reducción de la pobreza no se presentaban con el mercado.

En este entorno, no obstante, la política social se encuentra ante intereses particulares por lo que la búsqueda del bienestar general se subordina a la búsqueda de estabilidad y legitimidad. Como ejemplo la estrategia de ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la generación de capital humano del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se presenta como un objetivo a largo plazo, sin embargo, las estadísticas sobre reducción de la pobreza por parte del gobierno representan un cambio de objetivo a corto y mediano plazo.

La política social encuentra áreas de oportunidad en los mecanismos y adecuaciones con la finalidad de que el diseño y la implementación contengan reglas claras que regulen y hagan frente a los intereses particulares así como garantizar el beneficio de las personas en condición de pobreza dando cumplimiento a los derechos de los que gozan.

La Administración Pública para la reducción de la pobreza y la generación de igualdad diseña e implementa programas sociales que regulan desde el ingreso de los beneficiarios y los apoyos a recibir hasta las sanciones y pérdida de los mismos. Las acciones a llevar a cabo son la respuesta a un fenómeno estructural en el que cada vez hay más población por lo que la estrategia social tiene que ir de la mano con la economía para completar el proceso de salida de la pobreza.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los componentes, diseño e implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como el programa central de la estrategia de desarrollo social, esto con la finalidad de conocer los alcances y limitaciones de la política social ante la reducción de la pobreza.

Para alcanzar el objetivo anterior se establecen los siguientes objetivos secundarios: examinar la evolución y características de la política social a través del tiempo; explicar el cambio de paradigma de la política social con la entrada del neoliberalismo; analizar la metodología de medición de la pobreza; describir el papel de la Administración Pública y de los intermediarios en la política social;

conocer la relación entre la política económica y la política social; presentar las áreas de oportunidad de la política social en lo referente a intereses particulares.

La hipótesis de esta investigación se centra en que la política social federal en México se desempeña bajo intereses y presiones partidistas y/o particulares puesto que no cuenta con mecanismos que le hagan frente por lo que su impacto en la reducción de la pobreza es mínimo.

Conforme a lo anterior, la estructura de la investigación presenta en primera instancia los conceptos nodales, a saber: pobreza, política social y su uso con fines particulares y/o partidistas, con el objetivo de comprender a qué nos referimos al hablar sobre ellas de manera individual pero también en el vínculo que tienen. Así se puede entender la relación estrecha que existe entre estos conceptos y porqué es indispensable desarrollarlos.

Con el conocimiento de estas definiciones y sus aristas, es menester desarrollar la historia de nuestro tema junto con su entorno ya que el pasado presenta muchas de las realidades que se viven en el presente. Para el caso mexicano, la política social y los programas sociales cuentan con características que devienen desde el pasado.

En este segundo apartado se desarrolla la idea del discurso neoliberal con el objetivo de presentar un cambio en donde la política social se aplicaría sin intromisiones además de fungir con criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener mejores resultados, de aquí el nuevo papel que jugaría con la política económica quien se encarga del crecimiento y desarrollo..

Lo anterior da paso a un tercer capítulo donde se hace énfasis en la actualidad de la política social y los programas sociales, en específico el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y sus antecesores el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación Salud y Alimentación. Aunque el neoliberalismo enunció el adecuado funcionamiento de la política social y por consecuente la reducción de la pobreza y la desigualdad, las áreas de oportunidad

tienen que ser atendidas para obtener los mejores resultados en el bienestar de la población y la garantía de sus derechos.

Por último, se presentan una serie de propuestas y recomendaciones ´para mejorar el desempeño de la política social y que pueden ser retomadas y desarrolladas para posteriores investigaciones ampliando las opciones para tener una materia social más pura donde se reconozca la importancia que tiene para que la población más vulnerable tenga mejores condiciones de vida.

Capítulo 1. Marco conceptual de la relación Pobreza-Política Social

Introducción.

Este capítulo aborda los conceptos principales de nuestra investigación, comenzando por el desarrollo de la noción de pobreza no solamente visto bajo un enfoque monetario de carencia de recursos sino que además se tiene que considerar como la falta de acceso a bienes y servicios, carencias que impiden un adecuado nivel de vida para las personas, de aquí que existan diferentes tipos de pobreza y su medición sea multidimensional.

Un segundo concepto que se analiza es el de política social como la respuesta a la población con carencias, entendida como una estrategia gubernamental para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Su alcance depende del modelo de Estado por lo que ha ido transformándose con el paso del tiempo. Por último, al centrarse en la población rezagada no ha escapado de ser empleada de manera inadecuada. Así se da paso a un tercer concepto, el uso partidista y/o particular, que se desarrolla bajo la idea de obtener beneficios a través del discurso, del empleo de estadísticas o incluso del intercambio de apoyos, así la política social es utilizada para lucrar con los pobres.

La pobreza en México tiene un carácter estructural que los cambios en el modelo económico buscan contribuir a reducir con la implementación de políticas acordes al contexto en el que se van a aplicar. Empero, la pobreza más que disminuir o eliminarse se ha incrementado al igual que la desigualdad social, esto lo podemos comparar con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)[1] donde la pobreza por ingresos aumentó de 1992 a 2008 en sus tres vertientes: alimentaria con 0.9 millones de personas; capacidades con 1 millón de personas; y de patrimonio con 4.5 millones de personas.

[1] Coneval, Evolución de la pobreza en México, 2009. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/pobreza_ingresos/presentacion_evolucion_ingresos.pdf [Consultado Junio 17, 2016].

Por igual de 2010 a 2014 bajo la nueva metodología para la medición de la pobreza del Coneval[2] la población en esta situación ascendió, exceptuando la pobreza extrema; la pobreza moderada pasó de 39.8 a 43.9 millones de personas, mientras la pobreza multidimensional aumentó 2.5 millones pasando de 52.8 a 55.3 millones.

En el cambio no sólo de administración de José López Portillo a Miguel de la Madrid, sino de un nuevo paradigma neoliberal sustituyendo un modelo de Estado intervencionista se observa una crisis económica la cual evidenció que el aparato estatal ya no era la solución, donde el impacto que tuvo la caída de los precios del petróleo y sus consecuencias fueron el parteagüas para una nueva política social.

La medida más apropiada para hacer frente a esta situación fue implementar un modelo basado en la austeridad, donde los más afectados fueron no sólo los pobres, sino que la mayoría de la sociedad, especialmente las clases medias, redujo su nivel de vida. Esta acción introdujo a más población a esta esfera de la pobreza y a los que ya se encontraban en estas condiciones los afectó todavía más, ya que "su posición en las actividades productivas, la calidad y naturaleza de su trabajo y sus posibilidades de inserción en los sistemas de seguridad social no permiten a comunidades indígenas y campesinas, ni a grupos populares urbanos resistir los embates de la crisis."[3]

El gobierno necesitaba regresar a una estabilidad para buscar después el crecimiento y desarrollo económico por lo que se ayudó de la política económica como bastión para llegar a este propósito y relegando la política social a un segundo término lo que provocó tensiones y problemas con los sectores más desfavorecidos de la población puesto que veían reducidos los apoyos para ayudarlos a salir de las condiciones en las que se encontraban.

---

[2] Coneval, Medición de la pobreza. Pobreza en México: Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [Consultado Junio 17, 2016].

[3] Rojas Gutiérrez, Carlos, "Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista de Administración Pública: Consulta popular y cambios administrativos*, N° 74, Mayo-Agosto, 1989, INAP, México, p. 95-96. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=74 [Consultado Septiembre 25 2014].

Las demandas de la sociedad así como la búsqueda de estabilidad en la economía se sumaron a la credibilidad de la administración entrante tras lo sucedido en las elecciones, por lo que en la administración de Carlos Salinas de Gortari la política social pasó a convertirse en un instrumento fundamental para los sectores de la población más pobres. Se formó así el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que la administración en turno promocionó en gran medida bajo la idea de la participación comunitaria y focalizada a los sectores más pobres.

1.1. Pobreza

1.1.1. ¿Qué es la pobreza?

La pobreza es un fenómeno estructural y multidimensional que se ha reproducido con el pasar del tiempo debido a que las estrategias y acciones del gobierno no han favorecido la igualdad, al contrario, han concentrado la riqueza en unos cuantos. Este fenómeno no ha ocurrido de un día para otro, sino que tiene una raíz estructural que las instituciones no han podido solucionar desprotegiendo a los pobres en cuanto a condiciones para tener un mejor nivel de vida.

Los ingresos y las capacidades de la población conforman el carácter multidimensional de la pobreza donde las personas de menor riqueza, salud, educación y alimentación carecen de las condiciones para allegarse de mejores niveles de vida puesto que no pueden desarrollarse de la manera más óptima.

El gobierno como garantizador de los mínimos de vida de toda su población tiene como tarea generar las oportunidades para su mejor crecimiento y desarrollo en un intento por igualar las condiciones de todos.

Estas características de la población más desfavorecida se expresan en pobreza, concepto que tiene gran cantidad de aristas y definiciones pero que denota vulnerabilidad, desigualdad, miseria y demás aspectos que se centran en el impedimento del adecuado desarrollo de ciertos sectores de la población.

La pobreza es un concepto que se relaciona con otros que aunque sean similares tienen una esencia propia y es necesario que se distingan para un mejor

entendimiento de lo que es la pobreza. Es necesario ver los conceptos bajo un esquema de relación y no como sinónimos, estos son: marginalidad, vulnerabilidad, desigualdad, exclusión, discriminación de género, de etnia y raza.

Conceptos y Dimensiones relacionados con la Pobreza	
Conceptos	Dimensiones
Marginalidad	Contexto geográfico y ecológico Marginalidad económica, laboral y educativa Contingente de reserva de mano de obra
Vulnerabilidad	Inseguridad y riesgos frente a las crisis Incapacidad de respuesta Inhabilidad de adaptación Grupos objetivo y sus activos
Desigualdad	Dotación de recursos desiguales Justicia y equidad Reglas y normas de distribución de los recursos
Exclusión	Quiebre de vínculos sociales, comunitarios e individuales con el sistema Énfasis en los procesos y su causalidad múltiple Interrelación de aspectos de la pobreza Dimensión relacional Institucionalidad
Discriminación de género, de etnia y raza	Mecanismos implícitos o explícitos de discriminación por sexo/etnia Atribución cultural de la desigualdad de género/etnia Diferente asignación de recursos Construcción cultural que justifica la discriminación División discriminatoria del trabajo doméstico, social y comunitario
Fuente: Arriagada, Irma, "Dimensiones de la Pobreza y políticas desde una perspectiva de género", en *Revista de la Cepal*, N° 85, Abril, 2005, Cepal. Elaborado por la autora.	

Con respecto al concepto de pobreza una primera definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) nos dice que es "la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos."[4] Esta definición nos indica que todos tienen que encontrarse bajo las mismas condiciones para no ver impedido su derecho a adquirir o gozar de ingresos, educación, salud, vivienda, alimentación, etcétera que como derechos todos tienen y no pueden ser privados de ellos.

Una definición posterior indica que "la pobreza se enlaza con los derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas, es decir, con

[4] Arriagada, Irma, "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", en *Revista de la Cepal*, N° 85, Abril, 2005, Cepal, p. 102.

los denominados derechos económicos, sociales y culturales."[5] Así como todos tienen derecho de no ser privados de activos y oportunidades, estos deben permitirle a todos tener una vida digna cubriendo por lo menos sus necesidades básicas.

La idea de la riqueza presenta al ingreso como la forma primigenia para no situarse en la pobreza, empero Amartya Sen[6] marca que la justicia social se relaciona con la ventaja individual de las capacidades (libertades fundamentales) de cada persona, siendo que unos pueden gozar más que otros.

En este sentido "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza."[7] La definición de Sen es fundamental para comprender el carácter multidimensional de la pobreza y que otros autores no examinan, por lo que la autora continua diciendo que "las dos perspectivas [pobreza como falta de capacidades y como falta de renta] están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades"[8] y viceversa, las capacidades son un importante medio para obtener más renta, por lo que tanto renta como capacidades son fundamentales para entender la pobreza y no pueden verse por separado.

Por su parte, el Coneval nos dice quién es pobre y los elementos que lo componen:

> una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para

[5] *Idem.*
[6] Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad,* Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.
[7] *Ibid*. p. 114.
[8] *Ibid.* p. 117.

adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.[9]

Todas las definiciones presentadas nos permiten detectar ciertos elementos básicos con los cuales podemos definir a la pobreza como la carencia de capacidades básicas, la limitación de oportunidades, bienes y servicios (educación, salud, seguridad social, vivienda, vestido, alimento) y la escases de recursos que privan a las personas de ejercer su derecho a una vida digna y le impiden cubrir sus necesidades básicas.

Agregar que en la actualidad temas como el internet que permiten una conectividad y comunicación con los demás pasa a ser un tema importante para considerar si debe tomarse en cuenta como un elemento para la medición de la pobreza o todavía no se considera como una carencia.

1.1.2. ¿Cómo se mide la pobreza?

Como se desarrolló en la parte anterior encontrar una definición de pobreza de manera que pueda aplicar a todos los ámbitos es inconcebible, lo que se puede hacer es generar un concepto que defina a la pobreza de manera general tratando de cubrir lo más posible el universo a definir. Encontrar una forma de medir la pobreza recorre la misma complejidad debido a los elementos que pueden ser considerados para elaborar una metodología, así los criterios que se pueden manejar son tan diversos que una persona puede ser pobre con base en ciertos datos pero no serlo al manejar otra medición diferente.

Para el neoliberalismo lo que no se mide no se puede mejorar, es así como se sustenta el uso de un modelo cuantitativo para conocer la cantidad de personas que se encuentran en situación de pobreza, la clasifica en escalas con el objetivo de conocer las áreas geográficas y los sectores de la población más afectados. No obstante, la crisis del modelo neoliberal con el que se replantean las medidas del

[9] Coneval, Medición de la pobreza. Glosario. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx [Consultado Septiembre 17, 2014].

Consenso de Washington no ha arrojado los resultados esperados en su combate a la pobreza por lo que surge el cuestionamiento de si lo medible es mejorable.

La medición de la pobreza se basa en una metodología que busca generar las cantidades o números de personas que se encuentran en situación de pobreza y saber en qué tipo de pobreza se encuentran, empero, la complejidad en cuanto a la cantidad las variables e indicadores a manejar arroja datos que pueden ser cuestionados.

Es la administración de Vicente Fox Quesada la que propone una metodología de medición de la pobreza que estaría a cargo del Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP). Este Comité utilizó como referencia la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se aplicó un método donde se calcularon los ingresos que una persona necesita para satisfacer sus necesidades y así saber si se encuentra en la zona de pobreza o no.

En suma, el método utilizado por el CTMP fue el de Línea de Pobreza[10] (LP) estableciendo tres márgenes: LP1, LP2, LP3.

> La LP1 sería el costo de la canasta básica alimentaria que supone permitir satisfacer los requerimientos nutricionales de las personas.
> La LP2 expresa el ingreso que requeriría un hogar para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte, en el supuesto de que todos los recursos monetarios del hogar se destinaran a satisfacer exclusivamente esas seis necesidades.
> La LP3 representa el ingreso necesario para que una persona pueda satisfacer la totalidad de sus necesidades esenciales. [11]

[10] La línea de pobreza parte de una canasta alimentaria, debiendo definirse también un valor monetario de otros recursos no alimentarios. La línea de pobreza así definida se confronta con el potencial de compra del ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado, estableciéndose brechas de pobreza en valores monetarios en Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: Documentos de investigación 1*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

[11] Aparicio, Ricardo, "La pobreza por ingresos", en Aparicio, Ricardo, Villarrespe, Verónica y Urzúa, Carlos (coordinadores), *Pobreza en México: Magnitud y perfiles*, UNAM/IIEC/CONEVAL/ITESM, México, 2009, p. 22.

La Secretaría de Desarrollo Social desechó la Línea de Pobreza 3; la segunda se bifurcó y la primera no se modificó. Esta última se denominó Pobreza Alimentaria y a la división de la Línea de Pobreza 2 se les llamó Pobreza de Capacidades y Pobreza de Patrimonio, la primera bajo el criterio de satisfacción de las necesidades de educación, salud y alimentación y la segunda a través de si el ingreso de las familias satisface las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.

Con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se sustituyó al Comité Técnico de Medición de la Pobreza y llevó a cabo una nueva estrategia de medición de la pobreza, que ya no sería solamente basada en el ingreso. El Coneval para la medición de la pobreza debe considerar los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente por cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- Grado de cohesión social, y
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.[12]

Esta nueva medición se encuentra vigente en la actualidad, sin embargo, existen diversos críticos que plantean otros métodos con los que se puede medir la pobreza. Así, encontramos el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método de Pobreza de Tiempo.[13]

[12] Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados. [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf [Consultado Junio 23, 2016].

[13] Se toman como referencia estos Métodos de acuerdo a Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 53, N° 6, junio, 2003, México.

El método NBI “considera rezagos en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no monetarios, tales como el acceso a agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, inseguridad, etcétera.”[14] Al contrario del método del Coneval éste no considera las medidas monetarias para calcular el número de personas en situación de pobreza, pero sí permite identificar el bienestar en educación, salud, vivienda y sus servicios, que van más allá de un valor monetario, esto es, mide las carencias en cuanto a necesidades empleando indicadores como nivel de escolaridad y cantidad de servicios, entre otros.

Métodos de Medición de la Pobreza			
Línea de Pobreza	Aspectos monetarios	Medición basada en los ingresos monetarios necesarios para satisfacer el bienestar de indicadores establecidos.	Se establecen tres líneas de pobreza: Alimentaria, Capacidades y Patrimonio.
Necesidades Básicas Insatisfechas	Carencias	Medición basada en indicadores básicos no monetarios para identificar las carencias.	Se establecen diversos indicadores en salud, educación, acceso a servicios, etc. Contar con una carencia o más se considera pobreza.
Pobreza de Tiempo	Tiempo	Medición basada en el índice de exceso de tiempo de trabajo para conocer el tiempo libre.	Se establecen diversos indicadores de tiempo doméstico y extradoméstico para obtener el tiempo libre.
Medición Integrada de la Pobreza	Aspectos monetarios y no monetarios, tiempo.	Medición basada en indicadores monetarios, no monetarios y de tiempo para conocer los niveles de pobreza.	Se establecen seis elementos a medir: ingreso monetario y no monetario; servicios o bienes gubernamentales; patrimonio básico; nivel educativo, habilidades y destrezas; tiempo disponible; activos no básicos y capacidad de endeudamiento.
Fuente: Elaborado con base en este apartado.			

El problema de este método es que emplea juicios de valor para saber si un hogar es o no pobre por las carencias que pudiesen llegar a presentar, por lo que “la forma más simple de hacerlo consiste en definir como tales a todos aquellos

Los autores mencionan que surgen más diferencias puesto que algunos métodos ajustan los ingresos de los hogares a las Cuentas Nacionales y otros no.

[14] Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Op. Cit.*, p. 25.

que presenten por lo menos una carencia"[15] lo cual lo limita como un método unidimensional y que no establece un adecuado manejo de indicadores y de tipos de pobreza, esto porque no todas las familias cuentan con el mismo número (cantidad) de carencias.

La pobreza en referencia al tiempo examina el tiempo que le sobra a una persona el cual puede ser empleado en recreación, educación y trabajo doméstico. Esta pobreza se mide de acuerdo al índice de exceso de tiempo de trabajo (ETT) que

> depende del tiempo dedicado al trabajo extradoméstico por todos los miembros del hogar y de los requerimientos de trabajo doméstico que están en función del tamaño del hogar, de la presencia de menores de hasta 10 años, del acceso a servicios para el cuidado de los menores, de la necesidad de acarreo de agua y de la carencia de equipo ahorrador de trabajo doméstico, [también considera] el tiempo necesario para el estudio, la presencia de trabajadores domésticos, el número de personas que pueden realizar trabajo doméstico o extradoméstico, [así como] para el cuidado y aseo personal, alimentación y tiempo libre.[16]

Es importante destacar que la medición del ETT es complicada por todas las actividades que toma en cuenta para obtener resultados, lo que sí podemos caracterizar es que esta medición va más allá del aspecto monetario y no monetario. El tiempo libre, entonces, se convierte en un aspecto fundamental en la relación que tiene con pobreza para entender los lapsos de los que una persona puede gozar para desempeñar con libertad.

Por último el Método de Medición Integrada de la Pobreza mide la pobreza retomando los tres métodos anteriormente estudiados: Línea de Pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas y el de Pobreza de Tiempo. Este método identifica seis aspectos fundamentales:

[15] *Ibid.* p. 28.
[16] Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, *Op. Cit.*, p. 530.

1) El ingreso corriente (monetario y no monetario);
2) Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
3) La propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico);
4) Los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer;
5) El tiempo disponible para educación, recreación, descanso y tareas domésticas, y
6) La propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.[17]

De esta manera este método parece cubrir las carencias que tienen todos los demás al integrar todos los elementos en uno solo, a saber, los ingresos, las necesidades básicas y el tiempo de sobra, con lo que se genera un método completo pero muy difícil de medir dados todos los indicadores que estaría manejando y los valores a asignar para establecer zonas de pobreza de acuerdo a las seis fuentes para medir.

Es así que en México el tema de la medición se ha renovado para tener una metodología más acorde con la realidad del fenómeno de la pobreza, pero los cuestionamientos y los críticos no han dejado de establecer sus posturas y propuestas ante la creencia de la manipulación de estadísticas y datos tal como ocurrió con la desaparición de la Línea de Pobreza 3 por parte de la Sedesol.

1.1.3. Metodología Multidimensional de la Pobreza

Con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se dio origen en 2009 a una nueva metodología para medir la pobreza que fuera más completa al considerar los aspectos no monetarios que bajo la metodología de Líneas de Pobreza no se consideraba.

[17] *Ibid.* p. 523.

En primer instante la generación de una medición oficial de la pobreza en México se formó gracias al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza quien elaboró una metodología con base en los ingresos necesarios para cubrir ciertos aspectos. No obstante, las limitaciones al solamente considerar el aspecto monetario y la no consideración de la Línea de Pobreza 3 fue "indicio de un manejo político de la medición con intenciones de reportar una incidencia menor – la LP2, después llamada pobreza de patrimonio, es 10 puntos menor y, por ende, más manejable en términos de uso político."[18]

Con la llegada del Coneval se establece un nuevo método que considera tres características fundamentales, a saber: basado en derechos sociales universales; utiliza un enfoque bidimensional tanto en ingresos como en carencias sociales; clasifica a la población en grupos de conformidad con su condición de pobreza o vulnerabilidad.[19]

El enfoque de medición multidimensional ayuda a entender mejor la realidad del país puesto que basarse solamente en los ingresos monetarios dejaba de lado los rezagos que conforman una parte fundamental para comprender el fenómeno de la pobreza y que limitan el buen desarrollo de capacidades de las familias.

La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y el origen del Coneval presentan el punto principal para la generación de una nueva metodología que además de considerar los ingresos para saber quién es pobre utiliza las siguientes carencias sociales:

- Ingreso corriente por cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;

[18] Banegas Gonzalez, Israel, *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresa-Oportunidades*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2011, p. 105.
[19] Coneval, "Medición multidimensional de la pobreza", en *Revista El Trimestre Económico*, Vol. 81, N° 321, enero-marzo, 2014, FCE, México, p. 5-42.

- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- Grado de cohesión social, y
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.[20]

Las carencias son derechos que deben de ser garantizados a toda persona, de ahí la importancia del nuevo método para clasificar la pobreza y que una medición unidimensional basada en ingresos violaba al no incluirlos. Para fines de medición de los indicadores anteriores todos mantienen el mismo rango y cuentan con sus propios principios de medición.

Para la clasificación monetaria fue necesario establecer una línea de bienestar mínimo así como una línea de bienestar, la primera considera el valor de una canasta alimentaria básica, mientras la segunda aparte de los alimentos añade los bienes y servicios básicos.

La definición de las carencias sociales es esencial para la metodología puesto que en el aspecto monetario ya se contaba con una base y se realizaron ajustes en lo referente a las canastas alimentaria y no alimentaria para obtener las líneas de bienestar.

En la parte de los derechos encontramos en un primer instante el rezago educativo que clasifica a una persona como no carente si "está en edad escolar y asiste a la escuela o si de acuerdo a su edad ha concluido la primaria o secundaria"[21]

Sobre el acceso a los servicios de salud, la carencia depende de si la persona cuenta o no con adscripción o derecho a recibir servicios de las siguientes instituciones: Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, Pemex, Ejército, Marina u alguna otra institución sea pública o privada.

El tercer indicador acceso a la seguridad social explica que no se cuenta con la carencia si la persona cuenta con prestaciones en las siguientes modalidades

[20] Ley General de Desarrollo Social, *Op. Cit.*

[21] Coneval, Medición de la pobreza. Indicadores de carencia social [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx [Consultado Junio 17, 2016].

- Población económicamente activa con servicio médico; SAR o AFORE o Incapacidad con goce de sueldo
- Trabajador no asalariado o independiente con servicio médico; SAR o AFORE
- Toda persona recién jubilada o pensionada
- Personas de 65 años y más beneficiarios de algún programa de transferencias monetarias
- Personas con parentesco directo de algún familiar con acceso a seguridad social que tengan derecho de recibir servicios médicos.[22]

El indicador de calidad y espacios de vivienda considera los materiales del piso, paredes y techo así como los espacios con los que cuenta la vivienda para establecer la existencia o no del rezago.

El quinto indicador de acuerdo a la LGDS estipula el acceso a los servicios básicos de vivienda la cual debe de contar y cumplir con todas las características que en seguida se enuncian:

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno;
- drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica;
- electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular, y
- que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.[23]

El indicador de acceso a la alimentación se valora por medio de seis preguntas si la falta de recursos en los últimos tres meses les impidió una buena alimentación, esto aplica para dos tipos de hogares, donde sólo viven adultos y en hogares con menores de dieciocho años. De aquí se desprenden diversos grados de seguridad alimentaria:

[22] *Idem.*
[23] *Idem.*

Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas de la escala.

Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.

Severo: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala.[24]

Las personas de los dos primeros umbrales no presentan carencias en este sentido, mientras las de inseguridad moderada y severa cuentan con el rezago de acceso a la alimentación.

La cohesión social representa la desigualdad económica y social en los tres órdenes de gobierno y a nivel estatal también presenta indicares referentes a redes entre la sociedad. Para su medición se establecen cuatro indicadores: coeficiente de Gini, razón de ingreso, grado de polarización social e índice de percepción en redes sociales.[25]

El último indicador sobre el acceso a carretera pavimentada permite conocer la cercanía que guarda una comunidad con una carretera pavimentada para su comunicación con otras comunidades. El acceso permite la conexión entre economías para lograr un desarrollo lo cual los dejaría en un aislamiento.

Bajo los criterios establecidos, la pobreza multidimensional se define cuando una persona “presenta al menos una carencia social y sus ingresos son

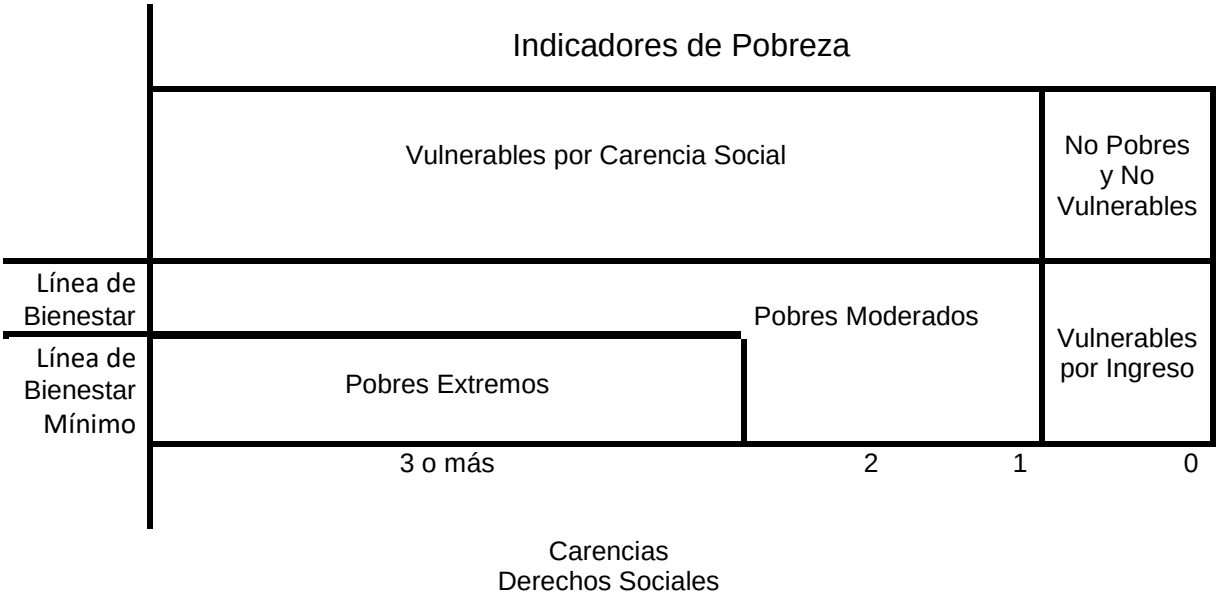
[24] *Idem.*

[25] Coneval, Medición de la pobreza. La cohesión social. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx [Consultado Junio 23, 2016].

insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias,"[26] esto es, que aparte de no contar con los ingresos necesarios carece de alguno de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. De ahora en adelante la definición de pobreza multidimensional es entendida como la definición base de pobreza.

Cuando una persona carece de tres o más de los elementos y su ingreso es más bajo que el de la línea de bienestar mínimo, es decir, que no le permite adquirir los nutrientes necesarios, se le denomina pobreza multidimensional extrema o pobreza extrema de acuerdo a criterios del Coneval.

Bajo la misma línea, aquella persona que no se encuentra en los umbrales de la pobreza extrema ni de la pobreza multidimensional se clasifica como pobre moderado, y se obtiene de restar los pobres extremos a los pobres multidimensionales.[27] La amplitud de la nueva metodología identifica a personas que no se consideran como pobres pero que concentran elementos que los mantienen en un límite para pertenecer a la definición de pobreza.



Fuente: Coneval

[26] Coneval, Medición de la pobreza. Glosario. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx [Consultado Septiembre 17, 2015]
[27] *Idem*.

La población con una o más carencias sociales pero con un ingreso superior a la línea de bienestar se considera vulnerable por carencias sociales; una segunda definición ubica a los vulnerables por ingresos cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar pero no presentan carencias sociales.[28]

Diversas cuestiones surgen a partir de esta nueva metodología para medir la pobreza y al igual que con la metodología anterior los cuestionamientos siguen como los críticos. Ejemplo de esto son las estadísticas derivadas de los indicadores que muestran una parte del problema pero dejan de considerar otros criterios primarios como son la calidad en la educación y el aprendizaje escolar o como también lo son la salud y enfermedades de las personas. Estos aspectos quedan fuera de las estadísticas siendo que su medición es muy compleja.

Aunado a lo anterior, los costos y tiempos de traslado, la distancias con las instituciones de salud y educativas, los costos de los materiales escolares o de los medicamentos, por citar ejemplos, impactan en la metodología pero no son consideradas por lo que se presenta la existencia de un sesgo. El tener acceso a servicios de salud no necesariamente significa contar con una persona saludable; contar con un certificado escolar es una estadística pero no quiere decir que la persona haya aprendido de acuerdo a los estándares establecidos.

La falta de personal médico o escolar, los rezagos de infraestructura, la necesidad de laborar a temprana edad son aspectos que influyen con la medición y que presentan otra realidad que la de las estadísticas. Aunque su medición muestra una mayor dificultad bajo la idea de considerarla en la metodología, es importante considerar dichos aspectos que influyen directamente en los rezagos de las personas.

Para finalizar se encuentra el tema de la jerarquización de los indicadores de derechos sociales puesto que para el Coneval todos guardan el mismo rango, no obstante unos elementos tendrían que ser más importantes que otros, por ende, es necesario establecer una escala. Pero como se ha mencionado esto atraería

[28] *Idem.*

problemas al hacer más compleja la medición aunque otorgaría un mejor entendimiento del fenómeno de la pobreza.

1.2. Política social

1.2.1. ¿Qué es la política social?

Hasta nuestros días aunque las atribuciones del gobierno han cambiado la pobreza siempre ha sido un tema fundamental que se busca eliminar puesto que generar bienestar para su población es un fin para el que ha sido creado.

La importancia de esta tarea se plasma no sólo en la generación de igualdad económica y social, consiste en desarrollar un adecuado nivel y calidad de vida para todos, lo que impacta en un ambiente de paz, armonía y bienestar para la población y para el Estado.

De esta forma el gobierno tiene como una de sus herramientas la política social como el instrumento que busca satisfacer las demandas y necesidades de la población con más carencias y así elevar sus índices de vida. En México las condiciones estructurales por las que ha atravesado el país han provocado gran cantidad de personas en los niveles de pobreza, este fenómeno se reproduce con la política neoliberal de la década de los ochenta donde el mercado no ha encontrado la forma para actuar ante el crecimiento de la pobreza.

La política social en su universo abarca la seguridad social, salud, empleo, educación, servicios sociales, justicia, vivienda, pobreza, exclusión social, cultura, deporte y recreación, en sí, el universo que compete al bienestar de las personas además de que se interrelaciona con el crecimiento de la economía como elemento esencial para mejorar los niveles de vida de cada persona.

Una primera definición de la política social nos indica que es “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población.”[29] De tal definición se rescata la atención sobre necesidades básicas, sin embargo,

[29] Montoro Romero, Ricardo, “Los fundamentos teóricos de la política social”, en Alemán, C. y Garcés, J. (coordinadores), *Política social*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 34.

¿cómo se sabe cuáles son las necesidades básicas? Éstas se definen de acuerdo al contexto y demandas de la sociedad por lo que van cambiando en el tiempo, así el Estado de bienestar procuraba atender lo más posible mientras el modelo neoliberal se enfocaba en un reducido número de funciones.

El bienestar social en resumen es la tarea de la política social quien se encarga de reducir lo más posible la pobreza así como generar igualdad entre todos atendiéndolos desde la infancia, incluso antes del nacimiento, hasta la tercera edad y muerte, en problemas que van desde trabajo infantil hasta seguridad social ofreciendo los servicios principales de los que carecen estos grupos e incluso brindándoles oportunidades traducidas en apoyos monetarios, es decir, consiste en impactar en el bienestar de las personas.

A lo anterior es menester agregar que se debe de considerar el entorno territorial en el que se desarrolla una persona, por lo que se entiende que las demandas y necesidades de la población, grupos o sectores son de carácter heterogéneo. Es por esto que la política social es fundamental para fomentar la justicia social y ser un instrumento de distribución en favor de la población más desprotegida, donde esta heterogeneidad presenta una cuestión a resolver y es la búsqueda de la mayor homogeneización basada en que todos cuentan con la característica de la pobreza y ése es el eje fundamental a tratar.

Las acciones referentes a la política social nos indican que su actividad "aparece atenuando las diferencias existentes entre sectores sociales con intereses contradictorios. Así conceptualizada, la Política Social es un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector social dominante."[30]

Por su parte, Isabel Ortiz[31] define a la política social como el "instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y

[30] Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *Políticas sociales y trabajo social*, HVMANITAS, Buenos Aires, 1988, p. 23.

[31] Es asesora interregional sénior en el departamento de Asuntos Económicos y Sociales en la Organización de Naciones Unidas.

las estructuras sociales"[32] por lo que su función tiene que ser vinculante con la política económica pero no subordinada a ella, cuidando y beneficiando a los sectores más desfavorecidos como resultado del crecimiento económico. Así, la política social tiene impacto en la disminución de la vulnerabilidad, la desigualdad, en fomentar la cohesión social, distribución, justicia social e incluso en su papel de complementación del mercado.

Siguiendo a Isabel Ortiz,

> la política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo.[33]

En resumen, la política social es un instrumento gubernamental para salvaguardar los derechos de las personas a gozar de una vida digna a través de medidas como redistribución para aumentar los ingresos de los sectores más desfavorecidos, acceso a bienes y servicios (educación, salud, alimentación, seguridad, promoción y asistencia social, vivienda) con la finalidad de disminuir la marginación social.

Sin embargo, y al igual que como se analizó en la definición de pobreza, el definir la política social depende del contexto del que se vaya a hablar, en donde las necesidades básicas de las personas de un país puede que no sean iguales a las de otro país o que, incluso, se vea con diferente enfoque, esto es, que por un lado se defina como la herramienta de búsqueda de bienestar social, mientras que por otro se defina como un elemento de la política económica que busca redistribuir los ingresos hacía los sectores más desfavorecidos.

---

[32] Ortiz, Isabel, *Política social. Guías de orientación de políticas públicas*, ONU/UN DESA, Nueva York, 2007, p. 6.
[33] *Idem*.

1.2.2. Composición de la política social

La separación de la política social y la política económica no consiste en una dicotomía, sino en que cada una tiene temas prioritarios y que le competen de manera directa complementándose o, mejor dicho, relacionándose en ciertos aspectos para un mayor crecimiento tanto micro como macro, y es que sus componentes influyen directamente del uno como del otro.

De esta manera la coherencia de las políticas se da para mejorar los niveles de vida de las personas en situación de pobreza. La generación de igualdad encuentra en la política social el instrumento que busca aumentar las condiciones en que se desarrollan estos sectores de la población; condiciones precarias que impiden llevar una vida digna y que es mediante la política social que, de manera directa, se pretende disminuir la pobreza y que todos tengan, en lo mejor de lo posible, las mismas oportunidades.

El entorno en el que se encuentra la población se comprende como "producto de la ineficacia de los métodos empleados para abordarla, pero sobre todo, para continuar la lógica del mercado capitalista, de una serie de fenómenos que encontramos en la región latinoamericana, particularmente en México"[34] puesto que la base del modelo neoliberal se fundamenta en una maximización de las ganancias ante todo, dejando indefensos a los sectores más pobres a los cuales el crecimiento económico no los beneficia. Es así que la política social se enfoca en este sector de la población a través de la siguiente composición:

- "Educación (formal, no formal, técnica)
- Salud, alimentación, nutrición
- Seguridad social
- Vivienda (organización, auto-construcción)
- Promoción social
- Asistencia social

[34] Castillejos Alvarado, José Javier, "Condición para continuar la lógica del mercado capitalista", p. 59, citado en Arteaga Basurto, Carlos, Campos y Covarrubias, Guillermo y Piña Cano, Mario (coordinadores), *Estado, economía y pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 2007, p. 353.

- Desarrollo rural (Sector público agrícola; modelos de “Reforma Agraria”; sector no reformado)
- Sector trabajo (salarios, empleo, previsión, sindicación, condiciones de trabajo).”[35]

La política social y económica, dentro de su relación, incluyen aspectos comunes al ser decisiones y acciones estatales para mejorar las condiciones de todos pero cada una contribuye de manera específica a ese logro. También hay que tener en cuenta que de acuerdo al modelo o al tipo de Estado se pueden considerar algunos temas en una política y no en otra, como ejemplo se puede considerar al sector trabajo como ámbito de la política económica y no de la social, o incluso al descomponer el sector trabajo, algunos de sus elementos corresponden al aspecto social y otros al económico.

Villanueva Hernández[36] enmarca que la política de bienestar se encarga de salud, educación, vivienda, trabajo digno y socialmente útil, como derechos constitucionales. Sus ámbitos de competencia comprenden

a. “generación, administración y acceso a bienes y servicios básicos (educación, salud, alimentación y vivienda),
b. políticas de empleo y oportunidad de ingresos,
c. políticas fiscales de ingreso y gasto público (social), y
d. fuentes y uso de recursos públicos.”[37]

Para Castillejos Alvarado[38] la política social se presenta principalmente en salud, educación, infraestructura, equipamiento y empleo; mientras que para

[35] Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *Op. Cit.*, p. 28.
[36] Villanueva Hernández, Rosa María, “La política social y la pobreza en México”, citado en Arteaga Basurto, Carlos *et al.* (coordinadores), *Op. Cit*.
[37] *Ibid*, p. 339.
[38] Castillejos Alvarado, José Javier, *Op. Cit.*

Arteaga Basurto[39] incluye atención a la alimentación y nutrición, salud, vivienda y seguridad social, educación y cultura, recreación y uso del tiempo libre.

A través de esta composición, se puede entender la importancia de la política social en los sectores más desfavorecidos de la población, puesto que su universo es tan amplio que atiende desde una carencia hasta la pobreza extrema donde existe una privación de la mayoría de los elementos para gozar de una vida digna.

Su composición o integración se modifica de acuerdo a los intereses y prioridades que rigen el día a día de cada administración, pero es notable e innegable que mientras más cuestiones abarque más es la preocupación del Estado para reducir la pobreza, aunque por igual a mayor pobreza se podría decir que más son las fallas estructurales del propio Estado al no atender de manera adecuada a todos los sectores de su población.

1.2.3. Fases de la política social

Las acciones de política social no permanecen estáticas, sufren cambios respecto al tiempo que la hacen adaptarse al contexto actual y así satisfacer los objetivos para la cual fue planteada y ejecutada. Como se analizó en el apartado anterior, la composición de la política social varía de acuerdo a los niveles y magnitudes de la pobreza por lo que el presupuesto y las acciones llevadas a cabo son diferentes como se avanza o retrocede en estos aspectos.

Visto así, en un principio encontramos que los remanentes del capitalismo produjeron un desequilibrio en la población, esto es, una distribución de la riqueza desigual que ha ido incrementando, por lo que la política social necesita combatir la pobreza generada donde el Estado tiene que dejar de ser un simple regulador del mercado. La inadecuada distribución de la riqueza se dio porque el mercado la concentró en unas cuantas manos y no se distribuyó como se tenía pensado.

[39] Arteaga Basurto, Carlos, "Política social y pobreza en México: consideraciones básicas", en Arteaga Basurto, Carlos et al. (coordinadores), *Estado, economía y pobreza en México,* Plaza y Valdés Editores, México, 2007.

En un principio surge una política asistencial donde “las instancias públicas garantizarían o complementarían ese mínimo necesario para una subsistencia decorosa. Las políticas de entrega de despensas, ropa, cobijas, medicamentos y hasta sacos de cemento responden a esta lógica.”[40]

Esta primera fase de la política social se caracteriza por ser un paliativo que cubre las necesidades faltantes en teoría, pero no ataca el fondo de la pobreza, al contrario, la sigue reproduciendo al dar y seguir dando, pero no dejando que los sectores beneficiados se independicen y consigan, por sí solos, un mejor nivel de vida que vaya más allá de cubrir las necesidades básicas.

El aumento de los niveles de pobreza y en la cantidad de personas en este fenómeno deja en entredicho el quehacer estatal, surge entonces un nuevo modo de entender a la pobreza y cómo reducirla. Las políticas sociales se enfocan ahora en generar en las personas las capacidades para su propio desarrollo, es decir, que tengan mayores herramientas para allegarse de más ingresos.

El buen ejercicio de las capacidades se basó principalmente en la salud,

> por lo tanto la política social de segunda generación está caracterizada por el énfasis en lograr la reducción al máximo de la mortalidad infantil, alcanzar niveles mínimos de nutrición y aplicación generalizada de vacunas; por otra parte, se hace énfasis en la escolarización universal y la educación técnica.[41]

Se entiende que la generación de las características necesarias en cada individuo procederá a contar con mejores empleos y condiciones de salud, alimentación, educación, etcétera.

Estas políticas de segunda generación tienen también como base el asistencialismo, aunque en una lógica que busca compensar los aspectos que originan la pobreza y que impiden el desempeño de la persona, no obstante sigue fungiendo como una política paliativa que pasa de dar a generar, cuestión que no

[40] Rojo Calzada, Pablo, “La política social municipal”, en Abardía, Adriana y Morales, Federico (coordinadores), *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2008, p. 248.
[41] *Ibid. 248.*

atiende el fenómeno desde fondo al entender por válida la relación de mejores habilidades y capacidades personales igual a mayores ingresos, por ende, menores rezagos.

La respuesta es que no llega hasta esa conclusión porque la preocupación de la política social es de cobertura pero no de calidad aparte de que no crea las condiciones de salarios adecuados y empleos suficientes.

La política social de capital humano es insuficiente para el combate a la pobreza, adaptándose a una estrategia de capital social entendida como los "vínculos, cooperación, soporte y entendimiento que los grupos humanos de una localidad especifica pueden lograr"[42] por lo que a mayor capital social mayor oportunidad de empleo, de satisfacción de necesidades básicas, en conclusión, un entorno para erradicar la pobreza mediante el fomento de políticas que promuevan y fortalezcan el tejido social.

Se trata de la implantación de marcos de crecimiento y desarrollo que impacten en el fenómeno de la pobreza y sus aristas como exclusión social, vulnerabilidad, desigualdad, marginalidad, discriminación y demás donde el capital social permite conocer las ventajas y desventajas de la comunidad en cuanto a trabajo donde la sociedad es la base que permite el mejor ejercicio y compromiso de cada integrante.

El enfoque de capital social, sin embargo, "no es el más empleado actualmente, porque se trata de una estrategia a largo plazo; se requiere un amplio conocimiento histórico y cultural de la comunidad, no genera un capital político claro para las autoridades y demanda un trabajo arduo y por momentos frustrante"[43] por lo que es necesario hacerlo redituable para el Estado, lo cual se plasma en los gobiernos municipales que pueden implementar políticas que oferten la demanda solicitada de sus comunidades, mientras los otros dos ámbitos

[42] *Idem.*
[43] *Ibid.* p. 249.

de gobierno (estatal y federal) implementan políticas más universales dado el nivel de cercanía/lejanía con la sociedad.

Una fase alternativa al texto de Pablo Rojo tiene que conformarse por una lógica de la política social que establezca programas sociales secuenciales y que se complementen entre sí, de esta forma se puede generar una estrategia general de política social que se encuentre ligada y no acciones dispersas de lo que se obtiene una política social que ya no es asistencialista, sino que forma a las personas y crea el contexto adecuado para adquirir empleos y salarios adecuados.

1.2.4. Objetivos de la política social

La acción del gobierno se plasma en decisiones o bien en políticas, tal es el caso de la política social que a su vez desprende programas sociales particulares que dan respuesta a las demandas y presiones de la sociedad por un lado, y, por otro, atienden a la sociedad que no tiene la capacidad de hacer valer sus presiones y demandas pero se encuentran en situación de pobreza.

Es entonces que las decisiones emitidas buscan favorecer la reducción de este fenómeno creando las condiciones y generando las capacidades como respuesta; en consecuencia el Estado atiende de manera adecuada o no las peticiones poblacionales, lo cual depende de la estrategia y acciones a desarrollar.

De la política social se desprenden acciones sociales enfocadas en alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, integración social, etcétera, que por igual se sectorizan a la población (niños, madres, obreros, adultos mayores, incapacitados, entre otros). En un primer instante se divide a la política social por sectores de la población para que de esta manera se diseñen políticas de alimentación, de salud, de educación y más. Por lo tanto, la política social está formada por acciones específicas consistentes en mitigar las diferencias existentes entre los sectores de la población.

El objetivo de los programas sociales es que toda la sociedad adquiera un mínimo de vida adecuado donde las desigualdades sociales y económicas

existentes disminuyan generando un equilibrio que se vaya aproximando a la igualdad social.

Es así como

> el Estado debe garantizar a los individuos un nivel de vida mínimo y debe abolir las necesidades individuales, asegurando a todos sus habitantes un ingreso suficiente para satisfacerlas y para hacer frente a las principales vicisitudes de la existencia humana: vejez, enfermedad, desempleo u otros casos extraordinarios de perdida de los medios de subsistencia.[44]

Las capacidades y las condiciones como objetivo comprenden que los sectores más desfavorecidos se vean beneficiados por la política social mediante la creación de infraestructura y la ejecución de programas, ejemplos de esto son la creación de escuelas para disminuir el índice de rezago educativo y, también, la implementación de un seguro social universal para que toda la sociedad se encuentre dentro de estos esquemas, permitiendo el desarrollo de las capacidades y condiciones de cada habitante desde temprana edad.

De acuerdo a Fernández y a Rozas,[45] la política social cuenta con áreas de intervención que, a su vez, pertenecen a la satisfacción de las necesidades; de esta manera, sus objetivos comprendidos en los programas sociales son:

a) La existencia de empleo y de un ingreso mínimo
b) La protección de las condiciones de trabajo
c) La educación, la formación y la cultura
d) La higiene pública y la salud
e) La Asistencia y la Promoción Social
f) El urbanismo y la vivienda
g) El tiempo libre y la recreación.[46]

[44] Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *Políticas sociales y trabajo social*, HVMANITAS, Buenos Aires, 1988, p. 30. Conclusión derivada del "Informe Beveridge" que para los autores constituye uno de los hitos que ha ido conformando la naturaleza y operacionalidad de las políticas sociales actuales.
[45] *Ibid.*, p. 32.

En este esquema los programas sociales se interrelacionan para un mejor funcionamiento y cumplimiento de objetivos, puesto que aislados no combatirían la pobreza y su entorno, sino que, al contrario, acarrearían más problemas al entender al fenómeno en partes y no en conjunto. Los programas aislados y dispersos carecen de una estructura para combatir la pobreza y sus consecuencias, mientras que la interrelación permite conocer y dar una lógica a la actuación del gobierno con un método integral de atención a las necesidades de las personas.

Finalizando este punto, los objetivos de la política social son cambiantes con el proceso de las etapas y aunque todas se enfoquen en la reducción de la pobreza, las acciones particulares van enfocadas a un aspecto en específico.

1.3. Uso Político

1.3.1. ¿Qué es la política y el uso político?

La vida en sociedad del ser humano es una característica teorizada por muchos autores[47] para sostener que es un ser social que se conjunta con los demás bajo el objetivo de generar una convivencia y supervivencia, esto es, encontrarse en un entorno de mejores condiciones que aquellas en las que fuese un ser individual.

Al ser considerado un ser social que vive en conjunto, es necesario también considerarlo como un ser político, puesto que la generación de convivencia y supervivencia representa un acto político donde la decisión implica a un grupo de personas y también involucra el uso de un tipo de poder, por ende, es un ser político y no sólo social.

---

[46] Cabe agregar que los objetivos cambian en relación a las necesidades esenciales de las personas y a las funciones del Estado. El periodo histórico presenta que las necesidades han ido aumentando o disminuyendo de acuerdo a estos factores y su relación, donde no todas las necesidades pueden ser tomadas por el Estado como tales, así se concluye que este esquema de objetivos varía en tiempo y en lugar.

[47] Ejemplo de ello es Aristóteles quien indica que la naturaleza del hombre es ser sociales y la política se caracteriza por la igualdad de todos y por las leyes; otro modelo es el iusnaturalista o del contrato social del que hablan Hobbes o Rousseau enunciando que el hombres forma la sociedad de manera deliberada por la necesidad de salir del estado natural en el que unos son más fuertes que otros y abusan de ello, por lo que se establece un pacto para delegar el poder y se frene el abuso de unos sobre otros de manera arbitraria, formando una organización política.

De acuerdo a estas perspectivas, todos los seres humanos cedieron parte de su poder a una o varias personas estableciendo una relación de gobernante-gobernado en el entendido del establecimiento de un entorno de paz, seguridad y del bienestar general. “La política es, por tanto, una actividad fundamental para mantener un nivel razonable de cohesión en las sociedades”[48] donde unos tienen más poder que otros, lo que establece una relación de jerarquía y sobre las decisiones a tomar.

El ámbito público y su relación con la política ha pasado de estar controlado por los gobernantes a ser liberado, esto es que todos los ciudadanos pueden conocer el ámbito público, por ende, acercarse a la política y entender lo qué se hace o no y lo qué se dice o no. A este respecto Aguilar menciona que “muchos ciudadanos siguen pensando que la política es la actividad de los políticos, su negocio, algo en lo que no tenemos nada que ver después de que fuimos a votar y los hemos elegido, algo que nos es externo, alejado e incontrolable.”[49] La política ha dejado de ser entendida bajo este esquema para pasar a ser una relación en donde la ciudadanía participa, propone y evalúa el papel de los gobernantes.

La política,[50] como se mencionó al principio, es la toma de decisiones que afectan, bien o mal, a un determinado número de personas así como el uso de algún tipo de poder que afecta a una o varias personas. La política como toma de decisiones tiene que ser entendida como las decisiones de los gobernantes hacía los gobernados, es decir, decisiones públicas que afecten a la mayoría. Phillips Shively enuncia que la política se presenta en todos los grupos, desde la familia hasta una compañía, pero que la política de estos grupos no es una política para la nación, sino una política dentro de cada grupo.[51]

Una segunda expresión es como el uso de poder, entendido éste como la capacidad que tiene un individuo para hacer que otro haga lo que el primero desea

[48] Curzio Gutiérrez, Leonardo, *Introducción a la ciencia política*, Oxford, México, 2009, p. 5.
[49] Águilas, Luis, “Presentación del libro Introducción a la ciencia política” en *Ibid.*, p. X.
[50] “La tradición occidental indica que el concepto de *política* nació en Gracia. El origen mismo de la palabra es, en efecto, helénico y como se sabe proviene de la palabra *polis*, que quiere decir “ciudad”.” *Ibid.* p. 2.
[51] Phillips Shively, W., *Introducción a las ciencias políticas*, quinta edición, Mc Graw Hill, México, 1997.

no importando como lo haya logrado,[52] en este caso los gobernantes ejercen el poder que se les encomendó para guiar a sus gobernados mediante la implementación de normas. Es entonces que la política se configura como "1) la política siempre involucra la toma de decisiones comunes para grupos de personas y 2) aquellas decisiones son tomadas por algunos miembros del grupo que ejercen poder sobre otros integrantes de ese grupo"[53]

Shively, siguiendo esta línea, indica que la acción política puede ser vista como la mejor solución para un problema común o simplemente como la dominación de unas personas sobre otras. Esta última acepción no es aplicable puesto que una acción política no tiene como eje solitario la dominación de unos sobre otros, sino que concibe varios elementos que se relacionan con el bienestar general y la conservación y supervivencia de la población.

Es así como el término política se relaciona solamente con las decisiones y acciones del gobierno, de la clase que gobierna y toma las decisiones para mantener la paz, libertad e igualdad como responsabilidades de todo Estado, de cómo se organizan los seres humanos para gobernarse y generar una colectividad, por lo que se habla de una política de Estado; del acceso, del ejercicio y de la conservación del poder.

Actualmente, el Estado de Derecho y Democrático sigue guardando el atributo del poder para decidir sobre su población; esta conservación del legítimo monopolio de la fuerza hace del aparato gubernamental el único capaz de hacer que sus decisiones sean acatadas por cualquier medio, aunque es el mismo Estado quien ha tratado de ejercer su poder salvaguardando la tranquilidad donde sus decisiones sean obedecidas porque respetan las leyes, responden al interés general y porque se le reconoce con ese derecho y facultad.

Las decisiones y acciones del Estado son asuntos políticos porque al ser decisiones/cuestiones públicas incumben a un sector o varios o incluso la mayoría

[52] Ejemplos de esto son: coerción, persuasión, mediante incentivos, aceptación, negociación, cooptación, entre otros.
[53] Phillips Shively, W., *Op. Cit.*, p. 6.

o a toda la población. De esta manera la política es una forma de cumplir, de satisfacer las necesidades de su población, de buscar ese interés general. Mantener una estabilidad tanto política como económica ha provocado que el Estado en épocas de crisis, de poca credibilidad o de búsqueda de apoyo político así como alianzas, utilice ciertas decisiones y acciones para presentar resultados favorables.

Como menciona Cerroni,

> politizar significa, en suma, hacer de la política vehículo laico de la sociedad, instrumento de transmisión. Naturalmente, en nuestra era demagógica, eso puede suscitar sospechas de asambleísmo y populismo. Pero eso es sólo porque se tiende a olvidar que la vehícularidad de la política excluye precisamente su degradación a instrumento de los intereses inmediatos y de cada una de las partes que se agregan.[54]

Determinado esto, entendemos un desentendimiento de la política por parte del gobernante que antepone el interés particular propio o de unos cuantos ante el interés general, una degradación de la política a favor del gobernante e incluso el partido político por el que asumió su puesto.

Entrelazar cuestiones de otro ámbito (social, administrativo, económico, judicial) con cuestiones políticas es empleado como una forma de gobernar que provoca que una acción tome matices ajenos para beneficios de unos cuando la acción debería encontrarse independiente ante los intereses particulares y representar una acción del interés general sin disfrazar intereses particulares por lo que estas acciones no tendrán, además, los resultados esperados.

Estamos hablando de un uso inadecuado que se despliega cuando los asuntos, decisiones y acciones del gobierno que no tienen un matiz político son degradados a un segundo término por intereses de los funcionarios y políticos pasando el

[54] Cerroni, Umberto, *Política: Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992, p. 176.

asunto a una alineación política en un primer término, cuestión que es ajena a dichos asuntos, decisiones y acciones.

"La politización…supone la injerencia, intromisión e invasión de la política en áreas que le son ajenas y no le competen (desnaturalizándolas y corrompiéndolas)"[55] dirigiéndose en contra de lo que se entiende por política como estas decisiones que buscan el interés general, al contrario, el uso político denota a la política como un instrumento de los funcionarios y políticos para beneficiarse de las decisiones y acciones del gobierno con diversos objetivos como ya se ha mencionado, desde generar una estabilidad en un momento de crisis hasta apoyo político o formación de nuevas alianzas.

1.3.2. Relación política y Administración Pública

La Administración Pública es una materia multidisciplinaria que se nutre de las Ciencias Sociales, a saber la Ciencia Política, la Sociología, el Derecho y la Economía; ejemplo de esto es en cuanto al Derecho, la rama administrativa que tiene la tarea de enmarcar (bajo la normatividad) la función administrativa. En lo referente a esta investigación, la Ciencia Política y la Administración Pública se conjugan en la satisfacción del interés público o general por parte del gobierno quien detenta el poder.

Es en las demandas de la sociedad donde la relación política-administración, o mejor dicho, de decisión-ejecución genera una solución a las peticiones de atención que se expresan en paz, seguridad, libertad e igualdad. No hay que considerar esta relación de política y administración como contraría a la dicotomía política-administración o haciendo referencia a tal.[56]

---

[55] Medrano, Antonio, La politización de la sociedad y de la vida. [En línea] Disponible en: http://www.antoniomedrano.net/doc/Medrano%20Antonio%20-%20La%20politizacion.pdf [Consultado Noviembre 5, 2014].

[56] Omar Guerrero presenta un interesante análisis de la distinción entre lo administrativo y otros campos, partiendo de la diferencia que hacen estos campos ante lo administrativo y después la diferencia desde lo administrativo ante dichos campos. En la dicotomía política-administración destaca autores como Alexandre Vivien, Manuel Colmeiro, Errico Presutti, Woodrow Wilson, etcétera, en Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 71.

La satisfacción de las demandas de la sociedad por parte del gobierno se encuentra a cargo de la Administración Pública, es este aparato quien se encarga de "realizar, ejecutar o instrumentar el programa político, coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo común o simplemente hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva."[57] Bajo esta definición entendemos que la Administración Pública es el brazo del gobierno que va a llevar a cabo los programas gubernamentales donde se establece una actividad político-administrativa de decisión-ejecución donde la administración tiene la tarea de proveer los bienes y servicios que requiere la sociedad.

En paralelo a la definición, ambas vertientes del gobierno esclarecen que la política subordina a la administración por el hecho de que la primera encauza la voluntad de la sociedad y la da un rumbo a través de una decisión, la cual es implementada por la administración; se suma que esta última se desempeña de acuerdo a lo establecido por la política, restringiendo su margen de decisión.

Lo anterior no versa acerca de una separación como hacen observar algunos pensadores políticos o administrativos, consta, al contrario, en una relación de gobierno igual a política más administración, donde la primera

> comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para hacer que las lealtades populares se orienten al establecimiento de una ley o una convención socialmente aceptada o, cuando menos, simplemente consentida [con la idea de establecer] una voluntad más general [formando así un] reservorio de voluntad social y de poder.[58]

En consiguiente, la Administración Pública se encarga de materializar esa voluntad ya sea mediante bienes o servicios públicos que son requeridos por la

[57] Castelazo, José, Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/40/pr/pr5.pdf [Consultado Noviembre 5, 2014].

[58] Finer, Herman, "Theory and practice of modern government, Henry Holt and company", Nueva York, 1949 (1934), p. 7-9 en Guerrero, Omar, *Op. Cit.*, p. 71.

sociedad, como escribe Guerrero, “la administración es el empleo de ese reservorio mediante un servicio público apropiado”[59]

Al hablar de esta relación se escribe sobre la interacción existente entre los elementos del aparato gubernamental que toman decisiones como el Presidente de la República, los Gobernadores de las Entidades Federativas, los Presidentes Municipales, los Secretarios de Estado, entre otros funcionarios-políticos a diferencia de los que ejecutan esas decisiones que son los administradores públicos.

Esta relación de políticos y administradores tiene como objetivo el mantener la guía del gobierno hacía el camino deseado por parte de los primero a través de los segundos, esto significa que el aspecto político requiere contar con la administración para sus servicios de acuerdo a la organización con la que se establece.

El ser humano desde su integración como ser social al igual ha sido un ser político porque ha estado rodeado con alguna forma de poder o de decisión común, pero es la política (de Estado) la que define la relación de los gobernantes y los gobernados, del ejercicio y conservación del poder, siendo el Estado quien tiene el monopolio legítimo de la fuerza y el gobierno quien enmarca este poder para su regulación y que se vele por el interés general dejando de lado el servirse del poder para fines particulares y sí conjugar intereses contradictorios.

La administración pública juega el papel como la ejecutora de las decisiones políticas, la que materializa las ideas a la sociedad y satisface el interés general, puesto “que el gobierno de un país es la única instancia donde se cristaliza con toda evidencia el poder, y solamente a través del gobierno, es decir, de la administración pública, una política puede realizarse y concretarse”[60] por lo que la relación entre la materia política y administrativa no tiene que verse por separada puesto que ambas permiten el bienestar común.

---

[59] Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 71.
[60] Castelazo, José, *Op. Cit.*

1.3.3. Política y programas sociales

Las decisiones tomadas por los actores políticos emanadas como política social significan una respuesta a la pobreza como fenómeno principal de los problemas sociales. Esto se logra mediante una estrategia que arroje infraestructura, bienes y/o servicios eficaces, eficientes y equitativos con un impacto en la reducción de la pobreza para, así, permitir un desarrollo adecuado de las capacidades de estos sectores y obtener mayores oportunidades o, de acuerdo a la medición principal de la pobreza, más ingresos y menos rezagos.

Ahora bien y como se hizo mención, México se encuentra en el esquema de una política social de primera y de segunda generación, es decir, una política asistencial que procura mantener a la población por encima de la línea de la pobreza pero no les posibilita acceder a mejores condiciones. Estas políticas, como menciona Pablo Rojo son políticamente muy rentables puesto que "derivan en un clientelismo; es decir, lucrar políticamente con la pobreza de los grupos marginados [y es que] mientras la gente sea pobre es más fácil contar con su apoyo o voto a bajo costo y de esta forma se conserva el amplio capital político."[61]

Un punto a destacar es que antes de que la administración en turno como autoridad responsable de llevar a cabo las políticas, existe una relación electoral mediante el voto donde el ciudadano manifiesta su confianza y delega sus esperanzas para mejorar su calidad de vida. La parte política del gobierno está para retribuir esta confianza y generarla a los que no la manifestaron a su favor, ya que se gobierna para todos y no para unos cuantos; decide, organiza, ejecuta y regula políticas, siendo unas de ellas las políticas sociales.

Esta relación de política y programas sociales deviene en un Estado que emplea la política social para objetivos ajenos a la reducción de la pobreza y generación de igualdad. Bajo esta línea, los programas sociales se enfocan en reducir la pobreza a través de transferencias económicas, subsidios y demás

[61] Rojo Calzada, Pablo, "La política social municipal", en Abardía, Adriana y Morales, Federico (coordinadores), *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios*, Alternativas y Capacidades A.C., México, p. 246.

paliativos pero no en capacitar a su población para que se valga por sí sola. Sin embargo, existe un factor que al no crear las condiciones necesarias, como un esquema de ingreso al mercado de trabajo, no se puede hacer frente al fenómeno de la pobreza puesto que la capacitación sin una conexión no tiene fundamento.

La política social para su adecuado funcionamiento requiere de mecanismos y blindajes para que logre los objetivos para los que fue planteada; son las decisiones de los actores políticos los que permiten la creación de programas asistenciales e incapaces ante la pobreza. Aunque se denomine como una política de desarrollo social que busque generar mejores condiciones a los sectores más desfavorecidos de la población se sirve de ella para destacar resultados que han tenido un impacto efímero en la reducción del fenómeno.

Para Cecilia Satriano

> si bien las políticas sociales se originan con la intención de frenar las demandas de la clase trabajadora, permitiendo al Estado la institucionalización y administración de las diferencias entre sectores. En los últimos años estas políticas se centralizaron en los grupos excluidos, convirtiéndose en meros ámbitos de manipulación y clientelismo.[62]

La política asistencial en su búsqueda de otros objetivos ajenos por medio de intereses o presiones políticas necesita de mecanismos que se hagan respetar y cumplir para que sus planteamientos se cumplan y no se desvíe su fin de crear mejores condiciones para la población e incluso poder hablar de mayor igualdad.

La facilidad del uso de la política social se da por la forma en que se presenta ante la población como una panacea, donde las acciones a desarrollar son las idóneas para la disminución de la pobreza, pero no para la generación de una mejor calidad de vida, y se sustentan mediante estadísticas orientadas a establecer los avances obtenidos con la política. Este esquema pasa a ser el fundamento que la administración gobernante utiliza para hacer de los programas

[62] Satriano, Cecilia, "Pobreza, políticas públicas y políticas sociales", en *Revista Mad*, N° 15, Septiembre, 2006, Universidad de Chile, Chile, p. 69. [En línea] Disponible en: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf [Consultado Noviembre 15, 2014].

su programa y no uno que realmente trasciende administraciones y da resultados de largo plazo.

El uso de la política social, en particular los programas sociales, se puede emplear para generar estabilidad en épocas de crisis; mantener una estabilidad en momentos tensos; producir credibilidad cuando decrece o escasea; búsqueda de apoyo político no sólo en épocas de elecciones; formación de alianzas con sectores de la sociedad; supervivencia política en épocas de crisis, etcétera. Es amplio el universo para el cual puede ser utilizada, de ahí la necesidad de blindar los programas de las acciones que no beneficien al bien común puesto que desde el diseño los programas se encuentran mal planteados.

Capítulo 2. La Política Social en la Administración Pública del Siglo XX

Introducción.

En este capítulo se abordara el desarrollo de la política social a partir del término de la Revolución Mexicana, donde da comienzo la restructuración del país y el establecimiento de la estrategia de apoyos a los más pobres. A saber, se puede dividir en dos grandes partes la historia de la política social, la época del Estado de bienestar y la del Estado neoliberal, la primera caracterizada por la conformación y consolidación con la creación de instituciones y la universalización de beneficios, esto a falta de una estrategia verdadera que iba tomando forma con el paso del tiempo y con la formación de más instituciones y delimitación de sus tareas.

La segunda etapa destaca por la implementación de estrategias para la reducción de la pobreza y la continuidad de los programas, empero, la falta de vinculación entre programas, la reducción del gasto al área social y la subordinación ante la política económica no han generado los resultados esperados. Así, este capítulo vislumbra el paso de la política social y su evolución para tratar de reducir la pobreza y combatir la desigualdad.

El alcance de una vida adecuada y de la satisfacción de las necesidades se convierte en el ideal de todas las personas, pero la pobreza y la desigualdad limitan que se materialicen estos fines para gran cantidad de la población. Las carencias de bienes e ingresos no permiten pensar a futuro, se vive en un presente frágil con pocas esperanzas de sobresalir dado que no existen las oportunidades para ello.

El Estado al representar los intereses de la población y velar por el bien común tiene que implementar medidas para la disminución de la desigualdad y la erradicación de la pobreza, enfocándose en el bienestar de la población menos favorecida y que demanda la ayuda para tener más y mejores oportunidades de una vida adecuada. Es así que el Estado debe procurar un mínimo de bienestar para su población y generar un ámbito propicio para su crecimiento y desarrollo.

En principio, “en la época de la Corona española, la acción de la Iglesia era la única forma de ayuda social, la cual se dirigió especialmente a los grupos autóctonos que quería convertir al catolicismo.”[63] En esta etapa la actividad del Estado era el de establecer y mantener un orden social asegurando las necesidades vitales mediante el combate a la miseria, ejemplo de esto fue que “la intervención española en México, significó el traslado de sistemas políticos, culturales y sociales que sustituyen los esquemas de convivencia indígena. Como consecuencia, este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas”[64] en donde las instituciones hospitalarias, las cofradías y los montepíos fueron el principal instrumento de la política social del Estado, donde la Iglesia jugó un papel predominante dado la relación Estado-Iglesia.

Así, los principios de la política social tenían un enfoque caritativo, ideológico y religioso que presentó como resultado en corte moral para con las personas más pobres quienes eran los mendigos y los que vivían en la miseria. Modelo que siguió hasta principios del siglo XX porque la Iglesia buscaba más adeptos, así como por las insuficiencias del Estado para atender a todos.

La separación del Estado y la Iglesia trajo como principal cambio la orientación de la caridad que solamente paliaba la pobreza a la política social de reducción donde la población se pudiera desarrollar por sí sola con la ayuda del Estado.

El cambio de la política social ha ido de la mano con la transformación del Estado y con el fortalecimiento o debilidad institucional para establecer los alcances de las estrategias emprendidas, así como el proceso de atender las demandas de la sociedad. Esto último representa punto nodal de las actividades

[63] Ferreira, Manuel Ribeiro, López Estrada, Raúl y Mancinas Espinoza, Sandra, “Trabajo social y política social en México”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. SOCIOTAM*, Vol. 17, N° 2, 2007, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, p. 177.

[64] Díaz Limón, José, “La seguridad social en México un enfoque histórico (Primera Parte)”, en *Revista de la E. L. de D. de Puebla*, N° 2, Escuela Libre de Derecho de Puebla, México, p. 43. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf [Consultado Febrero 2, 2015].

llevadas a cabo por el Estado Mexicano paralizando así las presiones y obteniendo a cambio apoyo y estabilidad para gobernar.

2.1. Antecedentes

2.1.1. La política social en México

La formación del Estado Mexicano tras la Independencia fue un proceso que obedeció en primera instancia a las demandas plasmadas en la Constitución de 1917, por lo que las Instituciones que se formaron y se encontraban en plena adecuación al contexto y la evolución del país cumplían con sus actividades, aunque lejos de hacerlo satisfactoriamente a toda la población.

La política social mexicana se caracterizó desde un principio por cumplir las demandas de los sectores más organizados con los cuales establecía pactos de apoyo reciproco. Sin embargo, otra característica fue la universalización como enfoque de la política social, con lo que existía la preocupación de que los beneficios llegaran a toda la población. Este enfoque de universalización se plasmaba en los primeros artículos de la Constitución, a saber el 3 y el 4, derecho a la educación y derecho a la vivienda y salud respectivamente; mientras que el beneficio a los sectores organizados se encontraba en el artículo 27 sobre el derecho a la tierra y el 123 acerca del derecho al trabajo y a la seguridad social.

Los cuatro artículos se constituyeron como pilares de la política social desde principios de siglo hasta la llegada de la reforma del Estado y la entrada del modelo neoliberal donde surge un enfoque de focalización y de individualismo.

Como se hizo mención, la política social respondía más a criterios establecidos en la Constitución y a la satisfacción de demandas que a una verdadera elaboración de programas y creación de instituciones sociales; la carencia de planeación hacía que el Estado solamente intentara garantizar el acceso de toda la población bajo nula estrategia. De esta manera Barba, citado en Mónica Uribe, nos dice que el periodo entre la Constitución de 1917 y de la administración de Lázaro Cárdenas “muestra que en esta primera fase los ejes de la política social

fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud."[65]

Es a partir de esta etapa cuando las Instituciones comienzan a fortalecerse y a funcionar de manera más adecuada derivado de la estructura que se gestó y fue tomando forma desde terminada la Revolución. Hay que añadir que aparte de las Instituciones que se tenían hasta ese momento, se crearon otras para satisfacer a la población además de establecer la presencia del Estado en gran cantidad de ámbitos y con la búsqueda de una cobertura universal.

Con la entrada de Manuel Ávila Camacho a la presidencia en 1940 hasta el periodo de 1970 con la salida de Gustavo Díaz Ordaz, se puede hablar de una segunda etapa de la política social en México, donde esta "mantuvo un tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones."[66]

La estrategia económica a través del crecimiento y de la industrialización se volvían indispensables para los logros que pudiese llegar a tener la política social; el enfoque de esta época consistía en mayor crecimiento económico equiparado a menor pobreza mediante políticas diferenciadas a los sectores rural y urbano, el primero en cuestiones agrarias y el segundo en materia laboral. Es bien sabido que la industrialización debilitó al campo, aunque el crecimiento favoreció indudablemente a las ciudades y a su generación de empleo, por lo que había una disparidad en los dos entornos.

El discurso emanado en esta etapa consistió en que toda la población fuera beneficiaria de la política social, además es en este periodo que se comienza a consolidar la educación, la salud y principalmente el bienestar social con el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

---

[65] Uribe Gómez, Mónica, "Enfoques contemporáneos de política social en México", en *Revista Espiral*, Vol. 18, N° 52, septiembre-diciembre, 2011, Universidad de Guadalajara, México, p. 47.

[66] Ceja Mena, Concepción, "La política social mexicana de cara a la pobreza", en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N° 176, noviembre, 2004, Universidad de Barcelona, párr. 36. [En línea] Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm [Consultado Febrero 7, 2015].

Llegados a esta etapa, se puede observar que el Estado seguía careciendo de una planeación y adecuado enfoque de la política social; se respondía más a un modelo económico que estaba dando frutos y a las alianzas que había formado el Estado con los sindicatos y demás líderes que cubrían las carencias en el bienestar de la población. La característica principal de la política social era que la cobertura abarcara a todos los mexicanos y para cumplirlo había mucha infraestructura; hospitales y escuelas serían fundamentales para etapas posteriores y tomadas como base para la creación de programas.

La administración de Echeverría representó un cambio significativo con el modelo hasta ahora formado de la política social. Aunque la estrategia basada en la economía siguió con lo que se buscada que la riqueza se distribuyera a todos los sectores acabando con la pobreza, los malos manejos llevaron al país a endeudarse con el exterior, dando pie a cortes en el gasto público y a su vez limitando el crecimiento que tuvieron repercusión en la inversión en desarrollo social.

El reconocimiento de que el crecimiento económico no es lo único para reducir la pobreza trajo consigo que la política social adquiriera más importancia para el Estado ligando al crecimiento económico con una adecuada distribución del ingreso. La importancia de la cuestión social se refleja en

> 1972 la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); en 1973 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)…en 1974, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.[67]

Estas instituciones representaron las primeras estrategias planificadas y enfocadas con lo que se daba un paso en la política social que ya no sólo sería de cobertura.

[67] *Ibid*. párr. 51.

La crisis económica de la administración de Echeverría representaría para el siguiente presidente un reto duro por superar, puesto que el contexto económico que se vivía no favorecía el desarrollo de México. La entrada de José López Portillo marca la administración de la abundancia. El gasto público se consideró nuevamente un sustento y base para el crecimiento, la abundancia haría que el Estado ofreciera empleos y creara las condiciones para que la población pobre obtuviera el mínimo de bienestar y así acabar con la pobreza.

La otra cara de la política social nos indica que con López Portillo "se inició una política modernizante para mejorar la administración de la política social a partir de la descentralización de los problemas a los estados, sin incrementar el esfuerzo nacional por dedicar más recursos al ingente y creciente problema de la pobreza"[68] por lo que programas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) carecieron continuidad con lo que los más afectados aparte de ser los pobres, fue la clase media al bajar sus ingresos considerablemente.

La caída de los precios del petróleo y el aumento en los intereses sobre los préstamos, representaron un duro golpe a la política social y en general vislumbraron el cambio de modelo económico para el Estado. La población no estaba capacitada para enfrentar una crisis, su vulnerabilidad se presentó porque la política social carecía de calidad y era meramente asistencialista además de que había una dependencia de la población con la ayuda estatal.

2.1.2. El quiebre con el modelo Neoliberal

La escasa apertura de la economía mexicana, regida por un Estado que tenía participación en casi todos los ámbitos imaginables bajo el modelo de la industrialización y la sustitución de importaciones derivó en un inadecuado manejo de los recursos públicos y la nula capacidad para hacer frente a las crisis que se iban presentando. El tamaño del Estado era tal que le impedía funcionar de

[68] Moreno, Pedro, Ortiz, Claudia y Marrufo, Eduardo, "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", en *Revista Sociológica*, Vol. 19, N° 54, enero-abril, 2004, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 58.

manera eficiente, la estructura construida no era capaz de poder sostenerse por lo que la crisis que enfrentó Miguel de la Madrid consistió en buscar la estabilidad a través de la política económica y de acuerdos sobre el pago de la deuda externa.

Resultado de la estrategia de la administración fue la implementación de políticas neoliberales con las que se reducía el Estado y se limitaba su participación en la economía. El achicamiento del Estado unido a la búsqueda de estabilizar al país económicamente redujo el gasto social por lo que

> la política social resultará desfavorecida a consecuencia de las políticas de ajuste estructural por continuos recortes en programas y subsidios sociales, que concentrarán manifestaciones de descontento social que expresarán un agudo malestar social a consecuencia del deterioro en el nivel de vida de la población.[69]

Los costos de la crisis fueron muy graves, por lo que la legitimidad de Carlos Salinas de Gortari, presidente entrante, tenían al país en una situación inestable y de una alta especulación en cuanto al ejercicio de su función. Siguiendo la línea de Miguel de la Madrid, la apertura económica, la reducción del Estado y las políticas de ajuste continuaron, por ende, el modelo neoliberal fortaleció sus cimientos y sustituyó por completo el antiguo modelo de intervencionismo que ahora se enfocaba en la regulación.

No obstante, Salinas no abandona por completo el gasto social, tal como se figuró en la administración pasada; la inestabilidad y falta de legitimidad fueron parte importante para que el nuevo presidente pusiera en marcha una estrategia de desarrollo social dirigido a la población más pobre, la cual siguió la línea de López Portillo y de la Madrid: la descentralización como la forma más adecuada para impactar en la población. El cambio de Salinas fue que desarrolló un programa y creó las condiciones para su adecuado funcionamiento, mientras que las dos administraciones pasadas implementaron la descentralización como forma de un mejor gasto, pero sin el contexto adecuado para su aplicación. Fue así como surgió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

[69] Sánchez Albarrán, Armando, "Política social en El Cotidiano", en *Revista El Cotidiano*, N° 156, julio-agosto, 2009, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 255.

La participación de la sociedad se volvió clave para el funcionamiento de Solidaridad, de esta manera se comprometía la población y se identificaba con los logros del programa, "aunque en la práctica hubo muchas limitaciones para que ésta pudiera darse de manera efectiva, además de ser excluyente; en tanto que sólo reconocía la participación de grupos organizados políticamente"[70]

Así, el acceso a un nivel básico de servicios, iniciando con un piso firme, fue eje de un Estado comprometido con la justicia, que en realidad sólo fue una forma de compensar a los grupos que tenían peso para ejercer presión sobre el Estado. Esto explica por qué Pronasol tuvo gran apoyo por parte del presidente lo cual se vio reflejado en el gasto destinado al programa, tal fue su repercusión e importancia que gracias a él Salinas pudo estabilizar la situación del país y allegarse de más apoyos y alianzas; incluso existía un vínculo que remitía a Salinas con el Pronasol y viceversa.

La siguiente administración encabezada por Ernesto Zedillo pugnó por frenar las viejas prácticas que iban de la mano con la política social hasta ese entonces implementada. La desaparición del Pronasol que se relacionaba más con el clientelismo y con Salinas significó la llegada de un nuevo programa, con una esencia propia y lejos de su relación con viejas cuestiones.

En 1997 se crea el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) basado en las tres estrategias de su nombre, con el fundamento de que se convierte en un programa integral que va a romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza y hacer crecer y desarrollar a su población objetivo. Progresa fue un programa novedoso por diversas razones:

- Transferencias monetarias, otorgando a las familias beneficiarias una total libertad para decidir respecto al gasto;
- Condicionaba las trasferencias a la adopción de determinados patrones de conducta;

[70] Mota Díaz, Laura, "La política social del gobierno del cambio", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 30, septiembre-diciembre, 2002, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p. 244.

- Combinaba un paquete de beneficios en salud, educación y alimentación;
- Evita la dependencia de los programas a largo plazo
- Incluía evaluaciones de las operaciones y los impactos
- Contenía pautas estrictas de selección
- No existían intermediarios.[71]

Aunque el modelo del Progresa fue muy innovador, en la realidad los logros que tuvo fueron menores puesto que la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza se planteó como objetivo a largo plazo y no había elementos para su medición de ahí que se enfocara más en resultados a corto plazo que versaban sobre la reducción de la pobreza. Zedillo además del Progresa, llevaría la política social a través de otros dos ejes rectores:

1. La reforma a la seguridad social, materializada en las transformaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que pretendían asegurar su autofinanciamiento, y la reforma al sistema de pensiones con la creación de las *AFORES*.
2. La descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 (desarrollo regional).[72]

Estos dos componentes sumados al Progresa representaban el cambio de modelo de la política social por completo, puesto que en la administración pasada todavía Salinas hablaba de un "liberalismo social", donde Pronasol no podía considerarse un programa focalizado, individualizado y formador de capital humano.

La nueva política social neoliberal destacaba al individuo por sobre todo, de ahí que la formación de capacidades y aptitudes era el paso fundamental para salir al mercado a obtener un empleo bien remunerado. Éste era el nuevo enfoque de la política social, con un énfasis en la eficacia y la eficiencia. La innovación del Progresa y su relativo éxito a corto plazo le da continuidad en el próximo sexenio.

[71] Levy, Santiago, *Pobreza y transición democrática en México*, FCE, México, 2009, p. 17-18.
[72] Mota Díaz, Laura, *Op. Cit*., p. 244

Es así como Vicente Fox Quesada sigue con el programa en su administración, sin embargo, para darle una imagen propia y que lo caracterizara como una de sus acciones para combatir a la pobreza se le cambia el nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, denominación acorde a la corriente cívica que lo distinguiría del antiguo Progresa.

La llamada transición a la democracia por la llegada de un nuevo partido a la presidencia, el Partido Acción Nacional (PAN) generó una gran expectativa en diversos temas, siendo la pobreza en que se encontraban millones de mexicanos uno de los puntos nodales.

De las primeras acciones de Fox, en materia social, antes de cambiar el programa Oportunidades en 2002, fue la definición de su estrategia en la materia, se presentó en un documento llamado Contigo que define que las políticas anteriores a su administración al ser universales han abandonado la atención a grupos específicos y demás áreas de oportunidad.

La estrategia Contigo se establece como forma de

> coordinar y operar los programas sociales con los objetivos de fomentar el desarrollo humano integral y eliminar los rezagos sociales que padecen amplios segmentos de la población. *Contigo* reconoce que la pobreza tiene múltiples causas por lo cual está basada en cinco vertientes: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad.[73]

Las líneas de acción de Fox, sustentadas principalmente en Oportunidades, estaban guiadas, al igual que con Zedillo, por propuestas de los organismos internacionales, en las que la reducción de la pobreza mediante la generación de capital humano disminuiría la desigualdad, produciría empleo y, por ende, crecimiento constante. Las capacidades y habilidades conforman el principal aspecto para que las personas cumplan los perfiles adecuados para salir al

[73] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Política públicas y gestión gubernamental de la administración vigente" en *Desarrollo Social.* [En línea] Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_dsocial.htm [Consultado Febrero 15, 2015].

mercado de trabajo; el individuo como capital humano es para la política social una inversión a largo plazo que culmina en el rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza.

> Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox (autodenominado como el "gobierno del cambio") no cumplió del todo sus promesas de campaña cuando éste fue candidato, ni realizó el cambio prometido, en parte porque no pudo o no se atrevió a ello y en parte derivado también de los problemas propios a los que se enfrenta un gobierno de alternancia.[74]

En este contexto la política social llevada a cabo, basada en el programa Oportunidades, no consumó su objetivo principal de romper el ciclo de pobreza intergeneracional, sino que se empleó un discurso que modificaba los objetivos de éste a reducción de la pobreza presente.

Lo anterior significa que las condiciones que guiaban la política entre la formación de capacidades y mejores oportunidades de empleo no se originó. Las condiciones de las personas en cuanto a beneficios se dieron, incluso el padrón de beneficiarios del programa Oportunidades aumentó considerablemente pero no se articuló una política de fomento del empleo con lo que

> la experiencia ha demostrado que es insuficiente la existencia de activos económicos como educación y salud, se requiere además la posibilidad de utilizarlos. Es decir, no basta que un país posea una población educada para acceder a mayores ingresos, es necesario que la economía proporcione las oportunidades de empleo en que pueda ser aprovechada adecuadamente su mayor calificación.[75]

La continuidad en la estrategia de desarrollo social se dio con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia quien establece en su Plan Nacional de Desarrollo el logro del Desarrollo Humano Sustentable para que se mejoren las condiciones de vida de todos, "esto es, del proceso permanente de ampliación de

[74] Bolívar Meza, Rosendo, "Alternancia política y transición a la democracia en México", en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 6, N° 12, jul-dic, 2013, p. 45.
[75] Dávila Ibáñez, Hilda Rosario, "Impacto de la política de desarrollo social sobre la distribución del ingreso en el sexenio foxista", en *Revista Economía, Teoría y Práctica*, N° 24, junio, 2006, p. 7.

capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras."[76] Lo plasmado en el plan fue para Calderón una cuestión a largo plazo, de aquí que se realizara una prospectiva denominada hacía el 2030 en la cual se verían los resultados de sus acciones en concordancia con el apoyo de la sociedad.

Siguiendo el eje de la política social focalizada e individualizadora, se implementa Vivir Mejor,

> una estrategia integral que no se concentra únicamente en transferencias de recursos que alivian necesidades de corto plazo –como solía ocurrir-, sino que también fomenta la inversión en capital humano, garantiza el acceso a derechos sociales y, a través de la vinculación de la política social con la económica, promueve que los mexicanos participen en actividades productivas y tengan un ingreso que les permita romper el circulo vicioso de la pobreza.[77]

El Programa Oportunidades se convirtió en el programa e instrumento principal de la política social de la administración en turno, no obstante, esta continuidad representó el mismo resultado que el de sus dos antecesores, donde la estrategia integral Vivir Mejor no propició la apertura del mercado para que la fuerza de trabajo adquiriera mejores empleos. Así, el ciclo intergeneracional de la pobreza se mantiene y el programa es empleado bajo un objetivo de reductor de la pobreza y de mejorar los índices de rezago que aquejan a los mexicanos.

2.2. La Administración Pública y la gestión de la política social

La política social ha evolucionado con el tiempo adecuándose al contexto en el que se va desarrollando el Estado mexicano. En esta misma situación se encuentra la Administración Pública, quien se ha transformado para adecuarse a

[76] Plan Nacional de Desarrollo, Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. [En línea] Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/ [Consultado Febrero 19, 2015].

[77] Presidencia de la República, "10 Grandes transformaciones de México: La planeación, ejecución e institucionalización de la Política social". [En línea] Disponible en: http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-la-planeacion-ejecucion-e-institucionalizacion-de-la-politica-social/ [Consultado Febrero 19, 2015].

las necesidades tanto de la sociedad como de las características de sus propias instituciones para llevar a cabo sus actividades.

La gestión de la política social ha pasado varias etapas a partir de la culminación de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917, pasando a la consolidación de las Instituciones a un periodo de nacionalismo culminando en un diseño e implementación de la política social con un corte neoliberal lo que significa que la política social ha ido en el camino de la planificación cada vez mejor definida y especifica.

En un primer momento, el Estado mexicano se conformó como un Estado de bienestar caracterizado por:

> la regulación de la economía de mercado, interviniendo de muchas y variadas formas, y buscando la generación de un grado de empleo elevado y estable…los gobiernos (y, en consecuencia, los Estados), adquieren el compromiso de proveer de forma pública e igualitaria una larga y variada serie de servicios sociales con carácter universal…el Estado asume la responsabilidad de disponer una red de seguridad construida en el tejido de los servicios asistenciales, capaz de discriminar las demandas en función de la renta y otras variables significativas.[78]

En cumplimiento de la Constitución de 1917 el aparato administrativo del Estado en el diseño e implementación de los componentes, salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social y tierra, se vio subordinado a las decisiones de actores políticos, por lo que la política social respondía más a las demandas y presiones prevalecientes después de la Revolución que a un esfuerzo de planeación por parte de la Administración Pública.

La formación del país fue un factor fundamental para entender esto, puesto que apenas se estaban gestando las instituciones y se encontraban en búsqueda de una consolidación y fortalecimiento, el cual se pensaba lograr mediante la estabilidad y credibilidad de las acciones del gobierno. Bajo este contexto,

[78] Montoro Romero, Ricardo, "Los fundamentos teóricos de la política social" en Alemán Bracho, María del Carmen y Garcés Ferrer, Jorge (coordinadores), *Política social*, McGraw-Hill, España, 1997, p. 39.

> la política social tuvo como objetivos: cumplir los derechos sociales (ya que las garantías individuales, consideradas en las legislaciones, se incorporaron las de carácter social); socializar el bienestar, para proporcionar a todos y a todas las condiciones básicas; y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores, pues el destinatario era la población en general.[79]

Este esquema de política social continúo hasta antes de la entrada del neoliberalismo, donde también podemos destacar el aspecto del gobierno como actor central de las decisiones y acciones, así como una política de corte universal. No obstante, hasta antes de 1940, la formación del Estado mexicano dio como fruto que la política atendiera especialmente a los sectores menos favorecidos en un primer instante, no importando que los bienes y servicios no cumplieran las expectativas dado que el crecimiento de la Administración Pública y su escasa experiencia no permitían una adecuada implementación, sumado a que no había una estrategia general por lo que la política social era un paliativo de la pobreza.

A partir de 1940 y hasta 1970 se sigue la línea de la etapa anterior, sin embargo, la consolidación institucional permite a la Administración Pública llevar un mayor control de las acciones implantadas a cabo en materia social.

Hasta esta etapa la política todavía no tiene una clara definición de hacia dónde va dirigida y qué objetivos tiene, el ideal es abastecer de los mínimos de bienestar a la población por eso su carácter sigue siendo universal y en esta etapa tiene más experiencia para llegar a la población.

La administración de la política social se basa ahora en la gestión de la política económica, bajo la tesis de a mayor crecimiento económico hay menos personas pobres, sin embargo se carecía de una estrategia que intersectara a las dos políticas del Estado, por lo que la administración de la política social tenía un enfoque de cobertura además de que seguía obedeciendo a los resultados de la

[79] De la Rosa Rodríguez, José Javier, "¿Quién elabora las políticas sociales en México?", en *Revista Sociológica*, Vol. 19, N° 54, enero-abril, 2004, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 251.

Revolución, y la política económica se encontraba con el efecto de que el crecimiento económico reduciría la pobreza.

La creación de institutos de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, así como la construcción de infraestructura en el ámbito escolar, era el eje de la política social donde se pretendía tener la suficiente cantidad de escuelas y hospitales para atender a toda la población; la carencia de planeación se observa también en la migración del campo a la ciudad debido a la creación de empleos que se concentró en la ciudad y a que la política agraria no generó resultados por lo que el campo se empobreció rápidamente y comenzó su declive.

Hasta 1970 el papel de la Administración Pública en la gestión de la política social se enfrentaba a dos principales retos: su subordinación a intereses políticos que trataban de generar una estabilidad en el país y su nula planeación porque los resultados a corto plazo necesitaban de acciones rápidas e impedían que tuviera una visión a futuro. Lo anterior derivo que, a pesar del fortalecimiento de las instituciones para este periodo, se careciera de una estrategia integral de política social sumado al crecimiento de una burocracia donde la única tarea era la de paliar las demandas de la población mediante la universalización de los derechos.

Cuando en 1970 no se puede sostener el modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones se observan todas las carencias de la política social que hasta ese entonces se había organizado "como mecanismo puente entre el orden sistémico y el mundo de la vida, pero no como una respuesta a las demandas emanadas de la sociedad, sino como una lectura estatal de éstas que tiende a reproducir las diferencias entre sistema y entorno"[80] en donde los únicos beneficiados no son como en teoría se estipula los más pobres, sino los que se encuentran organizados como los sindicatos o grupos lo cual ha representado el esquema de corporativismo y clientelismo característico del Estado mexicano.

[80] Barba Solano, Carlos, "La política social desde una perspectiva sociológica", en *Revista Espiral*, Vol. II, N° 4, septiembre-diciembre, 1995, Universidad de Guadalajara, México, p. 41.

En 1970 se establece un discurso de combate a la pobreza, pero la realidad indica que se sigue careciendo de una estrategia integral y articulada de política social. La materia laboral sigue siendo fundamental, por lo que se pugna por ampliar los beneficios de este sector; además, en beneficio para el campo, abandonado tras el modelo de sustitución de importaciones, se establece el PIDER como el "primer programa que coordinó la acción de las dependencias federales, desde un importante mecanismo del sector público, para apoyar con proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas."[81]

El PIDER se forma como una estrategia programática que beneficia al sector rural y que va de la mano con el discurso de reducción de la pobreza a través de infraestructura, creación de capacidades, aprovechamiento de la tierra, etcétera. Este programa se presenta como una acción vinculante para el campo, atendiendo todos los aspectos del entorno rural para equipararlo con la ciudad. A diferencia de la política social hasta ese momento instaurada, el PIDER va más allá de un enfoque de cobertura, contiene líneas de acción enfocadas, que por la crisis que se gestó en la administración de Echeverría su implementación no logró lo deseado. Su ejemplo sirve para rescatar la interrelación institucional, mismas que antes se enfocaban en su materia aplicando políticas propias.

Las siguientes dos administraciones establecen dos cambios notables en la gestión de los programas sociales, en un primer instante por la descentralización de la política social y en segundo término por la entrada un nuevo modelo económico que dictó una política social a condición de aquella. Con López Portillo, el sector salud y el de educación se delegan a los estados de la república para su mayor alcance y cobertura, aunque bien se puede hablar de una desconcentración más que de una descentralización debido a que los recursos provenientes de la federación se encontraban bajo un estricto control hacía lo que iban dirigidos.

[81] Faya Viesca, Jacinto (coordinador), *Planeación Democrática de Miguel de la Madrid H.,* Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983, p. 117 [En línea] Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1673/12.pdf [Consultado Febrero 19, 2015].

La crisis que se originó con la caída de los precios del petróleo denotó una política social sin una base para la atención a los más necesitados e incluso a los sectores de medianos ingresos. Se demostró que la política social implementada desde 1917 siempre careció de una estructura, por lo tanto, existía un vacío en el diseño de los programas y su implementación significaba un simple trámite de otorgar empleos, aumentar la cobertura, otorgar beneficios en seguridad social y laboral que respondió más a las demandas del contexto nacional y a intereses políticos.

Lo anterior se explica porque la política social tenía un enfoque de creación de instituciones pero no de creación de programas, donde se atendían las cuestiones para las que se había creado cada institución pero no se llevaban a cabo programas que atendieran la desigualdad y redujeran la pobreza: no había una respuesta a cada problema, sino que existía una respuesta general a todos los problemas.

La desconcentración llevada a cabo en la administración de López Portillo respondió en un primer instante a la abundancia de los recursos petroleros; la crisis "preparó el terreno para emprender un mayor esfuerzo de desconcentración e incluso de descentralización, había que "socializar el problema y administrar la crisis"."[82]

La presidencia de Miguel de la Madrid se caracterizó por los ajustes de la estructura económica en vías de terminar con la crisis heredada del sexenio pasado. Movimientos que repercutieron en la disminución del recorte al gasto social y su delegación a los estados e incluso municipios como forma de dividir la crisis y poder enfrentarla de una mejor manera. "Se trata de que estados y municipios se involucren cada vez más y asuman responsabilidades de manera

[82] Hernández Colín, Agustín, *La administración pública y el profesional en trabajo social*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 81 [En línea] Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1608/14.pdf [Consultado Febrero 24, 2015].

creciente, que con la planeación, dirección y control del gobierno federal sea posible resolver los problemas de las grandes masas." [83]

Se desarrollan así las localidades por su cercanía con estos dos órdenes de gobierno, pero es el contexto de crisis en el que vive el país el que dificulta los logros de esta descentralización. En el sexenio de López Portillo, la descentralización fue insuficiente y el poder central se mantuvo, por lo que la administración federal dictaba las líneas a seguir. Como señala Myriam Cardozo, la descentralización responde a criterios de la burocracia federal en tres ramas: política, económica y técnico-administrativa.[84]

Las limitantes de los recursos estatales en cuestiones de planeación e implementación así como en la toma de decisiones, sumado a los ajustes estructurales durante la presidencia de Miguel de la Madrid, revelaron que la descentralización respondía más a la crisis que a una estrategia por brindar mejores bienes y servicios, tal como ocurrió en el caso de López Portillo.

Empero, la descentralización fue un nicho que aprovechó Carlos Salinas de Gortari tras su llegada a la presidencia. El achicamiento del aparato estatal que se dio en el sexenio de Salinas a través de la privatización, sumado a la apertura al mercado con la firma del Tratado de Libre Comercio representó la cumbre del neoliberalismo en México, aunque la tensión que se vivía como resultado de las elecciones y de la crisis económica fungió como punto nodal para la estrategia salinista en materia social.

El liberalismo social de Salinas se materializa en el Programa Nacional de Solidaridad que aprovecha la descentralización hasta ese entonces implementada

[83] *Ibid.* p. 82.

[84] La primera se representa como una simulación para ganar legitimidad y atender a las demandas de un gobierno en crisis; la razón económica sitúa a los estados como figuras que absorben una parte de la crisis, liberando el gasto federal; por último, la razón técnico-administrativa responde al acercamiento de la toma de decisiones y racionalizando los servicios y costos. Cardozo Brum, Myriam, "La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2, julio-diciembre, 1993. [En línea] Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/CBM_Vol.II_No.II_2dosem.pdf [Consultado Febrero 25, 2015].

y la participación de la sociedad para estructurar una política más cercana con los beneficiarios. Para esto, la Administración Pública es quien recibe y atiende las peticiones, analiza su viabilidad y canaliza los recursos para su ejecución.

Incluso, la importancia que adquiere Solidaridad en el sexenio salinista va más allá del incremento destinado de los recursos, sino que radica en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992 para coordinar la estrategia social en México, se está hablando de una acción fundamental que vendría a cambiar la forma de concebir el bienestar y la justicia social.

La gestión del Pronasol incluye la participación de la sociedad para facilitar la creación de obras y acceso a recursos, donde la aportación de mano de obra era el principal apoyo de la comunidad. Se trataba de que las personas constituyeran grupos y presentaran sus necesidades para que se les entregaran los recursos. Para facilitar la relación con la Administración Pública se formaron comités de solidaridad como

> las únicas instancias encargadas del seguimiento y la supervisión de las obras y acciones concertadas entre los beneficiarios y los promotores del Programa; asimismo, serían los responsables de garantizar la entrega de las aportaciones económicas o de coordinar la ejecución de las jornadas de trabajo a las que los primeros se hubieran comprometido.[85]

En síntesis funcionaban como un grupo formalmente reconocido y promovido por el programa, con lo que se reducían costos y se atendían las necesidades de la comunidad pero la Administración Pública no perdía su acceso a la política social, solamente delegaba tareas de los procedimientos para cumplir con costos operativos y de gestión más bajos en favor del gasto y formando alianzas a través de la participación comunitaria.

Además de la formación de los comités de solidaridad, la Administración Pública creó la figura de la contraloría social como vigilante de las acciones del

[85] Barajas, Gabriela, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. 15, N° 45, 1997, El Colegio de México, México, p. 749.

Pronasol, con lo que se fortalecía el combate a la corrupción y el uso político de los programas. Las fallas existentes en el control de la política social buscaron que con el Pronasol la participación y la vigilancia ciudadana fueran instrumentos para una supervisión del programa, es en este segundo donde se ubica la contraloría social que se define como un conjunto de "mecanismos de participación…que tienen por objeto que los beneficiarios y ciudadanos puedan vigilar y monitorear que los programas y obras de gobierno se lleven a cabo según las normas."[86]

La contraloría social se convertiría en un mecanismo para impedir los actos de corrupción, la garantía de su funcionamiento era que no se encontraba subordinada al gobierno y sí velaba por los intereses de la comunidad, de la cual estaba compuesta. Junto a los comités de solidaridad, Pronasol representó una nueva estrategia de la política social donde se cooperaba con la administración pública para un adecuado funcionamiento de los programas sociales.

La sustitución de Pronasol por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) comienza una política social focalizada y condicional, por lo que la administración tiene la encomienda de emprender una nueva estrategia de política que ya no sería universal ni incondicional. También, el enfoque del programa cambiaba, la generación de capacidades y habilidades para el individuo eran el eje axial de la nueva estrategia, así éste podría mejorar sus oportunidades laborales y salariales.

Como escribe Ocampo, "una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo…dar consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres."[87] Progresa fue diseñado como una política social neoliberal y bajo las recomendaciones de los organismos internacionales quienes habían otorgado préstamos para sanear las finanzas del país.

---

[86] Hevia de la Jara, Felipe, "El caso de la Contraloría Social", en Fox, Jonathan, Haight, Libby, Hofbauer, Elena y Sánchez Andrade, Tania (coordinadores), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, Fundar: Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2007, p. 289.

[87] Citado en Tapia Téllez, Gabriela y Reza Granados, Rebeca, "Incongruencias selectivas: beneficiarios de la política social en México y el Distrito Federal", en *Revista de Investigación Social Andamios*, Vol. 10, N° 21, enero-abril, 2013, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, p. 155-156.

La tarea de la Administración Pública fue doble, por un lado identificar a la población objetivo, las zonas a las que podría llegar el programa, los apoyos a otorgar, las condiciones a establecer y, por otro lado, eliminar paulatinamente los subsidios de otros programas. La coordinación en estos dos frentes sería fundamental para obtener los mejores resultados a un menor costo y lo más rápido posible.

La eficacia y la eficiencia que se buscaban con el nuevo programa iban acompañados de un nuevo objetivo, la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, por lo que las acciones en salud, alimentación y educación serían fundamentales para vincular a las familias con una mejor calidad de vida.

La gestión del Progresa sería fundamental ya que además se recobraba la centralidad por parte de la Administración Pública Federal donde las administraciones estatales y municipales serían las encargadas de entregar los recursos y brindar apoyos logísticos. En este sentido hay que recalcar que la coordinación necesaria entre la administración federal con las administraciones estatales y municipales contiene una lógica federal por lo que en cuanto a política social se refiere "en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, por el contrario, la postura imperativa del gobierno central evidencia ciertos retrocesos hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la federación"[88]

La llegada de Vicente Fox representó cambios mínimos en la estrategia de desarrollo social, donde aparte del cambio de nombre del Programa a Desarrollo Humano Oportunidades, se establecieron nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por "densificación"; y nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el programa[89]

[88] Cogco Calderón, Adolfo, Rodríguez Vargas, Miriam y Pérez Cruz, Jorge, "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaria de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Iberoforum*, Año V, N° 9, enero-junio, 2010, Universidad Iberoamericana, México, p. 10.

[89] Hevia de la Jara, Felipe, "De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox" en *Revista Sociológica*, Año 24, N° 70, mayo-agosto, 2009. [En línea] Disponible en: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf [Consultado Marzo 8, 2015].

donde Oportunidades pasaba a ser un elemento que integraría la estrategia de desarrollo social y no generar por sí sólo capital humano como Progresa.

La corriente empresarial y humanista de la administración de Fox intentó acercar la administración a los beneficiarios y viceversa con el objetivo de coadyuvar para evitar los usos indebidos del programa. Se trataba de reforzar la participación y vigilancia de la sociedad como se había desarrollado con Salinas y que había disminuido con Zedillo, además, y el cambio fundamental en la implementación del programa fue el acercamiento del gobierno con las comunidades beneficiarias para la resolución de sus problemas.

El emprendimiento de Fox para la mejora de la política social es clave en dos sentidos más: el establecimiento de una metodología para contar con una medición de la pobreza y la promulgación de la Ley General de Desarrollo que desprende la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El resultado fue una medición más acorde de la pobreza, ya no sólo mediante los ingresos, sino que también se considerarían índices no económicos como derechos establecidos en la Constitución.

La estrategia de Vicente Fox obedeció a la necesidad de un diseño más amplio y completo de la política social, por lo que se contaban con nuevas herramientas para la irrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza.

La segunda administración del Partido Acción Nacional a cargo de Felipe Calderón Hinojosa mantuvo la estructura de Vicente Fox y se enfocó en ampliar la cobertura de los programas, específicamente

> el objetivo de ampliar la oferta en los niveles de educación media superior y superior mediante el otorgamiento de becas y la ampliación de la infraestructura, el propósito de universalizar el acceso a los servicios de salud pública en un lazo de tres años, el compromiso de formar y fortalecer fondos especiales para atender a personas vulnerables.[90]

[90] Ordoñez Barba, Gerardo, "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México", en *Revista Polis*, Vol. 8, N° 1, 2012, p. 235. [En línea] Disponible en:

2.3. Política social y Política económica

2.3.1. Importancia de la Política económica y la Política social

Dentro de las funciones del Estado como ente integrador de la sociedad y como agente de cambios sociales su acción se manifiesta en beneficios a todos sus habitantes, específicamente a través de decisiones o políticas.

El Estado tiene como finalidad atender a todos los que lo integran y a través de variadas políticas que surgen de las demandas de la sociedad, las cuales son heterogéneas y es el Estado, a través de sus instituciones, quien se encarga de homogeneizarlas y darles coherencia, de esta forma el Estado busca obtener una satisfacción para con sus integrantes a través de una o varias alternativas.

Llegamos así a que la alternativa que procesó el gobierno puede generar una respuesta positiva o negativa de la sociedad, lo cual depende de su satisfacción. Bajo esta línea, "pueden distinguirse, al menos tres áreas de acción estatal: la de política económica; la de política de seguridad; la de política social."[91] Respectivamente les corresponde el manejo y regulación de la economía, el cuidado y certidumbre de sus integrantes así como su subsistencia son la esencia del Estado.

La coordinación entre la política social y la política económica presumiría mejores resultados para un país como México en el que la desigualdad

> es un problema histórico estructural de larga data, al que no se le ha encontrado solución a lo largo de los siglos. Las grandes transformaciones nacionales, los avances en todos los órdenes, incluyendo los políticos, no han logrado abatir el lacerante problema social de la desigualdad, que se expresa en la marginación, exclusión y pobreza de millones de mexicanos.[92]

---

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20121/art/art9.pdf [Consultado Marzo 12, 2015].

[91] Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *Políticas Sociales y Trabajo Social*, HVMANITAS, Buenos Aires, 1988 p. 23.

[92] Narro, José, Moctezuma, David y de la Fuente, Diego, "Descalabros y desafíos de la política social en México", en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44, N° 174, julio-septiembre, 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 11.

La coordinación entre política social y política económica se presenta de manera escasa y más que ser una coordinación, representa una subordinación de la política social a la estrategia económica.

<table>
<tr><td colspan="3">Marco de referencia general
Agentes y componentes de las políticas estatales</td></tr>
<tr><td colspan="3">Agentes
-Estado: Poder político (nacional, regional, local), órganos administrativos-Empresas públicas
-Sectores y Movimientos Sociales
-Condicionantes internacionales
-Cooperación internacional</td></tr>
<tr><td>Políticas económicas</td><td>Políticas de seguridad</td><td>Políticas sociales</td></tr>
<tr><td>-agricultura
-industria
-minería
-energía
-comunicaciones
-transporte
-exportación
-finanzas
-crédito
-sistema monetario
-fisco
-endeudamiento
-precios
-fomento productivo
-etc</td><td>-Seguridad interna
-Defensa militar
-fronteras
-migración
-tratados
-relaciones internacionales
-etc</td><td>-Educación (formal, no formal, técnica)
-salud, alimentación, nutrición
-seguridad social
-vivienda (organización-auto-construcción)
-promoción social
-asistencia social
-desarrollo rural (sector público agrícola; modelos de “reforma agraria”; sector no-reformado)
-sector trabajo (salarios, empleo, previsión, sindicación, condiciones de trabajo)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Fuente: Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, “Políticas Sociales y Trabajo Social”, HVMANITAS, Buenos Aires, 1988, p. 28</td></tr>
</table>

Más que constar de una acción que se articule con el ciclo económico del país, con lo que se podía escribir que la política social es una acción del Estado para generar mejores condiciones de vida para su población, ha sido vista como un instrumento condicionado a intereses políticos para generar estabilidad en épocas tensas.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 en los que la política social consistía en dar respuesta a los derechos establecidos en la Carta Magna, careciendo de planeación, consistencia e integración además de ser empleada bajo fines de estabilidad estatal y atracción de apoyos, estaba condicionada a los

avances y logros de la política económica que buscaba el crecimiento económico como fórmula de reducción de la pobreza.

El esquema de crecimiento económico demostró no ser suficiente para combatir la pobreza y reducir la desigualdad; puesto que en países en desarrollo como México donde hay altos márgenes de pobreza y desigualdad, son estos mismos los que "limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional"[93] por lo que el crecimiento económico no tiene un efecto deseado y menos en condiciones de desigualdad muy marcada.

Este esquema se ha reproducido en México con el paso del tiempo hasta el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que aunque dio frutos debido al fortalecimiento de la política social la prioridad que se le dio fue insuficiente y trajo grandes repercusiones, donde gran cantidad de población pasó a la pobreza.

La prioridad en México fue la inversión mediante el ahorro y acciones aisladas en materia de desarrollo social, incluso entre sí, en lugar de aplicar políticas de crecimiento económico y políticas sociales articuladas para formar una estructura y que la llegada de una baja en cualquiera de los dos flancos no impacte de manera significativa en la población.

La importancia de las políticas sociales va más allá de satisfacer las demandas de la población, es una forma de complementar el crecimiento económico que no beneficia a todos los ciudadanos y por igual una forma de garantizar los derechos de las personas, gestando así políticas integrales bajo una estrategia en común. La falta de acciones articuladas donde se sobrepuso el interés político generó un gasto social alto pero sin una planeación a futuro sumado a que seguía siendo prioridad el crecimiento económico.

La caída del modelo de sustitución de importaciones y del Estado benefactor vino a ser remplazado por un modelo de mercado y de ideología neoliberal, donde

[93] Ortiz, Isabel, *Política social. Guías de orientación de políticas públicas*, ONU/UN DESA, Nueva York, 2007, p. 8.

el gasto social disminuyó resultado de la crisis económica. El ajuste estructural de la economía se convirtió en la prioridad desprotegiendo a todos aquellos pobres y los que habían entrado a la pobreza, la política social era nula y representaba, para el neoliberalismo, un gasto más que una inversión.

Con las políticas de ajuste estructural se pudo llevar a cabo el postulado neoliberal para quien el mercado es quien propicia el crecimiento económico y éste se expresa en una mejor redistribución de la riqueza y, por ende, mayor bienestar. Ya no es el Estado quien va a propiciar el crecimiento económico, ahora se limita a simple regulador.

En este contexto, se replantea el papel de la política social dado que el mercado produciría mayor pobreza y desigualdad, sin embargo, se hace supeditado a la política económica y no a la par. La reflexión acerca del neoliberalismo implantado en el sexenio de Salinas indica que el ámbito social "no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado el crecimiento y la política económica no pueden, por si mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y de mejoramiento social."[94]

Durante la estancia de Zedillo y hasta Calderón, los cambios en la política social la hicieron bajo un enfoque similar a la política económica, por lo que podemos hablar de una política social neoliberal o una política social hacía el individuo. Aun adquiriendo su delimitación ante la política económica y convertirse en prioridad, esto se ha quedado en el discurso ya que el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica son la base del país y de sus resultados depende la estrategia de desarrollo social.

Progresa, después Oportunidades, bajo el eje de fomentar el desarrollo humano es el ejemplo idóneo de la importancia que ha adquirido la política social, pero de que todavía no existe una articulación con la política económica.

[94] Ceja Mena, Concepción, "La política social mexicana de cara a la pobreza", en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N° 176, noviembre, 2004, Universidad de Barcelona, párr. 13. [En línea] Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm [Consultado Febrero 7, 2015].

La finalidad de este programa es vincular a los beneficiarios al mercado de trabajo, no obstante, entre la articulación de la salida del programa y las oportunidades laborales hay un vacío en el que no se han generado las condiciones propicias para que se ubiquen en puestos laborales. El proceso se ve interrumpido, de ahí que se establece el punto de que las políticas sociales y económicas que se integren, lo anterior porque "el crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento."[95]

El caso mexicano presenta en un primer nivel la necesidad de darle seguimiento a la política social, haciendo complementarias las acciones y programas implementados y así interrelacionarlo con la política económica en un segundo término. A falta de lo descrito, la desigualdad que genera el crecimiento económico tendrá un impacto más fuerte en las personas de bajos y medios ingresos, no sólo erradicando la pobreza, sino que disminuyendo la desigualdad.

2.3.2. La necesidad de contar con programas sociales

La visión de la política social que ha predominado en México ha carecido de varias dolencias que no le permiten garantizar a su población derechos como individuo ni como sociedad, que en vez de procurar la justicia de todos, se enfocó en algunos sectores, discriminando a otros.

A pesar de este fenómeno que empezó como un derecho a determinados sectores, encontramos ahora una política social que busca beneficiar a todos (mujeres, niños, ancianos, discapacitados, etcétera) en todos los ámbitos (educación, seguridad social, salud, alimentación, etcétera) y que mantiene como su prioridad a los más desprotegidos. Esto lo realiza de acuerdo con una estrategia general y se materializa en programas particulares que se enfocan en grupos específicos.

Como se ha escrito, es hasta la creación del PIDER cuando se diseña e implemente un programa social bajo una estrategia; de aquí en adelante se puede

[95] Ortiz, Isabel, *Op. Cit.* p. 8.

hablar de los programas sociales como la forma natural de la política social que aunque no han mantenido su continuidad en la entrada de un nuevo sexenio, hasta la salida de Zedillo y entrada de Fox, sí se han llevado a cabo programas mejor planeados que sus anteriores.

Dejando de lado los factores o presiones que deberían de ser ajenos al proceso de los programas sociales, cada administración ha implementado una solución a los problemas de pobreza, cuestión que ha evidenciado los problemas para enfocar y atender este fenómeno que cambia cada seis años y deja en evidencia el proceso antecesor.

Antes de exigir una continuidad en los programas sociales, el establecimiento de acciones planeadas, integrales y bien definidas para la reducción de la pobreza y la desigualdad es prioridad. Con esta base, es posible exigir una continuidad en los programas con sus respectivas modificaciones que obedezcan a fallas y mejoras.

La responsabilidad del Estado como garante de los mínimos de subsistencia de su población necesita llevar a cabo programas no solamente asistencialistas y sí que generen una redistribución de la riqueza. Los programas sociales caracterizan a la política social mediante acciones armonizadas y vinculadas que no sólo aseguran al Estado un mínimo de subsistencia para la población, sino que reducen la pobreza, generan mejores condiciones de vida, benefician el crecimiento económico, entre otros beneficios.

La materialización de la política social en programas sociales es la idea de una mejor diversificación de las acciones a realizar, a falta de ella se da la existencia de programas abstractos y generales, donde la delimitación de objetivos, actividades, resultados, entre otras cosas, lleva un proceso que busca obtener los mejores resultados.

Como se podía observar antes de la creación del PIDER, las acciones de desarrollo de la política social carecían de planeación y de estrategia, donde el

objetivo general y los objetivos secundarios no se plasmaban adecuadamente y homogeneizaban una población y territorios que son heterogéneos.

Ahora bien y posterior al PIDER, es donde los programas sociales presentan una planeación y estrategia de acciones de la política social, siguen existiendo carencias como una falta de complementariedad de los mismos programas o fallas en las distintas etapas del proceso de elaboración e implementación, pero es un proceso que se va perfeccionando.

Entre otros factores que restringen el impacto de la política social y de los programas sociales encontramos:

> 1) el gasto social es bajo porque el sistema impositivo es muy complejo y regresivo; 2) existe una gran variedad de programas sociales que tienen el objetivo de atender las necesidades específicas de grupos de población vulnerable; sin embargo, estos programas son un barril sin fondo, ya que trascienden poco en la población que es su objetivo; 3) se deduce que hay mayor gasto corriente que transferencias efectivas; 4) la política social es cíclica…en tiempos de crisis, cuando desciende la actividad económica, sube el desempleo y es más necesaria la acción del Estado a través de la gestión de la demanda agregada, se recortan los gastos sociales… 5) la política social atiende a las prácticas de clientelismo de los partidos políticos y no a los objetivos de igualación de oportunidades para la población; 6) habría que dedicar mayores recursos a los programas de desarrollo social para cerrar brechas entre los núcleos de población.[96]

Lo anterior no es exclusivo de un modelo de política social, empero, se enfoca más a una crítica del Estado neoliberal, quien no ha alcanzado los resultados prometidos. La tecnificación de los programas sociales y sus beneficios metodológicos para establecer mejores criterios, diagnósticos y mediciones bajo criterios localizadores e individualizados no ha pasado de ser asistencialista por la influencia de intereses y presiones políticas que buscan resultados a corto plazo y no a largo que son los que entrega la política social.

[96] Moreno Álvarez, Gloria, "La política social en México", en *Revista Inventio*, N° 13, marzo, 2011, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, p. 36.

Como apunta Laura Tavares “es preciso superar la suma de programas sociales aislados y fragmentados, construyendo una política social que se constituya en una “meta-política”, y determine e integre las directrices de otras políticas públicas, incluida la económica”[97] Sólo si entramos a este estadio se producirán mayores niveles de igualdad y de reducción de la pobreza, representando un verdadero desarrollo mediante una inversión a largo plazo.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, antes Progresa, contiene todos los elementos para constituir un eje de la política social como el principal programa de tres administraciones consecutivas, que a falta de una relación con otros programas, sino en general de todos los programas con la política económica, no conecta el desarrollo de las capacidades de su población beneficiaria con otro programa que lo complemente o con las condiciones del mercado.

No hay que considerar que el objetivo de Oportunidades esté mal propuesto, lo que sucede es que todavía no se llega a esa “meta-política” que describe Laura Tavares que ayude a una mejor distribución de la riqueza y a fortalecer las condiciones de vida de la sociedad, entonces la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza se cumpliría.

Bienestar social, cumplimiento de necesidades sociales, resolución de problemas sociales, generación de igualdad, garantizar los derechos, cumplimiento de la justicia social son imperativos para la sociedad que sólo los programas sociales tienen la capacidad de atender.

En el contexto actual, hay congruencia en la necesidad de programas sociales que amplíen sus horizontes promoviendo la democracia, la seguridad humana, el desarrollo sustentable y la participación ciudadana. Esta visión deviene de los organismos internacionales que emiten recomendaciones para la elaboración de la política social.

[97] Tavares Soares, Laura, “Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil”, en Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (editores), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias, Volumen 2,* Flacso/Unesco, Montevideo Uruguay, 2011, p. 72.

De acuerdo al financiamiento de estos organismos, las recomendaciones son más que eso, se conforman como recetas generales para aplicar por diversos países que en la realidad no concuerdan siempre en los casos particulares. La situación, política, social, cultural y económica de un país requiere programas personalizados, lo cual no quiere decir dejar de lado las recomendaciones de los organismos; en cambio, significa, complementar la visión nacional y la internacional.

Los organismos internacionales han entendido que el mercado no es un instrumento eficiente para hacer frente a problemas como la pobreza, la desigualdad y el acceso a servicios por lo que surge la propuesta de

> contar con instituciones eficientes y políticas sociales eficaces. La crisis mundial de los alimentos, de la energía y de las finanzas…exigieron que los gobiernos intervinieran para hacerles frente de una forma tal que asestó un duro golpe a las ideas que habían sustentado el consenso de Washington.[98]

La actualidad establece políticas que hagan más con menos y que cumplan sus objetivos donde los programas sociales adecuadamente definidos promuevan además de la justicia y bienestar social, la democracia y la participación de su población objetivo, de particulares y de organizaciones sociales.

En resumen, se concluyen los siguientes puntos a examinar para que el Estado supere su función de satisfacer los mínimos de bienestar de su población erradicando la pobreza y reduciendo la desigualdad.

- Coordinar las estrategias de la política social y la económica con la finalidad de producir crecimiento y desarrollo económico, donde la caída en una crisis no impacte de manera significativa a los pobres y a la clase media.
- Vincular y armonizar los programas sociales de manera que se enlacen para promover un mayor impacto, más beneficios y menores costos al evitar la duplicidad.

[98] Organización de las Naciones Unidas, Departamento de asuntos económicos y sociales, "Estudio económico y social mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial". [En línea] Disponible en: http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/overview_sp.pdf [Consultado Marzo 25, 2015].

- Generar capacidades y condiciones adecuadas. Los programas sociales tienen la encomienda de desarrollar las capacidades de las personas a través de la mejora de sus ingresos, mayor grado de educación, nutrición y de salud; el vínculo entre la política social y la económica debe crear las condiciones para el siguiente paso que es el mercado laboral por lo que debe fomentarse el ingreso de la población objetivo a un trabajo digno y bien remunerado.
- Fortalecer los mecanismos ante el uso político de los programas. Desde la política social instrumentada de acuerdo a la Constitución de 1917, ésta se ha visto diseñada bajo intereses y presiones políticas, aspectos de los cuales tiene que ser ajena. La inclusión de la contraloría social, transparencia, consejos comunitarios y demás acciones de blindaje no han tenido el resultado pensado, aspecto que ha permitido el uso inadecuado de los programas para beneficios particulares o partidistas, clientelares.
- Mantener continuidad en los programas trascendiendo administraciones; contar con programas sociales base habla de una estrategia, ejes, líneas de acción y actividades a largo plazo lo que sobrepasa ideologías, creencias, visión y resultados a corto plazo, falta de consenso.

Capítulo 3. Los Programas Sociales como instrumento político

Introducción.

En este capítulo se analizara la forma en que el Programa Oportunidades se emplea como un instrumento político por lo que es indispensable examinar sus antecesores. La creación de Pronasol se acompañó de un discurso sobre la entrada de un programa sin fines ni tintes políticos por lo que la reducción de la pobreza sería una realidad, empero Solidaridad se convirtió en el instrumento de Carlos Salinas para otorgarle una estabilidad al país después de las crisis así como para obtener apoyo político de las personas a las que beneficiaba.

Su sucesor Ernesto Zedillo entró con la idea de desaparecer Pronasol de acuerdo a la imagen que creó e instauró Progresa que al igual sería un programa blindado de intereses políticos por lo que la estrategia de reducción de la pobreza sería eficaz y eficiente al centrarse en la generación de capacidades del individuo. Para darle una imagen propia, la entrada de Vicente Fox representó un cambio en el nombre de Progresa a Oportunidades con lo que el programa era propio de la administración entrante.

No obstante, los análisis han demostrado que a pesar de los cambios, el uso del programa con fines particulares ocurre desde el orden municipal hasta el federal, todos con el objetivo de beneficiarse de los programas sociales y no de beneficiar a las personas en situación de pobreza.

Las estrategias de desarrollo social en México han gozado de un carácter de caridad para con el beneficiario, este esquema reproducido hace más de un siglo obedece a los lineamientos de la clase política que se caracteriza por implementar una política social donde las decisiones se toman dentro y desde el Estado para mejorar el bienestar de la población.

Esta estrategia ha carecido de un enfoque de reducción de la pobreza siendo la política económica la encargada de que el crecimiento económico beneficie a toda la población.

La política social, por su parte, ha sido empleada para atender a las demandas establecidas en la Constitución así como a las exigencias de la ciudadanía y que significan una presión para el Estado; la respuesta de la clase política es un paliativo para generar estabilidad más no para reducir la pobreza. Por igual, a lo largo de este periodo, la clase política utiliza la política social para generar alianzas y para obtener votos, es decir, la existencia de un modelo corporativo y clientelar que ha predominado en acciones asistencialistas.

La carencia de una estrategia integral de política social que cuente con elementos mínimos de planeación y diseño ha sido resultado de la subordinación de la Administración Pública a los intereses de la clase gobernante de lo que se obtienen políticas insatisfactorias para reducir la pobreza, e incluso para cumplir la cobertura establecida de servicios.

En este sentido las instituciones administrativas han visto limitadas sus opciones a dar resultados a corto plazo por lo que sus propuestas nunca se han consolidado en el espacio del desarrollo social; aunado a esto, la administración pública se ha desarrollado bajo el modelo de burocracia weberiana con nula profesionalización, con un desempeño ni eficaz ni eficiente y con altos grados de corrupción y compadrazgo que la hacen incapaz de actuar ante los problemas sociales. Corolario es una Administración Pública que responde más a intereses políticos que a necesidades sociales, por lo que el diseño e implementación de la política social se encuentra desfasado de la realidad, bajo un enfoque inadecuado para que las personas salgan del fenómeno de la pobreza.

El modelo neoliberal con el que devino el achicamiento del Estado fincó las bases de un aparato administrativo eficiente, eficaz, legítimo y basado en resultados quien se encargaba de definir una nueva política social. La sustitución del modelo burocrático por una administración tecnocrática abandonó el viejo esquema que se reprodujo en México lleno de carencias y subordinado a los intereses políticos por “una estructura de poder en la que los técnicos condicionan

o determinan la toma de decisiones teniendo así que sustituir al político en la función de las políticas."[99]

Independencia y apartidismo constituyen las claves para generar una política social que no sólo se desempeñe ajena a intereses y presiones políticas, sino que cuente con un diseño e implementación adecuados para reducir la pobreza.

"El acceso del tecnócrata al Estado suponía una propuesta de análisis e intervención en la sociedad que requería de aceptación"[100] por lo que la nueva clase política tuvo que desempeñar su trabajo acompañada de funcionarios reconocidos por la sociedad dada su trayectoria en materia social. Esta combinación, sumada a una crisis de legitimidad dio como resultado un aparato administrativo parcial.

3.1. PRONASOL 1988-1994

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México se dio en un contexto peculiar económico y político. La crisis que vivía la economía mexicana representaba un periodo de estancamiento y ajuste por lo que se dejaba de lado el pensar en una política de crecimiento donde las clases medias y pobres recibían los mayores impactos de un Estado que reducía su estrategia de desarrollo social; por su parte, los hechos ocurridos en las elecciones hicieron que la sociedad se cuestionara la llegada del nuevo presidente así como un descontento de la sociedad ante las instituciones.

La inestabilidad y falta de aceptación al gobierno representaban retos fundamentales para la administración entrante, aspectos que logró superar de manera astuta gracias a la estrategia empleada por él y sus allegados. La tecnocracia se convirtió en la nueva clase política que guiaría las riendas del país, formando alianzas, haciendo funcionar la economía y atacando la pobreza extrema, con lo que el modelo neoliberal se consolidaría en el país.

---

[99] García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Ed. Alianza Universidad, España, 1974, p. 33.
[100] Mayol Miranda, Alberto, "La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad", en *Revista de Sociología*, N° 17, 2003, Universidad de Chile, Chile, p. 107.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración de Carlos Salinas de Gortari buscaba transformar las demandas y problemas de la sociedad en un bienestar para todos a través de la acción del gobierno y la participación de la sociedad. Para esto se tenía que abandonar el estadio del estancamiento para abordar un crecimiento con estabilidad y equidad que responda a las demandas de "alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano: en breve, un horizonte de progreso personal y familiar"[101], sin el cual crecimiento y estabilidad carecerían de valor.

El "cambio" que presentó el PND es en todos los sentidos, un cambio del país y de sus integrantes a mejores rumbos, con más empleo, acceso a servicios y sin pobreza extrema en un contexto de una nación moderna que se refleje en el bienestar colectivo.

La preocupación más grande de Salinas eran las consecuencias de la crisis económica, de ahí se escribe en el PND que

> el país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales pero firmes los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud y, en general, en bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres en el campo y en las ciudades.[102]

Es el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico la herramienta que conjunta a gobierno y sociedad para superar la crisis que atraviesa el país y poder así dar paso a la implementación de estrategias que corrijan los problemas estructurales para lo cual es necesario una modernización en tres flancos, que se observan como los retos del sexenio: económica, social y política. Los objetivos y la estructura general de la estrategia del PND son:

[101] Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presentación.
[102] Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Capítulo 1. Balance General: Los retos y las oportunidades.

I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;

II. La ampliación de la vida democrática;

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad
- Participación y Concertación Social

III. La recuperación económica con estabilidad de precios;

- Estabilización Continua de la Economía
- Ampliación de la Inversión
- Modernización Económica

IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
- Protección del Medio Ambiente
- Erradicación de la Pobreza Extrema.[103]

Es en el punto IV en su última estrategia donde se encuentra el Programa Nacional de Solidaridad. La erradicación de la pobreza extrema se basa en un enfoque selectivo y específico para campesinos, grupos étnicos y colonias populares que son los más afectados, para esto se establece un presupuesto con más vigilancia para su adecuada asignación y gasto.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) "es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales"[104] para que sean

[103] Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Capítulo 2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo

[104] Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Capítulo 6. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

productivos y es con la solidaridad de toda la sociedad que se espera un cambio que combata las causas de la pobreza, aunque no acabe con ella por completo.[105]

La estabilidad y el crecimiento eran claves para el Pronasol, puesto que si la economía se hubiera mantenido en el estancamiento, difícilmente el programa hubiera tenido el éxito que tuvo. La estrategia tecnocrática estaba enfocada a los pobres y pobres extremos recabando sus necesidades y haciéndolos participes y evaluadores de los proyectos a implementar. Las necesidades de la sociedad ya no serían procesadas por el Estado de manera errónea, ahora serían sus iniciativas y peticiones las que se llevarían a cabo siendo ellos mismos los que las ejecutarían.

La nueva relación entre sociedad y gobierno que generaba Solidaridad tenía como prioridades "a) creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades; b) pleno desarrollo de las capacidades de la población, y c) apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades"[106] con lo que se lograrían mejorar los niveles de bienestar de los mexicanos no sólo desde las acciones del gobierno, también desde la sociedad.

Los principios tecnocráticos se vislumbran en la transparencia y eficiencia de Pronasol al ser las comunidades quienes participan en todo el proceso del programa, desde las iniciativas hasta el término de los proyectos con lo que se evita el clientelismo y el uso político del programa además de que se opera con un aparato público que no genera grandes gastos ni trabas en los procedimientos[107] por lo que se pasa de un modelo de imposición de proyectos derivado del proceso

[105] "Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad." [105] en Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Capítulo 6. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

[106] Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad. Seis años de trabajo*, SEDESOL, México, 1994, p. 17.

[107] "El gasto de Solidaridad proviene de tres fuentes: a) recursos federales; b) recursos de los gobiernos estatales y municipales, y c) aportaciones de los beneficiarios, generalmente mano de obra y materiales de la región." *Ibid.* p. 22

de las necesidades que reproduce el Estado a un modelo de iniciativa y propuesta comunitaria de desarrollo local que ponga en marcha la libertad y la justicia social.

Los comités ciudadanos (Comités de Solidaridad) se crearon como el instrumento más adecuado de representación e interlocución entre las localidades y la administración en lo referente a obras prioritarias a realizar así como el cuidado de los recursos y su respectiva aplicación, actividad que queda a cargo de un integrante del comité. Es "a través de esta autoevaluación [que] se ejerce un control permanente de las acciones. Este control y seguimiento comunitario recibe el nombre de contraloría social"[108] quien además de vigilar el uso de los recursos, supervisa las actividades que realiza la comunidad y el gobierno, y es quien canaliza quejas y denuncias a las autoridades competentes.

Es así como Solidaridad cambiaba todas las características de la política social de modelos anteriores al abandonar la toma de decisiones de manera jerárquica, al acercar a la sociedad y el Estado fomentando la participación, reducir el papel de la burocracia en cuanto a presupuesto, tamaño y poder, y generando un presupuesto en desarrollo social con un alto impacto en la pobreza renovando a la política social y a la iniciativa social en donde "se promueve el cambio de las inercias patrimonialistas que anteriormente usufructuaron la obra y el gasto social a favor de burocracias, contratistas, intermediarios y clientes"[109]

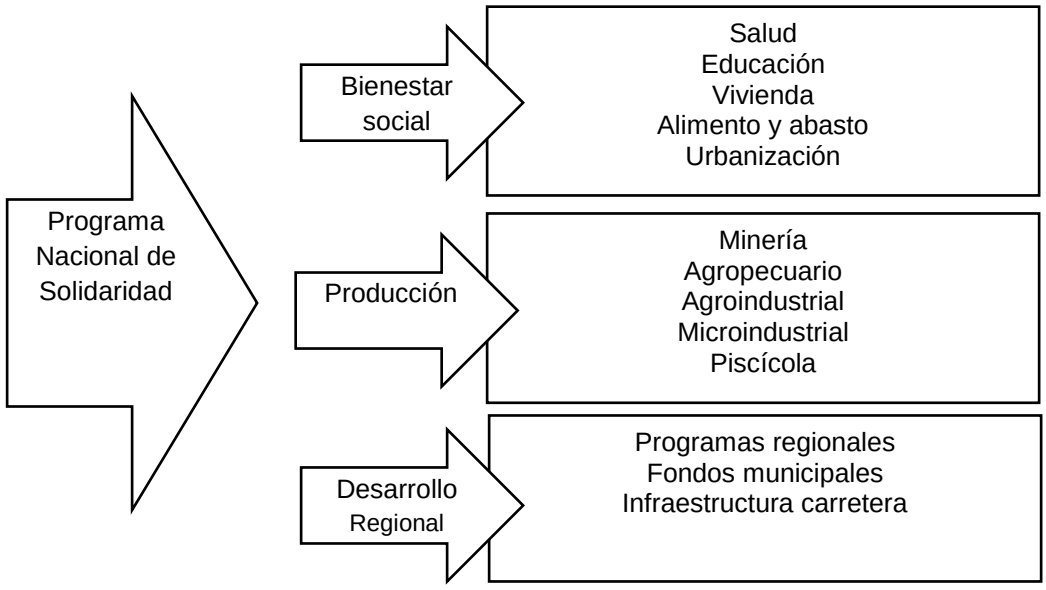
La descentralización que opera en Pronasol permite una aportación de la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores sociales y el privado, con lo que la administración redistribuye atribuciones y recursos de la federación a los demás actores. Su fortalecimiento es fundamental para llegar a la prioridad de la política social que es crear un piso social básico para promocionar una equidad donde todos tengan mejores oportunidades.

---

[108] *Ibid.* p. 23. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), las contralorías estatales y los órganos de control municipal siguen funcionando en sus ámbitos de competencia.

[109] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 63. Pronasol se presenta como un nuevo modelo de política social y el establecimiento de una relación con el gobierno. Para un análisis más extenso de estos cambios ver González Tiburcio, Enrique, "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista El Cotidiano*, Año 8, N° 49, julio-agosto, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, p. 3-7.

Esferas de actuación del Programa Nacional de Solidaridad



Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, 1994, México, p. 84

La estrategia tecnocrática era integral, porque sus tres ejes: bienestar social, desarrollo regional y producción representaban una triada de combate a la pobreza que comienza con un piso social básico para dar pie a la creación de infraestructura y terminar con acciones de producción.[110]

Son los ejes de Solidaridad los que permiten que congenie la política económica y la social, puesto que la segunda corrige las fallas del mercado para que la primera distribuya y asigne recursos, permitiendo a la población entrar al modelo de mercado bajo un mejor empleo con adecuados ingresos y ya no se excluyan a grandes porciones de la población.

El crecimiento y bienestar son la formula contra pobreza y desigualdad en donde el diseño descentralizado presenta un aparato administrativo que capta y responde a las demandas de la población, además el gasto público llega de manera directa y eficiente a la población evitando desviaciones.

[110] Como parte de la inversión pública total pasó de representar 6.6% en 1989 a 17.3% en 1992; como porcentaje de la inversión pública en desarrollo social, los recursos pasaron de 33.3 a 49.3%. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Op. Cit.* p. 47

No obstante, la implementación de Solidaridad presentó acciones que no concordaban con el discurso ni con su diseño puesto que el programa se había creado bajo la lógica de recuperar el apoyo de la ciudadanía pero no de reducir su pobreza; de aquí que los beneficiarios no fueran los más pobres sino aquellos que tenían capacidad de organización, por ende, de presión y de fungir como apoyo político. Este punto fue tratado por Salinas en su tesis doctoral, donde expuso que la participación de la sociedad en los programas genera apoyo político; idea que fue explotada por el gobierno para revertir el contexto en el que asumió la administración.

El nuevo enfoque técnico, eficaz, eficiente y participativo, se ejecutó a la par del modelo neoliberal, subordinado a éste, pero igual sobreviviente gracias a éste, puesto que la estrategia de la política económica llevada a cabo por Salinas se sustentó en la base de Pronasol que resanaba las heridas del ajuste estructural llevado a cabo desde la administración de Miguel de la Madrid generando nuevos apoyos.

En este sentido, la descentralización planteada no aplicó al programa en el ámbito de los recursos en donde Salinas canalizaba a dónde y quienes eran los favorecidos, a saber, los grupos insatisfechos y organizados. De esta manera Dresser menciona que "el Pronasol fue elaborado como un fondo discrecional creado para construir nuevas redes de patronazgo con los grupos de bajos ingresos, particularmente con los que tenían peso electoral."[111]

Lo anterior es la representación de que los servicios, apoyos y creación de infraestructura por parte de Pronasol buscaban allegarse de sectores específicos de la población, de esta forma desde un inició no combatió la pobreza[112] sino que "la naturaleza ubicua de los programas de Solidaridad en México y sus nexos

[111] Dresser, Denise, "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en Martínez, Gabriel (compilador), *Pobreza y Política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 26.

[112] Un artículo de Julio Boltvinik analiza que la pobreza y los salarios reales, contrario a lo descrito por Salinas, no fueron positivos, sino que las cifras están mal calculadas. *La Jornada, "*Séptimo Informe de Carlos Salinas", Julio Boltvinik, viernes 16 de Abril de 1999 [En línea] Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/1999/04/16/boltvinik.html [Consultado Mayo 1, 2015].

presupuestarios con las elecciones [revelaron] la utilidad del programa como una herramienta de sobrevivencia política."[113]

Pronasol establecía la idea de un cambio ilusionando a la gente con el desarrollo nacional haciéndolos participes de las soluciones, con lo que ellos se sentían identificados otorgando su apoyo al programa y a Salinas quien se convirtió en la viva imagen del programa gracias a su activa participación. Fue así que en su administración pudo manejarse con libertad en la economía y bajo una intervención en lo social.

Los Comités de Solidaridad se convirtieron en el medio para cooptar a la población organizándola y a través del flujo de recursos compensando su participación, aunque primordialmente su apoyo. Contrario a esto, los grupos que no congeniaban con el PRI no recibían beneficios aunque se encontraran en los rangos de pobreza, de esta manera o apoyaban a Salinas o no se les tomaba en cuenta.

La máquina construida en esta administración fue el eje para que se generarán todos los cambios y reformas, de esta manera Solidaridad permitía que Salinas hiciera los cambios que consideraba necesarios en la economía sin que se generara descontento. Todos estos cambios, en la retórica, permitirían a Pronasol estar más cerca de la gente y menos de las burocracias, atendiendo la pobreza de raíz y no como un programa asistencial. Carlos Rojas enunciaba que

> Solidaridad tiene un claro sentido político de igualdad y justicia social, pero eso no significa que tenga una filiación partidista. No se condiciona ni se pide compromiso ideológico a ninguna comunidad; se trabaja por igual en los municipios gobernados tanto por el partido en el poder, como por los de oposición.[114]

---

[113] Dresser, Denise, *Op. cit.* p. 32. En años electorales vía Pronasol se utilizaba el presupuesto para obtener más beneficios.

[114] Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 5, mayo, 1992, México, p. 442. Para un examen minucioso de la distribución de los recursos de Pronasol véase Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey, "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. 12, N° 34, 1994, El Colegio de México, México, p. 155-181. Este "análisis proporciona

La eficiencia ante la equidad como parte de Solidaridad repercutió en la racionalización del gasto que pese a su aumento no atendió la pobreza de manera estructural ni a los verdaderamente pobres ya que al obedecer a intereses políticos beneficia a las personas y grupos más organizados descuidando a los que se encuentra dentro de este fenómeno, así amplia su cobertura con la finalidad de cooptar a más grupos, no obstante, que su área de actuación se enfoque en determinadas zonas.

Lo anterior se entiende porque además de atender a sectores descontentos y que pudieran ser un apoyo político, Pronasol funcionaba en donde ya había una estructura de instituciones, a saber, escuelas, hospitales, etc., por lo que no llegaba, ni se preocupaba en llegar, a los más pobres quienes además carecen de una organización al preocuparse por su subsistencia.

La dualidad existente entre el neoliberalismo en lo económico y el neopopulismo en lo social descansaba en lo que denomina Dresser, la tecnoburocracia que es la relación que existía en la elite entre los tecnócratas y los reformadores sociales, "mientras que el primer grupo habla de las prácticas administrativas racionales, la generación de ganancias, y la competencia eficaz, el segundo grupo enfatiza el crecimiento con la redistribución y la participación popular."[115] Es a través de esta relación que se combina la técnica con la política como una nueva manera de gobernar que tiene como base la adecuada canalización de recursos vía Pronasol para permitir reformar la economía.

La imagen de Pronasol no concordaba con la realidad puesto que no dio pie a generar estrategias que frenaran los problemas de largo plazo como el trabajo y la desigualdad, por lo que las personas en situación de pobreza no vieron beneficio alguno de una política asistencialista, neopopulista y clientelar. Miguel Ángel

---

sustento empírico a quienes sostienen que en la asignación de recursos de Pronasol cuentan las variables políticas y electorales" p. 176.

[115] Dresser, Denise, "Pronasol: Los dilemas de la gobernabilidad", en *Revista El Cotidiano*, Año 8, N° 49, julio-agosto, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. [En línea] Disponible en: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/4910.doc [Consultado Mayo 6, 2015].

Centeno menciona que “la nueva elite[116] parecía considerar la pobreza como un defecto temporal de la económica mexicana”[117] y no como lo que en realidad era, un fenómeno estructural de varias dimensiones[118], por lo que Pronasol no mejoró las condiciones de la población, solo era, como ya se ha mencionado, una base para posibilitar el cambio económico.

Salinas da cuenta en su VI Informe de Gobierno que a pesar de los esfuerzos en materia de gasto social, éste no dio el siguiente paso para reducir la pobreza por lo que la falta de empleos fue característico del sexenio, esto porque “el proceso de modernización y reconversión en las empresas requiere de tiempos de maduración y coincide con el crecimiento histórico más elevado de mexicanos en edad de trabajar”[119] por lo que los logros de Pronasol se quedaron simplemente en un piso básico pero no fueron más allá de un asistencialismo y uso político del programa.

El discurso de Salinas a través de su sexenio se encargó de manifestar los logros de Solidaridad, generando una credibilidad que le funcionó en la mayor parte del sexenio hasta el estallido de la crisis en el estado de Chiapas lo que representó que en la administración salinista eran discordes las ideas y los hechos. Citando a Rolando Cordera, “Solidaridad representa un rubro importante del sector desarrollo social, pero en realidad nunca ha llegado a representar más

[116] Los tecnócratas son tomadores de decisiones que tienden a “sustituir al político en la fijación 'políticas' y a los burócratas en la puesta en operación de las decisiones…sin embargo, la forma del uso del poder no sería semejante a la del político…pues la acción del tecnócrata no es de mando, es de manipulación” Mayol Miranda, Alberto, *Op. Cit.* p. 106.

[117] Centeno, Miguel Ángel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997, p. 89.

[118] “En general los gobiernos tecnócratas hacen mal uso de la capacidad política, simplemente porque no la tienen; por lo que se concentran a resolver únicamente cuestiones materiales o cuantitativas y no sociales, humanas o cualitativas” Bautista, Oscar Diego, Política, tecnocracia y administración pública, p. 12 [En línea] Disponible en: http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/1_POLITICA_TECNOCRACIA_%20%20ADMINISTRACION%20_PUBLICA.pdf [Consultado Mayo 10, 2015].

[119] Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, “Informes Presidenciales, Carlos Salinas de Gortari”, 2006, p. 400.

del 7% del gasto social, por ende, su participación no ha excedido del 3.5% del gasto programable del sector público."[120]

Del diagnóstico realizado, pasando por el diseño, hasta la implementación del programa existieron realidades distintas porque aunque se buscó evitar un control central, burocrático, político y clientelar como fenómenos de las políticas populistas Solidaridad siguió reproduciendo esos fenómenos aún con la participación de la sociedad y la descentralización. Aunado al fomento de la burocracia como efecto del crecimiento de Pronasol que incluso dio paso a la creación de la SEDESOL.

Los problemas en la implementación del programa giraron en dos aspectos, con los procedimientos para autorizar recursos presupuestales desde la decisión que se tomaba por el presidente hasta los pasos a seguir para hacerse de una obra pública y en segundo término con los errores de distribución del gasto que se ligaban con el problema de una definición de pobreza extrema y de su medición.[121]

Los resultados del programa no modificaron la pobreza, bien identifica Luis Concepción[122] quien confronta el discurso en el sexenio de Salinas y los contrasta con los hechos, con lo que la realidad se observó lejana a lo expuesto por el presidente quien se enfocó en devolver la confianza a la población, pero no fue suficiente para hacerle frente a la pobreza, reforzó la dependencia de la sociedad con el presidente, permitió el desarrollo del modelo neoliberal y no vinculo la estrategia de la política social por la existencia de los programas que contenía y su dispersión, y mucho menos de ésta con la política económica.

---

[120] Cordera Campos, Rolando, "Una nueva política social: retos y lineamientos" en Aziz Nassif, Alberto, *México: Una agenda para el fin de siglo*, CIIH-UNAM, México, p. 119. Citado en Concepción Montiel, Luis Enrique, *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, Memoria para optar al grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2002, p. 415.

[121] Pardo López, María del Carmen, La Política Social como Dadiva del Presidente, p. 302 [En línea] Disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/K8XRLC9A4K2DAMMN2LLYY9F2IJD1Q6.pdf [Consultado Febrero 16, 2016].

[122] Concepción Montiel, Luis Enrique, *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2002. Véase especialmente el capítulo IV y V.

3.2. PROGRESA 1994-2000

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo se enmarcó en un contexto turbio en materia política y económica, en el primero se encuentra el levantamiento zapatista y en menor término el asesinato de Luis Donaldo Colosio y en lo económico la crisis que vivió el país por la salida de capitales.

Estos dos momentos enmarcarían la nueva estrategia de política social bajo un corte neoliberal. El levantamiento en Chiapas evidenció el nulo impacto de Solidaridad en la reducción de la pobreza además que dirigía inmediatamente a la persona de Salinas. La crisis económica modifico el aporte presupuestal al gasto social y aunque la crítica consistió que en el sexenio anterior era bajo para atender los problemas de la pobreza y la desigualdad, la administración de Zedillo enfrentaría este contexto de recursos limitados.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se proponen cinco objetivos, siendo el cuarto el que concentra el aspecto social: "avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia"[123] a través de una política social "que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz"[124]

La estrategia social se orientaría de acuerdo a lo descrito por el PND en las oportunidades de las personas, es decir, generar las capacidades en cada individuo para poder salir al mercado de trabajo y obtener un empleo e ingreso adecuados. El eje de la estrategia giraría en la educación, la salud y la alimentación además de tener un enfoque focalizado de acuerdo a la racionalización de los recursos por lo que se enfocaría en la población ubicada en la pobreza extrema en el ámbito rural.[125]

---

[123] Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 8.

[124] *Ibid.* p. 10.

[125] "El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda" *Ibid.* p. 68.

La política social neoliberal es eficiente y eficaz, principios rectores para que todos tengan un bienestar adecuado y obtengan las condiciones para el desarrollo individual y social por lo que es necesario una estabilidad y crecimiento económico basado en más y mejores empleos que eleven los ingresos de la población: "se busca que mediante las inversiones sociales se puedan registrar incrementos importantes en los niveles de educación, salud y productividad, lo que posibilita el acceso a empleos permanentes y mejores ingresos"[126]

El diagnóstico realizado tras la crisis del sexenio de Zedillo arrojaba la existencia de una amplia población en zona de pobreza y otra más vulnerable para caer en esta esfera además de políticas insuficientes e inadecuadas para solventar estos desafíos. En este contexto se crean diferentes programas sociales y se fortalecen otros con el objetivo de atender a los pobres extremos para que tuvieran oportunidades en el mercado. La planificación consistió en integrar los aspectos de salud, educación y alimentación que antes se encontraban aislados para lo cual se tenía que aumentar la oferta y así atender a todos disminuyendo la vulnerabilidad de las familias en lo económico y en la salud principalmente. Este cambio "buscó adecuar los programas para combatir la pobreza extrema a la modernización económica, por un lado, y al cambio democrático, por el otro"[127] de ahí que fuera un programa de inclusión a las oportunidades que ofrece el mercado a través de la formación de capital humano y así fueran participes del crecimiento económico.

El mismo diagnostico arrojó un desequilibrio de recursos a favor de las zonas urbanas, no obstando que en las rurales se concentra el mayor número de pobres; pero no sólo eso, los programas característicos por ser de subsidios, se consideraron menos eficientes que las transferencias monetarias de los nuevos programas a diseñar. En el espacio de la integración, los apoyos eran aislados por la nula coordinación de las instituciones y los objetivos poco claros; además la

[126] *Ibid.*, p. 66.
[127] Levy, Santiago y Rodríguez Evelyn, *Sin herencia de pobreza. El Programa Progresa-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 10.

inexistencia de transparencia y rendición de cuentas, así como de evaluaciones permitía un uso inadecuado de los programas.

Para el diseño del Progresa se retomó la experiencia del programa piloto llevado a cabo en Campeche, agregando una vinculación con la educación. Ante esto, Progresa contenía un método de focalización objetivo y estructurado de selección de beneficiarios; apoyos en efectivo y en especie a diferencia de los subsidios que eran menos eficientes, efectivos, costo-efectivo y no daban libertad a las personas de gastar en lo que más requieren. Sin embargo, las transferencias serían limitadas para no entrar en un esquema de conformismo por parte de los beneficiarios y así limitar su esfuerzo para salir adelante.

El diseño también incluyó aspectos rigurosos de apoyo de acuerdo a las etapas del desarrollo, de corresponsabilidades, de transparencia, evaluación y rendición de cuentas, además de la creación de un órgano desconcentrado de SEDESOL para la atención del programa, la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA).

La inversión en capital humano se convirtió en la respuesta para el fenómeno de la pobreza y generar bienestar, por lo que la política social tenía el objetivo de "propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales"[128]

La transformación del Programa Nacional de Solidaridad como presenta el PND, es para dar un siguiente paso a una política integral enfocada en los más pobres quienes tienen las menores oportunidades y reproducen su ciclo de pobreza. Pronasol se mantuvo los primeros años en la administración zedillista, esto mientras se diseñaba el programa que lo remplazaría, lo cual ocurre en agosto de 1977 cuando se da a conocer el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) como uno de los programas que integrarían la estrategia de desarrollo social. Este nuevo programa sería el elemento principal pero no el

[128] Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 73.

único de la estrategia de desarrollo social, sino que se complementaría con otros programas para generar esa integralidad necesaria para abatir la pobreza.

Ante un contexto de crisis, en su II Informe de Gobierno el presidente Zedillo ya enunciaba lo que sería Progresa al poner énfasis en los pobres extremos quienes "demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades"[129] que bajo un enfoque integral y federalista articulará educación, salud y alimentación, hasta entonces separadas.

Progresa se rige por principios distintos a los programas sociales anteriormente llevados a cabo, estos son focalización, transparencia, objetividad, familia como la unidad beneficiada, genero e integralidad de sus acciones[130] y bajo el objetivo principal de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de un objetivo secundario que consiste en elevar las capacidades de su población beneficiaria que son los hijos de las familias.

El diagnóstico realizado indica que las políticas pasadas eran inadecuadas para integrar a los pobres en el mercado, de ahí que mejores niveles de salud y alimentación, pero principalmente más grados escolares, permitan a los individuos tener capacidades para insertarse en el mercado. Se evita desarrollar una política asistencialista para que en el largo plazo se tengan las capacidades y oportunidades para obtener un trabajo con ingresos adecuados.

El análisis para dar el paso a este programa comenzó con la sustitución gradual de los programas de subsidios para que su desaparición no impactara en la población, porque las transferencias le permitirían a los pobres decidir en qué gastar y no el gobierno qué consumir. Las familias se verían más beneficiadas al tener la libertad de decidir y priorizar sobre sus necesidades acompañados de los

[129] Cámara de Diputados, LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, "Informes Presidenciales Ernesto Zedillo Ponce de León", 2006, p. 79.
[130] Gómez de León Cruces, José, "Progresa" en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Federalismo y reforma administrativa municipal*. *Memoria del IV encuentro nacional de desarrollo administrativo y de calidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 209-215.

apoyos gubernamentales en salud y nutrición con lo que se culmina en mejor aprovechamiento escolar.

Esquema del PROGRESA			
	Salud	Educación	Nutrición
Objetivo	-Aumento en la cobertura de Atención Primaria en Salud (APS) -Mejora de la atención de la salud y prácticas preventivas -Incremento de la educación en salud	-Mejor desempeño académico -Aumento asistencia -Aumento de permanencia -Disminución del abandono, en particular del femenino	-Disminución de la prevalencia de desnutrición -Mejora del crecimiento infantil -Mejora decisiones de nutrición en el hogar
Insumos	-Educación en salud -Atención a la salud y seguimiento de las comunidades PROGRESA -Control de la participación para recibir la beca	-Beca de educación -Fondos para mejoras en la escuela -Control de asistencia a la escuela	-Beca familiar para mejorar la nutrición -Suplemento alimentario para los grupos más vulnerables (menores de cinco años y mujeres embarazadas y en lactancia)
Resultados	-Disminución de incidencias de enfermedades -Disminución de la tasa de mortalidad infantil -Incremento conductas de salud positivas	-Incremento del nivel de alfabetismo -Incremento en el nivel educativo -Promoción de los derechos de la mujer	-Mejor estado de salud -Mejor capacidad intelectual -Reducción de tasas de morbilidad y mortalidad

Fuente: Coneval, "Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México", México, 2010, p. 41

El planteamiento de Progresa respondía como una "estrategia a mediano plazo que, además de proteger a los pobres del impacto transitorio, pudiera fomentar un aumento sostenido de su nivel de vida"[131] a través de un programa integral (pero no la estrategia integral) que antes no existía, sino esfuerzos aislados.

Sin embargo, en la práctica el programa desde su diseño carece de elementos de participación además de que "es muy débil, representado únicamente por la designación de una promotora comunitaria cuya responsabilidad primordial es

[131] Levy, Santiago, *Pobreza y Transición Democrática en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 37.

promover PROGRESA, motivar a las familias y asegurar la conformidad."[132] Dos conclusiones existen, por un lado se buscan limitar los intermediarios entre el programa y los beneficiarios lo que podría resultar en un uso inadecuado de los beneficios del programa; en segundo término, se limita, por no decir prohíbe, la expresión de los intereses de la población objetivo, los cuales no se toman en cuenta al ser un programa que deviene desde el centro.[133]

Esta cuestión toma atención hasta 1999 con la incorporación del enlace municipal y la promotora comunitaria lo que significó un acercamiento con el programa y la representación de sus intereses. Para las posteriores administraciones los resultados arrojaron que estas figuras fungían bajo intereses partidistas y no en beneficio de la población.

El programa comenzó en 1977, por lo que sólo se implementó durante la mitad del sexenio, esto aunque desde el PND se mencionaban las directrices, lo cual impide evaluar el impacto a largo plazo del programa, por lo que sus resultados se miden en términos de corto plazo como cobertura, pero no de calidad.

En el transcurso de estos tres años, no obstante, es observable que el modelo de política social integral de la administración de Zedillo, donde el eje fundamental es Progresa sigue denotando una subordinación a la política económica que es de estabilidad más que de crecimiento por lo que "la inversión en capital humano [de unos cuantos], en personal capacitado que sea capaz de incorporarse a los nuevos puestos de trabajo [escasos, totalmente insuficientes, excluyentes de las mayorías]"[134] denota que el programa y la política social dependen de los logros

[132] Ismail, Suraiya, Immink, Maarten, Mazar, Irela y Nantel, Guy, *Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios. Examen y análisis de la experiencia*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2005, p. 13.

[133] Juan Campos realiza un estudio en el que presenta a Progresa como un programa que debilita a las autoridades municipales y las que sólo fungen como apoyos ante las decisiones centrales, véase Campos Alanís, Juan, "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, 1998-2000", en *Revista Papeles de Población*, Vol. 9, N° 35, enero-marzo, 2003, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p. 181-207.

[134] González de la Rocha, Mercedes, "Lo vigente y lo emergente: tendencias recientes de la política social en México" en Escobar Latapi, Agustín y González de la Rocha, Mercedes (compiladores), "Logros y Retos: una evaluación cualitativa de Progresa en México" en Secretaria de Desarrollo Social, *Más Oportunidades para*

de la política económica, la cual bajo el modelo neoliberal es excluyente y no crea las condiciones necesarias para que en el largo plazo se irrumpa el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El punto anterior es sin duda el mayor problema al que se enfrenta Progresa, puesto que su finalidad es que todo el proceso educativo culmine con un empleo adecuado. Así la educación por sí sola no es garantía y disminuye en contextos rurales principalmente agrícolas.

Para Paulette Dieterlen la entrega de apoyo monetario por parte del Progresa forma parte de una teoría de la justicia distributiva con base en las preferencias "ya que las personas eligen aquello que más les conviene evitando así el paternalismo", sin embargo, una de sus principales carencias radica en la "información requerida para ejercitar de manera adecuada las preferencias"[135] siendo estas preferencias dispares en cada persona y, por ende, se da por entendido por parte del programa que se invierte en educación, salud o alimentación, siendo que se puede emplear para otros aspectos, que incluso no tengan algún beneficio.

En el nuevo esquema de política social de corte neoliberal, específicamente lo referente al presupuesto orienta a una dificultad sobre la cantidad de recursos disponibles para llevar a cabo un programa. El Progresa con su focalización a los sectores rurales más pobres y su focalización, a su vez, a las familias más pobres de estos sectores excluye a otras familias que, aunque pobres, no son tan pobres para ser apoyadas por el programa.[136] Este fenómeno presupuestal, que da paso al criterio de focalización para Progresa origina diversos cuestionamientos.

---

las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000, p. 37

[135] Dieterlen, Paulette, "Algunos aspectos filosóficos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)", en *Revista de Estudios Sociológicos*, Vol. 18, N° 52, 2000, UNAM, México, p. 196.

[136] La metodología para seleccionar a los beneficiarios presentó errores, incluso con la continua corrección y actualización siguieron los problemas tanto de inclusión como exclusión. Un estudio de Escobar Latapi muestra que estos errores se dan entre un 10 al 13% de los hogares. Ver Escobar Latapi, Agustín, "Progresa y el bienestar de las familias. Los hallazgos en Logros y retos: una evaluación cualitativa del Progresa en México", en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de*

A su vez los tres ejes de Progresa son derechos que establece la Constitución, sin embargo el programa se rige bajo criterios administrativos, por lo que la focalización y la disponibilidad presupuestal infringen los derechos de la población.[137]

A esta observación se añade que Progresa no aplica para los sectores rurales donde no hay escuelas ni hospitales a cierta distancia, abandonando a regiones que incluso son aún más pobres que la población a la que beneficia. Sin embargo, a los sectores que si atiende, incluso genera problemas de una educación que no llega a ser de calidad y servicios que en casos no impactan en una mejora en el estado de salud ni nutrición de las personas por la cobertura o falta de medicinas[138], satisfaciendo los derechos a medias.

De acuerdo a Emilio Duhau[139] aunque la diferencia entre pobreza extrema y moderada tiene como base la Línea de Pobreza con referencia a la canasta normativa alimentaria del COPLAMAR, la focalización a los pobres extremos recae en las capacidades para obtener ingresos y satisfacer necesidades siendo que ellos carecen de estas capacidades y no pueden aprovechar oportunidades ni enfrentar escenarios adversos.

"Progresa aparece como un programa más técnico, menos político que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza y promotor de una participación

---

Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000, p. 3-31.

[137] Duhau Emilio, "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación" en Ziccardi, Alicia (compilador), *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Limites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, p. 311-326. Véase también Dieterlen, Paulette, *Op. Cit.* p. 191-202. Mencionar que la expedición de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 se convierte en parteaguas para la política social y los programas sociales beneficiando a toda la población al poder exigir educación, salud, alimentación, seguridad social, una vivienda digna, etc., al convertirse en derechos.

[138] "En el caso específico de salud, deberá analizar de inmediato cómo lograr que los servicios de salud dispongan de la suficiente capacidad de infraestructura, logística y de personal para poder atender toda la demanda…el personal de salud menciona cierta saturación y limitación en las capacidades de tiempo para atender a la población demandante" Ismail, Suraiya *et al.*, *Op. Cit.* Anexo 4 (C).

[139] Duhau, Emilio, *Op. Cit.* 311-326.

social de baja intensidad"[140] que se enfocaba más en la cantidad de pobres que estaba atendiendo que por la reducción de la pobreza; esto porque la visión de capital humano no contenía opciones de empleo ni de mayores ingresos.

Al final del sexenio la crisis evidenció la falta de protección del gobierno para con los pobres, Zedillo reconoció que este fenómeno incluso pudo haber sido mayor sin las medidas llevadas a cabo por el gobierno, aunque por otro lado concibió "la libertad económica como el medio más poderoso para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar y la riqueza de los pueblos"[141] existiendo un discurso contradictorio y que en las acciones dio paso a más población en el terreno de la pobreza y con más carencias.

Progresa es una acción dirigida a grupos vulnerables, que forma parte de un conjunto de programas orientados a poblaciones específicas, en contraparte las acciones amplias se enfocan en educación y salud por enfoque universal, estos reciben 90% del gasto social mientras los primeros un 10% lo que representa menos del 1% del PIB[142]; las cifras de las acciones dirigidas demuestran la poca canalización de recursos hacia grupos específicos.

A lo anterior se añade que aunque la eficiencia de Progresa es notable y más si se le compara con los subsidios a los alimentos (que fue sustituyendo), ya que de estos últimos sólo un 14.4% llegaba a la población objetivo y por su parte, Progresa al tener una alta incidencia y reducir significativamente los costos operativos, llega al 67.4% de su población objetivo,[143] la austeridad que representa una escases de recursos para la política social tiene impactos menores para la reducción de la pobreza, que en el contexto de la crisis son nulos e incluso negativos.

---

[140] Favela, Alejandro, Calvillo, Miriam, León, Alfonso, Palma, Israel y Martínez, Pablo, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, Plaza y Valdes Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003, p. 52.

[141] Cámara de Diputados LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, "Informes Presidenciales Ernesto Zedillo Ponce de León", 2006 p. 276.

[142] Scott, John. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México". Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas. Estudio RIMISP-FAO. Informe Final. CIDE, México, 2 de Julio de 1999, p. 18.

[143] *Ibid.* p. 28.

Ahora bien, como se puede observar en el cuadro, las acciones dirigidas se subdividen a su vez en tres rubros: desarrollo en capital humano, desarrollo en capital físico y oportunidades de ingreso, por lo que el presupuesto todavía se segmenta y tiene un menor impacto en reducir la pobreza de los sectores específicos a los que se dirige y "aunque el presupuesto de Progresa creció en un 72% entre 1998 y 1999, esto representa apenas 1.7% del gasto social (menos de 0-17% del PIB).[144]

Acciones dirigidas			
	% Gasto Social	Programas	% Acciones Dirigidas
Desarrollo de Capital Humano	4.7	Progresa	35.8
		Alimentarios: Desayunos escolares (INI, DIF) Abasto productos básicos (LICONSA, DICONSA, Fidelist)	25.6
		Salud: PAC, IMSS-Solidaridad, SS Jornales	18.6
		Educación: Conafe, INI	19.6
Desarrollo de Capital Físico	3.5	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	86.8
		Agua y Alcantarillado Telefonía y Caminos Rurales	13.2
Oportunidades de Ingreso	1.8	Programa de Empleo Temporal (PET)	47.2
		Otros Programas del Ramo 26	52.8

Scott, John. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México". Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas. Estudio RIMISP-FAO. Informe Final. CIDE, México, 2 de Julio de 1999, p. 18.

La integralidad de la política social se ve limitada al ser programas aislados que no tienen un seguimiento el uno con el otro, sino que cada uno atiende a su población objetivo y no fomenta el vínculo entre ellos. También agregar que la nula conexión con la política económica no liga a los beneficiarios con el mercado laboral por lo que los avances en materia social no van a culminar en la ruptura del ciclo intergeneracional sin la creación de empleos adecuados.

[144] Ibid. p. 20. Con respecto a este documento, Progresa tendría que aumentar poco más de 13 mil millones de pesos su presupuesto para eliminar la brecha de pobreza total de acuerdo con la Canasta Normativa Alimentaria de COPLAMAR.

3.3. OPORTUNIDADES 2000-2012

La llegada de Vicente Fox a la presidencia representó la entrada de un nuevo partido (PAN) sustituyendo 70 años del partido dominante (PRI) por lo que la implementación de la democracia requería diversos cambios.

En materia de política social se continuó el eje de la administración pasada renovando algunos aspectos en busca de tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza donde el desarrollo de capacidades siguió siendo primordial pero con un objetivo enfocado a generar capital y cohesión social. Así, el PND 2001-2006 tiene como eje del desarrollo a la educación para generar mejor calidad de vida. La economía sigue siendo el sustento para que la política social genere equidad e igualdad y así aprovechar las oportunidades que se presenten, por lo que también es necesario ofrecer servicios de salud y seguridad para todos.

El esquema integral del que parte el gobierno es que el desarrollo humano ayudará a consolidar el cambio en el que entra la nueva administración resultando en una sociedad más justa y un crecimiento y desarrollo económico para todos. El humanismo, la equidad y el cambio son los tres postulados fundamentales del PND, de aquí que considera la ruptura del circulo vicioso de la pobreza[145] como uno de sus objetivos lo que evidenció desde un principio la posible continuación de Progresa y de la generación de capital humano y social.

Se buscó, entonces, desarrollar una política de desarrollo humano y social de largo plazo y sin sesgos políticos que acabe con las causas de la pobreza y que generan su transmisión intergeneracional. La sustitución de comidas, disminución del consumo, retirar a los niños de la escuela y enviarlos a trabajar, aumentar la migración y las remesas e incrementar la utilización del crédito informal[146] son consecuencias de las crisis que viven las familias debido a su vulnerabilidad y necesidad de subsistencia por lo que el programa tenía que reforzarse.

[145] Contenido en el primer eje de la política de desarrollo social: niveles de bienestar. Los otros ejes son: equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades; capacidad e iniciativa; cohesión social; desarrollo en armonía con la naturaleza; y confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones.

[146] Secretaria de Desarrollo Social, Presentación General de Oportunidades, SEDESOL, Septiembre 2010, Lic. Laura Duran Barbosa, Directora de Planeación Operativa.

El siguiente sexenio, ya con Felipe Calderón y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se guía bajo el mismo eje rector: el desarrollo humano, aunque se añade que ahora debe ser sustentable, esto es, procurando no afectar el nivel de vida de generaciones futuras. De esta manera, en el PND 2007-2012 se establece en su tercer eje la Igualdad de Oportunidades referente a la cuestión social que las políticas "deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional"[147] que les otorguen capacidades suficientes a los individuos para ejercer su libertad e integrarse al mercado.

La tesis de Amartya Sen acerca de las capacidades de los individuos es retomada por Oportunidades para mejorar la calidad de vida; los tres supuestos que establece Sen son: "Poner a las personas en el centro de la atención; expandir las opciones de las personas, no sólo de su ingreso, y construir capacidades humanas y ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente."[148]

El cambio de Progresa a Oportunidades incluyó cuatro modificaciones: nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por "densificación"; y nuevas formas de relación entre los beneficiarios y el Programa.[149]

En los inicios de las administraciones panistas Vicente Fox amplió la cobertura del Programa Oportunidades en 2001 a zonas semiurbanas, para 2002 a centros urbanos con menos de un millón de habitantes y para 2004 se amplió a las zonas más grandes del país, esto con apoyo de recursos internacionales para poder sostener el impacto presupuestario.

La ampliación de Progresa a áreas semiurbanas, de acuerdo a un estudio de Agustín Escobar y de Mercedes González, siguió denotando los problemas de lo

[147] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 35.
[148] Prontuario Institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, p. 7.
[149] Hevia de la Jara, Felipe, "De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Revista Sociológica*, Año 24, N° 70, mayo-agosto, 2009 [En línea] Disponible en: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf [Consultado Agosto 21, 2014].

que sería Oportunidades al encontrarse deficiencias en los aspectos de salud y educación; llevado a las ciudades más grandes el problema sería aún mayor.

El contexto donde se amplió el programa cuenta con diversas carencias para la adecuada aplicación y aprovechamiento del programa donde su principal amenaza es el mercado laboral al existir oportunidades que no generan un alto rendimiento en el caso de la agricultura, además de que "el mercado laboral local no agrícola es poco diversificado, de bajos ingresos y, en general, ofrece ocupaciones de tiempo parcial, irregulares o estacionales" por lo que la migración a Estados Unidos o en otras partes del país "parece ofrecer la única alternativa real de mejores ingresos"[150] a falta de empleos adecuados y estables.

El diagnóstico realizado presentó que había más pobres en las zonas urbanas que en las rurales de aquí la justificación para ampliar los beneficios. Sin embargo, desde que se vislumbró como Progresa fue diseñado para atender la pobreza rural y las características que los rodean para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El proceso de urbanización entendido como el traslado y concentración de la población en zonas urbanas denota el problema a tratar puesto que "entre 1900 y 2010 la población urbana del país se multiplicó 49 veces, al pasar de 1.4 a 70.2 millones de habitantes, mientras que el grado de urbanización creció de 11 a 63 por ciento,"[151] si a esto se suma la población de las conurbaciones y de los municipios de las zonas metropolitanas aumenta a 72 por ciento.

Con estos cambios se pretendía dar al programa un mayor peso en la reducción de la pobreza llegando a más personas convirtiéndose en el eje social de la administración de Fox bajo un enfoque que sumaría las capacidades obtenidas con una cohesión y capital social, así para 2010 se llegó a 5.8 millones

[150] Escobar Latapi, Agustín y González de la Rocha, Mercedes (directores), "Documento Final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2 500 a 50 000 habitantes, 2001." Evaluación Progresa/Oportunidades, Guadalajara, Jalisco, CIESAS Occidente, 2002, p. 63-64.

[151] Coneval, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*, México, p. 56.

de familias beneficiarias.[152] A esto se agrega que Oportunidades se ligaba con la democracia y libertad identificando a Fox con el programa y con la nueva relación Estado y sociedad.

La integración y coordinación entre los programas sociales pasaría del asistencialismo a la generación de capacidades y aprovechamiento de oportunidades con lo que los individuos, familia y sociedad se valen por sí solos. Al añadir Fox una nueva metodología de medición de la pobreza, también establece programas a favor del empleo y programas sobre vivienda en la búsqueda de hacer más amplios los beneficios y crear una verdadera estrategia de política social.

<table>
<tr><td colspan="4">Coordinación Interinstitucional Oportunidades</td></tr>
<tr><td colspan="2">Nivel Federal</td><td>Nivel Estatal</td><td>Nivel Municipal</td></tr>
<tr><td>Consejo</td><td>Comité Técnico</td><td>Comité Técnico Estatal</td><td>Participación Municipal</td></tr>
<tr><td>Titulares de las Secretarías de SEDESOL, SHCP, SEP, SALUD</td><td>Representantes de las Secretarías de SEDESOL, SHCP, SEP, SALUD e IMSS</td><td>Representantes estatales de SEDESOL, SEP, SALUD, OSFAE, CONAFE, IMSS</td><td>Enlace</td></tr>
<tr><td colspan="2">Normatividad, Financiamiento, Evaluación, Equidad</td><td>Operación, Organización de los servicios, Seguimiento</td><td>Apoyo logístico, Seguridad</td></tr>
<tr><td colspan="4">Presentación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), SEDESOL, 9 de septiembre de 2010, Dr. N. Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.</td></tr>
</table>

Para denotar la modificación del programa se fortaleció su apartidismo y se añadieron leyendas en todos los documentos del programa presentado con un carácter neutral y sin hacer referencia a persona alguna o partido político, que nadie puede condicionar los apoyos y aquel que haga un uso indebido del programa será denunciado y sancionado dado que el programa es de carácter público. También, y al contrario de Progresa, la creación de reglas de operación incluyó mecanismos y dispositivos para el adecuado uso del programa

[152] En el año 2002 el Banco Interamericano de Desarrollo aporta mil millones de dólares para que el programa cumpliera con sus objetivos de ampliación de cobertura con lo que se pierde total independencia de decisiones y se aplican recomendaciones que no conocen la realidad en la que se aplica.

estableciendo aspectos medibles para conocer sus impactos, resultados y llevar a cabo un seguimiento.

Por otra parte Felipe Hevia de la Jara[153] menciona tres formas de usar los programas sociales con fines políticos de manera indirecta, siendo estos: la ampliación del padrón con fines electorales, uso del padrón para desarrollar estrategias electorales y uso del programa Oportunidades de forma partidista.

La primera consiste en aumentar los beneficiarios aunque no cumplan con las condiciones con el objetivo de obtener más votos; la segunda, ligada con la primera, comprende el uso de la información del padrón para generar ofertas políticas; por último se encuentra el asumir el programa como emanado por el partido y no del gobierno en su conjunto. La ampliación del programa y la creación del padrón de beneficiarios son ejemplos de cómo las administraciones de Fox y Calderón buscan sacar provecho de la pobreza.

El traslado a las zonas urbanas proporcionó los mismos apoyos que se daban a las zonas rurales, no importando que las características y el entorno en el que se desarrollan sean diferentes. Así la ampliación de la cobertura significó solamente una estrategia partidista que a la postre de los años demostró un impacto nulo en las áreas urbanas.

Las características de los pobres urbanos difieren sobre las de los pobres rurales, un estudio del Banco Mundial[154] identifica que los pobres urbanos carecen de empleos bien remunerados con poco crecimiento y que su otra opción es el aspecto informal donde carecen de protección social.

[153] Hevia de la Jara, Felipe, Usos electorales de programas sociales entre indios nahuas del sur del Veracruz: el programa oportunidades y sus intermediarios en Pajapan [En línea] Disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/Ponencias/Mesa%20Lartigue-Iturralde/HeviadelaJaraFelipe.pdf [Consultado Mayo 29, 2015].

[154] Banco Mundial, *Generación de Ingresos y protección social para los pobres. Informe Ejecutivo*, Banco Mundial, México, 2005.

Diferencias entre pobres rurales y urbanos	
Ámbito Rural	Ámbito Urbano
Dependencia principal de la agricultura de subsistencia	Dependencia del acceso a empleos asalariados
Autoempleo	Trabajan principalmente como empleados
Actividades no agrícolas	Sector manufacturero o de servicios
No han terminado la educación primaria	No han terminado el primer ciclo de educación secundaria
Alta participación del ingreso en especie y transferencias	Gastan relativamente más en vivienda, transporte y educación
Fuente: Elaboración propia con base en información de Banco Mundial, *Generación de Ingresos y protección social para los pobres. Informe Ejecutivo*, Banco Mundial, México, 2005	

El desarrollo de la vida en las áreas tanto urbanas como rurales es diferente una de otra, ejemplo de esto es el trabajo que desempeñan las mujeres fuera del hogar lo cual "hace que sea complicado cumplir con los requisitos de corresponsabilidad"[155] donde se agrega que el desarrollo de la economía, la migración y el factor trabajo han sido fundamentales para el deterioro de las condiciones en las áreas urbanas por lo que "el diseño del programa debe tomar en cuenta las diferentes circunstancias y prioridades de los pobres en distintas ubicaciones"[156]

Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha[157] realizan un seguimiento a los impactos de Oportunidades de las familias incorporadas en 2001 y su evolución para 2002 encontrando mejoras en educación, salud y alimentación, no obstante, concluyen que en el recurso más importante que es el trabajo "en tanto no existan las condiciones para convertir este recurso en un activo generador de bienestar, los impactos que Oportunidades pueda llegar a tener en las otras

[155] *Ibid.*, p. 39

[156] *Idem.*

[157] Escobar Latapi, Agustin y González de la Rocha, Mercedes, "Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de Impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes", Jalisco, CIESAS Occidente, 2002, 1-58.

dimensiones de la vulnerabilidad tendrán pocas posibilidades de éxito a mediano y largo plazo"[158]

A su vez, aunque la educación se convirtió en la principal prioridad del desarrollo social y humano, Agudo Sanchiz reporta que no existe una relación entre aprendizaje y nivel escolar, puesto que la aprobación de los alumnos es más por su asistencia a clases que por su rendimiento con lo que conservan el apoyo del programa lo que no significa un mejor grado de aprendizaje y repercute en una deserción posterior debido al bajo nivel educativo.[159]

En un sistema educativo con varias deficiencias, Oportunidades provoca que haya más alumnos cursando los distintos niveles escolares pero los trata igual que a los no beneficiarios, siendo que sus condiciones son desfavorables y necesitan una mayor atención, esto aunado a que el programa se enfoca más en ampliar la trayectoria escolar que en la calidad de la educación.[160]

Desde su diseño y a través de las administraciones Oportunidades ha tratado de cubrir sus vacíos actualizando sus instrumentos y candados. Uno de los aspectos que más se le ha cuestionado es el de los intermediarios, de quienes se ha buscado limitar sus funciones enmarcándolos, y aunque en un principio estos no existían se crearon para facilitar la relación del programa con los beneficiarios. Los enlaces municipales y los Comités de Promoción Comunitario que cuentan con vocales han fungido como elementos que benefician intereses fuera del programa.

Antes de la incorporación de los intermediarios los beneficiarios se encontraban incapaces para contactar con las instancias responsables del programa esto por su falta de conocimiento, generando una relación que no era directa.

---

[158] *Ibid*. p. 52.

[159] Agudo Sanchiz, Alejandro, "¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos" en Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo III, El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008, p. 72-169.

[160] Para un análisis más a fondo ver Muñoz Izquierdo, Carlos, "Valoraciones recientes de los efectos educativos de los programas compensatorios que se han implementado en México", EN *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 11, N° 2, 2013, p. 149-162.

El rol como intermediarios pasó a darles poder para actuar con discrecionalidad sacando beneficio, puesto que en un principio no estaban limitados sino que tenían más margen de actuación. Ante esta situación el programa fue modificándose para acotar su esquema de actividades y eliminar su función a favor de intereses políticos o particulares,[161] es hasta 2008 cuando dejan de aparecer los enlaces municipales al interferir con los intereses del orden federal a quienes les quitaba apoyos debido a la información que manejaban y distribuían así como su capacidad de ayuda para acceder al programa en beneficio para las instituciones municipales al generar votos. A su vez "los enlaces podían desarrollar una relación de "castigo-premio" con las vocales: premiando a las "leales", anticipándoles información, agilizando sus trámites; y castigando a las "desleales", atrasando trámites, retrasando la información, etc."[162]

Los vocales tienen un papel similar que los enlaces, solamente que su intermediación se da entre el Programa y las titulares resolviendo dudas, informando cuestiones del Programa y vigilando el cumplimiento de corresponsabilidades de las titulares. Su representación es viciada para beneficios políticos o particulares, empero, tienen prohibido "acceder a cargos municipales y locales en elecciones locales" además de que para ser parte del Comité no se puede apoyar a un candidato de manera activa.[163]

Para evitar abusos, el Programa aparte de acotar su margen de actuación implementa campañas de difusión para que los beneficiarios conozcan sus derechos y obligaciones, así como los Centros de Atención y Registro (CAR), medidas que tienen impactos limitados debido a las amenazas y a que el desconocimiento sigue permeando.

[161] Hevia de la Jara analiza la evolución de las reglas de operación con respecto a los enlaces, ver Hevia de la Jara, Felipe, *Op. Cit.*

[162] Hevia de la Jara, Felipe, "Uso Político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz", en *Revista Desacatos*, N° 34, septiembre-diciembre, 2010, p. 128.

[163] *Ibid.* p. 129.

Un estudio de José Luis Sariego,[164] analiza el funcionamiento de los CAR que se implementaron en 2004 con la tarea de acercar a las familias con el Programa por medio de una mejor atención e información. No obstante, los CAR enfrentan diversos retos al tener que desempeñarse en regiones tan diferentes "que tienen que ver con factores geográficos, demográficos y políticos" al atender gran cantidad de población que, además, se encuentra dispersa y, por otro lado, tener que acordar apoyos con las autoridades municipales y estatales lo cual hace que "las demandas de atención que deben cubrir los CAR superan en muchos casos sus capacidades" y más al analizar a los trabajadores que laboran bajo condiciones extremas de apoyos y de carga de trabajo por lo que "limitan su labor casi exclusivamente a la tarea, hecha siempre con premura, de la entrega de apoyos, impidiéndoles prestar una atención esmerada." [165]

Por último, las vocales como representantes intermediarias entre titulares y el Programa juegan, de acuerdo a la investigación de José Luis Sariego, dos papeles: vocales pasivas y activas. Es en estas últimas que se encuentran muchos riesgos (puesto que las primeras solamente al no desempeñar de manera frecuente su rol son desconocidas por las titulares y prefieren arreglar sus cuestiones con el programa por sí mismas) al empoderarse y manejar a diversas familias favoreciendo a unas y perjudicando a otras.

La información que se le da a los beneficiarios no es proporcional a la que se establece en la normatividad, además "los mecanismos de contraloría social no sólo son reducidos, limitándose a una ventanilla (física, electrónica y telefónica) de quejas, sino que los beneficiarios no se han apropiado de los mismos"[166] puesto que las familias se preocupan más por seguir obteniendo los beneficios y se

[164] Sariego Rodríguez, José Luis, "Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas" en Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008.

[165] *Ibid.* p. 235.

[166] Serdán Rosales, Alberto, "Transparencia y acceso a la información en el Programa Oportunidades" en Fox, Jonathan, Haight, Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Tania, *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*, Fundar: Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2007, p. 234.

limitan ante cualquier aspecto que los ponga en evidencia y les haga perder los apoyos.

Como se ha señalado, el método de selección a través de entrevistas hacía los beneficiarios atrajo diversidad de errores de exclusión e inclusión. La aplicación de la autoselección como nuevo método ofrece que los individuos se presenten por su propio interés como posibles beneficiarios, lo que demuestra su interés aparte de que excluye a los que no se consideran con las características sociales y económicas para ser beneficiarios. No obstante, este método puede tener problemas similares aunado a que los individuos no se presenten, no por interés sino por desconocimiento o por falta de tiempo, lo que introduce nuevas fallas de inclusión.

El sexenio de Vicente Fox se caracterizó por destacar el aumento de la población beneficiaria, del presupuesto, de los apoyos así como beneficios en cantidad y no calidad, lo que siguió demostrando una política asistencial. Uno de sus avances en materia social fue la Ley General de Desarrollo Social de la cual enuncia, en su cuarto informe de gobierno, que "asegura que cada mexicano disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución"[167] pero por el otro lado reconoce que México sigue atacando la pobreza y la desigualdad y que la estabilidad en la economía no ha tenido los frutos requeridos para generar empleos y más ingresos.

Sin embargo para "el día de la elección, Calderón obtuvo 12% más de votos que López Obrador entre los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y una delantera de 18% entre los beneficiarios del programa de apoyo médico Seguro Popular"[168] siendo estos programas un bastión para el PAN por lo que se utilizó mucho su imagen antes de realizarse la elección.

[167] Cámara de Diputados, LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, "Informes Presidenciales Vicente Fox Quesada", 2006, p. 220.

[168] Ackerman, John y Sandoval, Irma, "Fiscalización intraestatal y protección de programas sociales en México: Teoría, prácticas y propuestas" en Gómez-Álvarez, David (coordinador), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Instituto Tecnológico

Aunado a los demás problemas que se presentan del uso político de los programas, encontramos medidas preventivas y correctivas débiles implementadas por instituciones que no son capaces de actuar ante este fenómeno. De lo anterior se desprende que "sólo un porcentaje ínfimo y marginal (menos de 1%) de las denuncias que entraron al sistema volvieron a aparecer en la salida, y las pocas que llegaron hasta esa etapa fueron rechazadas por los jueces."[169]

Para la segunda administración panista, los temas de pobreza y desigualdad seguían más que vigentes al no establecer las condiciones necesarias para generar trabajos en cantidad y calidad aparte que la propuesta de política social no tuvo los impactos esperados al seguir siendo asistencial y clientelar pero no generadora, integral ni vinculada, es así como Coneval en el "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011" asienta al analizar el Inventario[170] de programas sociales que aunque existan muchos "se muestra una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales"[171] problema que sería todavía mayor si se incluyen los programas locales. Una de las conclusiones del Informe es que existe "un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas."[172]

Un estudio de Luis Huesca[173] analiza los apoyos de Oportunidades para 2008, concluyendo que tienen poco impacto en reducir la intensidad de la pobreza y, en

---

y de Estudios Superiores de Occidente/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Rafael Landivar, Guadalajara, 2009, p. 108

[169] Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria, "Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisoria a la práctica concreta: los casos de México y Argentina", en Gómez-Álvarez, David (coordinador), *Op. Cit*. p. 191.

[170] Existen 273 programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico a 2010, de los cuales 94 se dirigen a educación, 56 a bienestar económico, 40 a salud, 27 a medio ambiente sano, 19 a no discriminación, 19 a trabajo, 9 a vivienda, 5 a alimentación y 4 a seguridad social. Cabe destacar que de los 273 programas el tipo de apoyo que más se otorga es de capacitación con 59 programas.

[171] Coneval, "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011", Coneval, México, 2011, p.102.

[172] *Ibid.* p.104-105.

[173] Huesca Reynoso, Luis, "Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza", en Valencia Lomelí, Enrique (coordinador), *Perspectivas del*

cambio, una transferencia universal reduciría de forma muy superior la pobreza. Añadiendo que su escaso impacto es heterogéneo por el mecanismo de focalización. Para el año citado Oportunidades representó 37 mil millones de pesos, equivalente al 0.43% del PIB aproximadamente, siendo que los cálculos estiman que se requiere de un 2.75% del PIB para que Oportunidades elimine la pobreza de acuerdo a sus lineamientos y de un 3.13% del PIB de acuerdo a la transferencia universal de Huesca que no excluye a persona alguna en pobreza.

En contraparte, diagnósticos del gobierno muestran que sin el programa la pobreza sería mayor a la existente, esto es que sin las transferencias y apoyos de Oportunidades para 2008 la pobreza alimentaria sería 9.6% mayor a los datos registrados, lo que significa que de 19.5 millones se hubieran tenido 21.3 millones de personas en esta pobreza.[174] Los datos presentados se emplean para justificar al programa puesto que no se hace un análisis más a fondo al no presentar datos de la vulnerabilidad de las familias ni la situación que estarían viviendo. Así datos del Coneval presentan que la pobreza en México ha aumentado bajo los criterios de la metodología de la Línea de Pobreza así como de la Metodología Multidimensional, donde solamente la pobreza extrema presenta una disminución en el número de pobres.

Pobreza por Ingresos (Millones de Personas)			
Línea de Pobreza	1992	2008	Diferencia
Pobreza Alimentaria	18.6	19.5	0.9
Pobreza de Capacidades	25.8	26.8	1.0
Pobreza de Patrimonio	46.1	50.6	4.5
Elaborado con datos del Coneval, Evolución de la Pobreza en México, 2009 [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/pobreza_ingresos/presentacion_evolucion_ingresos.pdf [Consultado Junio 17, 2016].			

universalismo en México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Fundación Konrad Adenauer, México, 2010, p. 195-207

[174] Secretaría de Desarrollo Social, Presentación General de Oportunidades, SEDESOL, Septiembre 2010, Lic. Laura Duran Barbosa, Directora de Planeación Operativa. Sin ninguna transferencia del gobierno, la pobreza sería de 22.1 millones de personas, es decir, 13.5% adicional a los datos del CONEVAL.

Población en Pobreza, Medición Multidimensional (Millones de Personas)			
	2010	2014	Diferencia
Población en situación de pobreza	52.8	55.3	2.5
Población en situación de pobreza moderada	39.8	43.9	4.1
Población en situación de pobreza extrema	13.0	11.4	-1.6
Elaborado con datos del Coneval, Medición de la Pobreza. Pobreza en México: Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [Consultado Junio 17, 2016]			

De lo anterior que en el sexenio de Calderón la crisis alimentaria que elevó el precio de los productos alimenticios sumado a la reforma laboral y la precarizaron del poder adquisitivo de los trabajadores impactó en el desarrollo de la familia, en especial, de los más jóvenes. Bajo este contexto, el establecimiento de "programas compensatorios de apoyo alimentario, no eleva el nivel de vida de las personas y lastima la dignidad de los mexicanos"[175] puesto que en el modelo neoliberal mexicano, la estabilidad se procura antes que el crecimiento y no se generan los trabajos en cantidad y calidad que hagan frente a la precarización del salario.

Félix Acosta[176] analiza el comportamiento de los ingresos y los precios durante el periodo de 1990 a 2005, obteniendo que la economía creció a un promedio anual de 3.6% y el ingreso per cápita lo hizo a una tasa de 1.3%, mientras que la inflación creció a una tasa media anual de 35%.[177] Estos datos se suman a un crecimiento negativo de los salarios reales y en el sector manufacturero apenas visible denotando la incapacidad económica sumada a políticas sociales asistencialistas que solamente han perpetuado la pobreza.

[175] Macías Sánchez, Brenda (coordinadora editorial), *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Felipe Calderón*, Universidad Iberoamericana, México, 2012, p. 12

[176] Acosta Díaz, Felipe, "De Pronasol a Oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México", en *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, N° 1, 2010, p. 231-246.

[177] *Ibid.* p. 242

De acuerdo a datos de Coneval para 2010 la pobreza "sumó 17.2 millones en el ámbito rural y 35.6 millones en el urbano"[178] y aunque la incidencia de acuerdo a los mismos datos es mayor en el área rural con un 65 por ciento contra un 40 por ciento en el urbano, hay 2.1 pobres en las ciudades por cada pobre rural.[179]

La concentración de la población en estas áreas como de las actividades e indicadores económicos, exhibe las dificultades de las personas en situación de pobreza quienes tienen grandes limitaciones para salir de esta condición. La desigual distribución de la actividad económica limita las oportunidades de las personas pobres, quienes se encuentran vulnerables ante una economía inestable, la poca generación de empleos formales y los bajos salarios así como las políticas de apoyos insuficientes provocan que los pobres no tengan muchas posibilidades de escapar de este fenómeno.

Las transferencias de Oportunidades hacía las zonas urbanas han ayudado a que los pobres urbanos tengan un ingreso seguro ante las crisis económicas y las dificultades de encontrar y mantener un empleo. Al contrario del autoempleo y de la agricultura como forma de mantener un equilibrio en las áreas rurales, las zonas urbanas requieren enviar más personas miembros de la familia a conseguir empleo ante las crisis, esto aunque tengan menos posibilidades de conseguirlo que los no pobres ya que "sólo 48 por ciento de las personas pobres en edad de trabajar tienen un empleo, en comparación con 70 por ciento para los no pobres"[180]

Incluso entre las mismas áreas urbanas existen diferencias por igual esto es observable al interior de una sola zona donde existen diferentes niveles de pobreza y rezagos entre familias; aunque las dos sean pobres la desigualdad llega a ser tan amplia de acuerdo a la ubicación por lo que la pobreza urbana guarda diversos niveles en el norte que en el sur. Esta heterogeneidad no se vislumbra

[178] Coneval, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*, México, p. 71
[179] *Idem.*
[180] Banco Mundial, *Generación de Ingresos y protección social para los pobres. Informe Ejecutivo*, Banco Mundial, México, 2005, p. 15

tanto en las áreas rurales por lo que las políticas a diseñar e implementar tienen que considerar estos aspectos.

La contaminación, el tránsito, las distancias y los costos tanto de renta como de servicios son factores que se añaden y limitan la salida de los pobres en estas áreas ya que dependen en gran medida de los ingresos económicos pero que a falta de generación de empleos y adecuadamente remunerados se mantienen en este fenómeno.

El estancamiento de la economía en las administraciones panistas no acompaña a un programa que desde un principio no fue diseñado para ser aplicado a las condiciones de los pobres urbanos. Esta implementación fungió como un apoyo asistencialista en busca de generar mejores estadísticas en el tema de la pobreza pero no modifica la realidad de las personas al no crear las condiciones necesarias para la ruptura del ciclo intergeneracional.

Las características del entorno económico sumadas a la limitada estrategia gubernamental que es Oportunidades ha derivado un aumento de la pobreza urbana del año 2000 a 2010 de acuerdo a datos del Coneval. Así se puede observar que la pobreza alimentaria paso de 8.4 a 9.4 millones del año 2000 a 2010; la pobreza de capacidades de 12.2 millones en el 2000 pasó a 14.5 en 2010; por último la pobreza de patrimonio aumentó de 25.4 a 31.7 millones en este mismo periodo.[181]

La oferta de trabajo en el sector formal desprende a personas que deben ubicarse en el sector no formal donde presentan diversas carencias y no se encuentran seguros ante la inestabilidad económica. El aumento en el gasto social no ha sido el suficiente ni tampoco se han vinculado estas estrategias con la política económica para que el mercado de trabajo funcione adecuadamente.

Diversos autores indican tres puntos esenciales por los que la lucha contra la pobreza en México no va por buen camino. Primero por creer que la focalización

[181] Coneval, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*, México, p. 126.

es el mecanismo más adecuado para canalizar los recursos públicos; segundo, al ser la política social simplemente un apoyo asistencial para sobrevivir y no para atacar al problema de fondo; tercero, la existencia de sesgo político en cuanto a recursos y programas por parte de los gobernantes que han transformado a las políticas de combate a la pobreza como su carta de legitimación.[182]

Las evaluaciones de Oportunidades no permiten justificar la existencia del programa, sus resultados avalan mayores índices de salud y educación, pero no demuestran su impacto en la reducción de la pobreza extrema. A su vez, las evaluaciones no sirven para corregir, puesto que los aspectos críticos del programa no se plantean en dichas evaluaciones y buscan manipular los datos para denotar grandes avances; esto pasa porque es el gobierno quien da el financiamiento para realizar las evaluaciones por lo que no es posible esperar deficiencias graves.

Un estudio del Banco Mundial en 2006 denominado "Diferencias asombrosas en rango de prosperidad en México" que cita Eduardo Rodríguez y Martin Rodríguez,[183] menciona que la economía mexicana necesita crecer por lo menos al 5% anual, y no al 2 como apenas está creciendo para lograr reducir la desigualdad social y revertir la pobreza, aunque esto debe de ir acompañado de otros factores.

Los intereses políticos han posicionado a Oportunidades "en las pautas publicitarias gubernamentales principalmente como un programa de reducción de la pobreza presente"[184] que tiene una seria falla en su estrategia de generación de capital humano puesto que éste "definido como escolaridad podrá no ser un activo que genere ingresos si no se puede hacer uso de este capital"[185], esto es, que las

[182] Huesca Reynoso, Luis, "Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza", en Valencia Lomeli, Enrique (coordinador), *Op. Cit.* p. 199.
[183] Rodríguez Manzanares, Eduardo y Rodríguez Peñaloza, Martin, "El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible". ¿Política económica versus política social?", en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 10, N° 20, 2007, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p. 162-185
[184] Banegas González, Israel, *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresa-Oportunidades*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2011, p. 53.
[185] *Ibid.* p. 67

nulas oportunidades existentes impiden el adecuado aprovechamiento de la formación obtenida con lo que el circulo no se completa.

Además de la apropiación del programa como logro gubernamental, el uso del discurso y las promesas, en y fuera de elecciones, tiene un alcance amplio al llegar a gran cantidad de población en búsqueda de su convencimiento ante los logros oficiales presentados que en la mayoría de los casos están adecuados para ofrecer cifras favorecedoras. La emisión de reglas claras impide el uso arbitrario de los programas, desde la selección de familias hasta la entrega de beneficios.

La inclusión de los mecanismos de monitoreo y evaluación por parte de los diseñadores del programa, trajo consigo "legitimidad, apoyo político y recursos para la permanencia del programa (incluso por parte de ciertos sectores políticos que inicialmente se oponían a él), sino también para lograr la ampliación de su cobertura y contribuir a su mejora en cuanto a diseño y operación"[186], empero estos cambios han sido insuficientes pero que justifican la existencia del programa, siendo que la reducción de la pobreza se convierte en hacer menos pobres a las personas.

La contraloría social, pieza fundamental para el adecuado funcionamiento del programa carece de incidencia en aspectos de planeación del programa, de focalización, en la ejecución y en la evaluación.[187] El diseño para fortalecer y ejercer los derechos de los beneficiarios se ve truncado al no desempeñar sus tareas de protección además de que se les niega participar en el diseño e implementación.

Esto último tiene efectos que no hay que hacer a un lado, puesto que la política se genera con un corte asistencialista que perpetua la pobreza y su dependencia

[186] Yaschine, Iliana, "Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades" en González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapi, Agustín (coordinadores), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, México, p.299.

[187] Hevia de la Jara, Felipe, "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales" en Gómez-Álvarez, David (coordinador), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Rafael Landívar, Guadalajara, 2009, p. 265.

hacia los programas incumpliendo con los derechos de los que gozan al no ver satisfechas sus necesidades básicas y el fomento de sus oportunidades en favor de la equidad con lo que la libertad de las personas es muy reducida.

La realidad es que "los programas contra la pobreza siguen apareciendo ajenos a otras esferas de la política económica; tratan a los pobres como si estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él como están"[188] sino como ajenos al mercado y aunque su objetivo sea incluirlos en él, si no los consideran dentro desde un principio, los programas sociales, por sí solos, no podrán eliminar la pobreza, sólo paliarla y favoreciéndose de ello.

Los beneficios de Oportunidades son innegables, sin embargo "tiene capacidad limitada de reaccionar con rapidez a los cambios en la situación laboral, el clima y otros eventos que impactan negativamente en los ingresos familiares"[189] por lo que debe vincularse con otros programas; ante la inexistencia de ellos los pobres no podrán enfrentar el modo de vivir urbano y salir de la pobreza.

Los datos sobre carencias sociales son reflejo de lo anterior puesto que estos han tenido resultados positivos lo cual es observable de conformidad con la implementación del Programa Habitat destinado a la mejora de las condiciones del hogar en cuanto a infraestructura, equipamiento y entorno, así como al Seguro Popular que introduce a las familias al sector salud. La disminución de las carencias sociales es reflejo de estos programas que junto a Oportunidades han generado beneficios pero no han sido suficientes para amortiguar la escasa creación de trabajos formales y la caída de los salarios puesto que "la evidencia demuestra que los pobres urbanos todavía trabajaban más pero por menores salarios en 2003 en comparación con 1991"[190]

Ampliando los datos anteriores la nula generación de empleos y la búsqueda en el sector informal se suman a que "entre 1976 y 2001, el valor real de los

[188] Villarespe Reyes, Verónica, "Programa Oportunidades: ¿Aliviar o cancelar la pobreza?" en Juárez Bolaños, Diego y López Estrada, Raúl Eduardo, *Combate a la pobreza en México: balances y perspectivas del Programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, p. 313.
[189] Banco Mundial, *Op. Cit.*, p. 96.
[190] *Ibid.*, p. 14.

salarios mínimos cayó por un asombroso 77.0%...[mientras entre 2001 y 2010]…en promedio los salarios en el sector formal aumentaron por 14.4%"[191] lo cual forma parte de la explicación de que los pobres no tengan la posibilidad de salir de este fenómeno.

Las pocas oportunidades, la caída de los salarios y la informalidad representan el ambiente de los pobres que no les permite una movilidad social ni económica y que programa como Oportunidades no analizan, sino que siguen bajo la creencia de que la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza se liga con una triada de educación-salud-alimentación. La educación funge como factor importante, pero más la calidad que es otra falencia del Programa Oportunidades, añadido al tema educativo los pobres no acceden al mercado laboral por "niveles inferiores de capital social, información y recursos, la falta de transporte y de servicios de cuidados infantiles"[192]

Mientras la economía continúe sin funcionamiento el Programa Oportunidades no podrá combatir la pobreza urbana ni en general, porque la generación de capacidades vista como mayores grados educativos no deviene necesariamente en empleos bien remunerados y menos bajo una economía que no crece. Si a esto se entiende que el Programa Oportunidades cuenta con deficiencias para actuar ante la pobreza urbana que se desarrolla en un contexto diferente para el cual fue diseñado, el problema es todavía mayor.

El Programa Oportunidades acierta en el aspecto educativo puesto que "a menor nivel educativo, mayor tamaño de la familia y mayor presencia de mujeres como jefas de familia, mayor incidencia de pobreza,"[193] sin embargo no atiende las características en las que se desenvuelve un estudiante en una zona urbana que en una rural, para Oportunidades son iguales por lo que los apoyos no difieren,

[191] Tetreault, Victor, La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?, en *Revista Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. II, N° 2, 2012, p. 59.
[192] Banco Mundial, *Generación de Ingresos y protección social para los pobres. Informe Ejecutivo*, Banco Mundial, México, 2005, p. 18.
[193] Coneval, *Op. Cit.*, p. 156.

necesitan surgir entonces programas que incentiven la economía para que los pobres escapen de este fenómeno..

La pobreza en las áreas rurales tiene la ventaja, si se pude llamar así, de que no guardan tanta dependencia ante el mercado laboral como los pobres urbanos, puesto que los primeros se ayudan de la agricultura de subsistencia a falta de ingresos monetarios. Aquí el aporte del Programa Oportunidades sí se presenta como fundamental ante una situación que impacte en la economía de las familias rurales donde las transferencias no los dejan desprotegidos, esto incluso aplica en la alimentación, en las enfermedades y en la necesidad de incluir a un miembro más de la familia al trabajo doméstico.

Para el Banco Mundial, la política social no responde a las crisis económicas donde el Programa Oportunidades no cuenta con un objetivo de protección social por lo que "se requieren de mecanismos de manejo de riesgo…una estrategia de protección social integral para enfrentar tanto el reto de una mejor distribución así como una mejor recaudación fiscal"[194]

Esta conclusión deviene de analizar que el gasto social se emplea mayormente a cubrir el gasto de los trabajadores formales. Así "cerca de 90 por ciento del gasto en protección social se canaliza por medio de instituciones orientadas a prestar servicios de salud y pensiones"[195] por lo que se tiene la necesidad de orientar el gasto social a los pobres al vivir con inseguridad en una economía inestable y donde el Programa Oportunidades no se diseñó para ayudar a los pobres ante las crisis.

Las reformas neoliberales no han tenido los resultados esperados, por lo que la política social se convirtió en la herramienta para normar los desequilibrios del capitalismo. Los beneficios de los programas sociales no se han vislumbrado debido a que "bajo las condiciones estructurales creadas por las reformas neoliberales implementadas durante los ochenta y los noventa, la creación de

[194] Banco Mundial, *Op. Cit.*, p. 36.
[195] *Ibid.*, p. 37.

trabajos en el sector formal se ha estancado"[196] por lo que no hay una conexión entre la generación de capital humano y el mercado laboral.

La preocupación del aumento de la pobreza en las zonas urbanas se da por la migración de los habitantes rurales quienes, por igual, no encuentran oportunidades terminado su proceso dentro del programa, lo cual concentra más población y pobreza donde no hay abasto suficiente para que todos adquieran un empleo adecuado y bien remunerado.

La estrategia de desarrollo social con Vicente Fox se centró en dos programas, Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura con lo que "el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos de estas estrategias (transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio)"[197] dejando con escasa participación las oportunidades de empleo en un contexto donde la economía estuvo estancada con lo que los programas sociales no tuvieron avances en materia de pobreza. Lo mismo ocurrió con Calderón donde se buscó la creación de empleos pero su presupuesto seguía siendo muy bajo al igual que el crecimiento.

Es menester acompañar a la política social de la económica porque "si bien el impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza es limitado, el hecho de que haya impactado un poco más en el sector rural denota el logro de uno de los objetivos del programa orientado en sus inicios a ese sector"[198] donde las capacidades individuales no culminaran mientras la conexión laboral y los adecuados ingresos estén paralizados, con lo que la dependencia ante las transferencias gubernamentales seguirá sin romperse.

[196] Tetreault, Victor, *Op. Cit.*, p. 43.
[197] *Ibid.*, p. 55.
[198] Bracamontes, Joaquin y Camberos, Mario, "La pobreza urbana y rural en México y Sonora: Impacto de Oportunidades en los primeros años de aplicación, 2002-2006", en *Revista Estudios Sociales*, N° 2, marzo, 2012, p. 48.

Capítulo 4. Diagnostico

El paso de la política social y de los programas sociales en México ha tenido una transformación a través de los años entregando resultados diversos tanto para el gobierno como para la población. Los cuestionamientos no han dejado de presentarse, en sus principios tras la Revolución al responder solamente a lo establecido en la Constitución de 1917 sin una estrategia verdadera por lo que no podía responder de manera eficaz a todas las demandas.

La creación y consolidación de las instituciones buscó establecer una estrategia para la política social, que aunque comenzaba por delinear sus campos de acción seguía respondiendo más a las demandas y presiones de la sociedad, en específico de los grupos organizados, sumado a que se encontraba subordinada al funcionamiento y estrategia de la política económica. El desarrollo e importancia que fue adquiriendo la política social decayó al ser abandonada en la entrada del neoliberalismo a causa de los recortes presupuestales y a una falta de continuidad en la política y programas sociales que eran de la administración en turno y no estrategias de reducción de la pobreza y desigualdad.

Es en la administración de Carlos Salinas de Gortari que la política y programas sociales adquieren basta importancia y aunque el Pider y Coplamar ya habían denotado un gran avance en esta materia, el Pronasol se convierte en un eje central lo que no había ocurrido antes. Desde el diseño hasta el discurso Solidaridad fue fundamental para la administración salinista, empero los aspectos políticos bajo los que se manejó el programa no impactaron en la reducción de la pobreza, sino que siguieron respondiendo a ciertos sectores o grupos organizados y con voto.

La experiencia de Pronasol sirvió para que la administración entrante a cargo de Ernesto Zedillo diseñara e implementara un programa enfocado a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza bajo criterios de focalización y generación de capital humano, programa que ha evolucionado con las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón a Oportunidades.

La desaparición de Pronasol y la aparición de Progresa, después Oportunidades, renovó a los programas sociales al tratar de blindarlos ante intereses políticos y establecer objetivos a largo plazo así como una vinculación e integración entre todos los programas de la política social como una estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad.

Los resultados han demostrado lo contrario puesto que los intereses políticos han sobrepasado el blindaje de los programas utilizando a estos para su propio beneficio, contradiciendo el discurso y el diseño con la implementación. Así y a pesar de varias modificaciones, el uso político que se le da a los programas ha repercutido en los avances en materia de pobreza dejando a la política y programas sociales en una discusión sobre su desempeño.

A continuación se presentan algunas propuestas y recomendaciones para hacer frente a los intereses políticos obteniendo programas con un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

4.1. Propuestas

4.1.1. Modificación de las reglas de operación

El diseño e implementación de las reglas de operación ha permitido a los programas sociales, en este sentido a Oportunidades, funcionar adecuadamente al regirse bajo puntos establecidos y bien definidos de actuación.

Las reglas de operación permiten que cada programa tenga el mejor desempeño al seguir procedimientos y así llegar al cumplimiento de sus objetivos incluyendo candados para evitar que el programa se desvincule de lo escrito y se utilice para otros fines.

Las reglas de operación nacidas en 2002 establecen los mecanismos para evitar el uso político del programa, es así como con el tiempo se han ido modificando sus contenidos ante los vacíos que se van presentando, aunado a campañas de información, acciones de blindaje, sistemas de atención y creación

de un padrón de beneficiarios que se enfrentan al aspecto que se evitó desde un principio pero que por cuestiones de operación del programa se añadió.

De lo anterior se desprende que conforme a los casos de un mal uso del programa las reglas de operación se modifican para erradicar estos casos, modificaciones que han sido constantes para el programa Oportunidades y que en casos no han sido cambiadas por beneficiar a la administración en turno.

Oportunidades cuenta en su diseño con diversos dispositivos para evitar que desde la selección de las localidades se utilice el programa para favorecer intereses particulares. Es así que en todo el proceso se diseñaron mecanismos (como la contraloría social, la rendición de cuentas, la transparencia, campañas de orientación y difusión) para que no se manipule el programa y menos en condiciones electorales, no obstante, la implementación no ha entregado estos resultados, puesto que el programa ha sido pieza clave para fomentar el clientelismo y la estabilidad.

Los mecanismos del programa se resumen en: focalización a los beneficiarios, entrega directa de apoyos, seguimiento y evaluación, promoción de la Contraloría Social y monitoreo de los Comités Técnicos Estatales,[199] sin embargo, es necesario adecuar los mecanismos ya existentes. Como se ha escrito, en el orden municipal el programa es usado para beneficiar intereses particulares; a nivel federal como se observó en la administración de Fox, el aumento del Padrón de Beneficiarios fungió como estrategia para alegarse de aliados y votos. Así, es necesario modificar las reglas de operación para nulificar este tipo de actos que disminuyen el impacto del programa al emplear de manera inadecuada los recursos.

Los intermediarios no se consideraron desde un principio por los antecedentes de ser un actor político más que forma su apoyo mediante los beneficiarios condicionando los apoyos o información así como apropiándose del programa.

[199] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Buenas prácticas en la protección de programas sociales. Proyecto de protección de los programas sociales federales*, PNUD, México, 2007, P. 54.

Pero gracias a su expansión y por la participación ciudadana se añaden intermediarios para reducir costos y transparentar el programa aunque la experiencia demostró su afinidad para ciertos actores y/o partidos por lo que es necesario delimitar sus funciones y su participación.

La modificación vista como actualización o redefinición de las reglas de operación significa para los programas sociales y para el gobierno mejores resultados y ante la sociedad mayor credibilidad y confianza.

La contraloría social se reconoce oficialmente a principio de 1991 al tomarse protesta de los vocales de control y vigilancia del entonces Pronasol que se ha mantenido hasta Oportunidades pero que no ha tenido la incidencia ni fuerza requeridas para desempeñar su papel. La interferencia de enlaces y vocales muchas veces con otros objetivos agregados a los de la intermediación además de las limitaciones de las titulares limitan las acciones de las contralorías sociales por lo que no defienden sus intereses ni el buen funcionamiento del programa. El diseño de los Sistemas de Atención Ciudadana se vio muy alejado al momento de llevarse a cabo al no tener buenos resultados en contra del uso clientelar del programa, aunque no es el único incapaz, sino que el clientelismo es una práctica que se sigue reproduciendo sin consecuencia alguna.

Es gracias a las reglas de operación en 2002 que la selección se encuentra bajo un estricto y riguroso procedimiento, impidiendo que los encargados de esta fase hicieran sus tareas de manera sesgada. Progresa se diseñó para estar blindado de un uso político y así emitir una confianza no sólo ante la ciudadanía sino también para con el mismo aparato gubernamental con lo que se pretendía su continuidad a través de las administraciones.

La actualización constante de las reglas de operación tiene que pasar por manos adecuadas, alejadas de intereses políticos, con las capacidades y habilidades necesarias para afrontar los problemas que se presentan y así evitar su presencia.

4.1.2. Funcionarios Públicos profesionales y servidores públicos representativos

El diseño e implementación de programas sociales necesita pasar por las manos adecuados, esto es, por funcionarios profesionales que tengan la capacidad de generar una estrategia de reducción de la pobreza, integrada y vinculada para obtener los mejores resultados.

La historia de la política social la ha demostrado como una parte de la política económica y con una planeación carente; este esquema ha ido modificándose hasta ser considerada una parte fundamental del desarrollo nacional que va de la mano con la política económica y ya no siendo parte de ella, además de contar con una elaboración rigurosa que considera todos los aspectos para ser elaborada de la manera más completa y adecuada.

La tarea de los funcionarios profesionales es la de diseñar e implementar programas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad manteniendo aspectos de eficacia, eficiencia y economía aunado a herramientas ante intereses particulares que desvirtúen el programa. De aquí que sea necesario contar con profesionales en el ámbito social, como en todas las ramas, para que los programas se sigan al pie de la letra y sean corregidos en caso de errores o de aspectos que no permitan su buen funcionamiento.

Estar alejados de los intereses políticos es la característica principal de los funcionarios profesionales puesto que la política social ha estado rodeada de intereses e influencias particulares que la alejan de su población objetivo o simplemente paliando la pobreza y no combatiéndola. La profesionalización consiste en generar las mejores opciones para que en materia de lo social, el combate a la pobreza y la desigualdad, así como la generación y aprovechamiento de oportunidades tenga los mejores resultados.

A lo anterior hay que agregar la necesidad de contar con servidores públicos representativos quienes conocen a detalle el lugar, las necesidades, las áreas de oportunidad, entre otras cosas para que el programa se implemente de la manera

más adecuada y el hábitat tenga el mayor desarrollo y aprovechamiento, con lo que las personas beneficiadas no tendrán que emigrar hacia otras zonas para tener un mejor porvenir, sino que desde su lugar de origen se buscara crecer.

La experiencia de Oportunidades ha demostrado que debido al desconocimiento de las zonas donde se va a aplicar el programa la triada de salud-alimentación-educación que derivaría en una entrada al mercado laboral con grandes opciones no esté ligada, por lo que se documentan dos opciones, la salida del hogar en búsqueda de opciones en otros lugares o quedarse y seguir la línea de sus padres con lo que no se cumple el rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza.

El conocimiento de las zonas en donde se aplica el programa por parte de servidores públicos representativos permite aprovechar y ligar la triada de Oportunidades con el mercado laboral. Este beneficio es doble, porque permitiría que la familia tenga más opciones como para el progreso de la comunidad al llevar a cabo programas productivos.

Ejemplo de lo anterior fue Oportunidades Productivas que apoya a los individuos y sus familias a través de proyectos con lo que se crean empleos y se fomenta el ahorro. Sin embargo los resultados dejaron mucho que desear al establecer criterios no muy accesibles para todas las personas, Carlo Bonfil[200] menciona que en los Apoyos a la Palabra se tiene que tener más de 20 hectáreas de temporal y en el de cuatro modalidades hay información difusa aparte de que hay inexistencia del sistema que se necesita.

Por igual, la no existencia de un centro de salud o de una escuela, los rezagos de infraestructura, la deserción escolar, los largos y costosos trayectos, la carrera escolar a través de pura asistencia, la justificación de faltas por parte del profesor para no perder el apoyo y otros factores ya mencionados son pruebas de que “el Programa Oportunidades no incide directamente en la calidad de la educación ni

[200] Bonfil, Carola, “Oportunidades: El nuevo programa de combate a la pobreza”, en *Revista de Administración Pública. Escenarios actuales de la política pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, N° 109, septiembre-diciembre, 2003, INAP, México, p. 59-73

en la capacitación profesional de los becarios"[201] por lo que simplemente se aumentan las capacidades de manera relativa y sus estudios les dan poco más posibilidades de adquirir un empleo pero la emigración produce una evolución nula de las zonas pertenecientes en las que se sigue reproduciendo la pobreza, por lo que surge la necesidad de crear opciones laborales aumentando las oportunidades locales lo que demuestra la falta de intersección entre programas.

> El diseño e instrumentación de una política social asistencialista y compensatoria como la que hasta ahora ha predominado, lejos de incentivar el desarrollo individual y colectivo de capacidades básicas, productivas y autosustentables, ha propiciado la dependencia e inmovilidad social de varias generaciones de niños y jóvenes mexicanos y, sobre todo, de los grupos sociales más vulnerables de la población, expuestos no sólo a carencias sociales, sino a nuevos riesgos innecesarios.[202]

No se debe gobernar a medias, con el respaldo del discurso o bajo acciones mediante las que se justifican y que en realidad son paliativos,

> no basta constatar que se dan o se subsidian bienes básicos a quienes de otra manera no tendrían acceso ni siquiera a lo más elemental; ni es suficiente reivindicar a los desheredados en el discurso y disponer ayudas, bajo el argumento de que tal socorro, al compensar a quienes viven con desesperanza, amortigua la desigualdad y aleja el peligro del estallido social.[203]

La importancia de elementos profesionales y representativos contiene las ventajas de diseñar e implementar una política social vinculada y que pueda culminar en proyectos productivos o el alcance al mercado laboral de los

[201] Agudo Sanchiz, Alejandro, "¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos", en Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III, El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008, p. 76.

[202] Cano Soriano, Leticia y de la Cruz Lugardo, Pedro Isnardo, "Pobreza y horizonte de la política social" en Cano Soriano, Leticia (coordinadora), *Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social,* Ediciones Díaz Santos/UNAM, México, 2012, p. 220.

[203] Hernández Muñoz, Edgar, *Los usos políticos de la pobreza. Política social y clientelismo electoral en la alternancia*, El Colegio Mexiquense, México, 2008, p. 56.

beneficiarios, sin embargo, para que esto se logre es menester formar a estos elementos con las herramientas necesarias para lograr el bienestar colectivo.

4.1.3. Rediseño de la política social

La política social de la actualidad ha tenido avances significativos a comparación de hace un siglo, aprendiendo y corrigiendo las vicisitudes presentadas para tener los mejores resultados en el ámbito de la pobreza y la desigualdad.

La generación de bienestar para toda la población, sin embargo, todavía no es posible de acuerdo a varios aspectos que hay que considerar en la política social, unos que forman parte de ella y otros que le son ajena.

Los recursos que se le destinan, el uso para fines particulares, la subordinación a la política económica y la falta de continuidad son algunos de los factores que disminuyen los impactos de la política y programas sociales. Como se ha escrito desde la implementación del Pider y Coplamar la política social adquiere gran relevancia al tomar forma y presentar esquemas técnicos como planeación, diagnostico, diseño, entre otros; a lo anterior se han añadido otros esquemas que han ido complementado la generación de una política social más completa pero que al final no revierte el tema de la pobreza.

La búsqueda por generar capital humano no ha dado el paso siguiente que corresponde a integrar y vincular la política social, simplemente se asegura la subsistencia y no la movilidad, dado que el enlace con el mercado no ha tenido los frutos por las precarias opciones presentadas.

Desde las metodologías con las que se mide la pobreza se observan las carencias de la política social. Boltvink utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) de 1996 realiza un estudio de la población excluida por el programa, menciona que "con la Propia LP del Progresa, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida, y de 58.5% si es

sobre el universo que debió incluirse"[204] sin embargo, y continua, si se considera el coeficiente de Engel que es de aproximadamente 0.5, la línea empleada debería de ser del doble.[205]

Otras Líneas de Pobreza también evidencian el problema porque de conformidad con los estudios de Santiago Levy la pobreza extrema nacional es de 28.6 millones y de acuerdo a la CEPAL y su Línea de Pobreza Extrema es de 38.7 millones, mientras que su línea de Pobreza es de 66.6 millones. La exclusión crece de acuerdo a estos datos, con la de Levy a 61.7%, en 69.6% con la de pobreza extrema y 78.4% con la de pobreza, ambas de la CEPAL.[206]

Aunque este estudio analiza la antigua metodología de medición de la pobreza del CTMP la posterior metodología del Coneval sigue careciendo al no incluir en su medición varias aristas, de aquí que desde la medición de la pobreza hay debilidades para generar programas sociales.

El gasto social visto como inversión dará réditos en un futuro cuando se articule con la política económica para la verdadera reducción de la pobreza ya que por sí sola mitiga la pobreza pero no la reduce. La una sin la otra seguirán acarreando el problema de que "sin un desarrollo social relevante, no existen las bases para un desarrollo económico sostenido"[207] por lo que desarrollo, crecimiento y equidad serán frutos de la vinculación entre políticas para que la inversión realizada en los más pobres contribuya en un futuro a la economía.

El rediseño de la política social consiste en la generación de una estrategia global y a futuro que ligue todos los programas para que desde la procreación y hasta la vejez o incluso la muerte atienda a la población; se trata de una continuidad transexenal que esté separada de intereses particulares, con un

---

[204] Boltvink, Julio, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa/Oportunidades", en Boltvinik, Julio y Damián Araceli (coordinadores), *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 324.

[205] *Ibid.*, p. 324-325.

[206] *Ibid.*, p. 325.

[207] Rodríguez Peñalosa, Martín y Rodríguez Manzanares Eduardo, "Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza", en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 12, N° 25, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p. 146.

mayor presupuesto y que vaya de la mano con la política económica para que la reducción de la pobreza y la desigualdad sea una realidad.

Ejemplo de esto es, que hasta el año 2007 a diez años de implementación del Programa Oportunidades en zonas rurales, se destacan tres impactos considerables: "1) los logros educativos, 2) la postergación de la fecundidad, y 3) los aún incipientes, pero existentes logros ocupacionales"[208] siendo este último el engrane que falta para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y de ahí el énfasis al ser el empleo primordial para alcanzar los niveles de bienestar deseados donde la falta de empleos en economías que no ofrecen los empleos adecuados ni necesarios.

Su ampliación a zonas urbanas continúa bajo diversos cuestionamientos, especialmente porque el principal programa del orden federal, Oportunidades, no fue diseñado para atender a los pobres de las ciudades por lo que se tiene que hacer la distinción con las áreas rurales. El enfoque gubernamental de las políticas no puede considerar a la pobreza en las dos zonas bajo la misma comprensión, ya que incluso la pobreza que se manifiesta en el entorno urbano es heterogénea.

Sin la adecuación de Oportunidades a las características urbanas la pobreza no disminuiría y la población afectada seguirá bajo la dependencia de las transferencias gubernamentales. Si a esto sumamos que la situación en las zonas rurales, aunque más estable, no ha sufrido impacto significativo a lo largo de la implementación del programa, la migración hacía las ciudades es una opción con lo que el problema crece pero las oportunidades no lo hacen.

El rediseño de la política social, en el caso de Oportunidades gira en sus resultados sobre la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza puesto que "mientras no se considere una temporalidad de largo plazo, se instrumenten acciones que apuesten a su continuidad y se inserten en el marco de una

[208] González de la Rocha, Mercedes, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", en Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007*). *Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008, p. 181.

estrategia integral de política social y desarrollo"[209] es difícil obtener datos y generar un seguimiento de los que han salido beneficiados al romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

4.2. Recomendaciones

4.2.1. Participación Ciudadana

La participación que se le define a la sociedad en los programas sociales es fundamental para el desarrollo de un Estado de Derecho y democrático con lo que se da la posibilidad de que los resultados sean los presupuestados. La participación de los beneficiarios como también de los no beneficiarios exige el cuidado de los programas de intenciones ajenas al acercar a la sociedad e identificarla con la política social.

El sentido de pertenencia no debe acotarse a la pasividad de recibir los apoyos y de cumplir con las corresponsabilidades establecidas, debe de estar atenta al programa y a sus instancias de participación quienes a su vez representan los intereses de los beneficiarios por lo que su tarea es todavía mayor al velar por el adecuado funcionamiento del programa y que las peticiones, sugerencias, comentarios y demás se canalicen por lo que debe existir una participación activa.

La participación tiene que ser vista como una colaboración de la ciudadanía para con el gobierno puesto que beneficia el andar del programa en el cumplimiento de objetivos y metas además del adecuado uso de los recursos.

Además de las instancias de participación que se encuentran en el programa y de la propia participación de los beneficiarios, la participación de los que no son beneficiarios tiene que estimularse por la razón de que al no ser parte del programa tienen otra visión sobre éste e incluso su objetividad es mayor. Lo anterior se da porque los beneficiarios tienen temor de perder los apoyos del

[209] Yaschine, Iliana, "Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades" en González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapi, Agustín (coordinadores), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, México, p.309.

programa si detectan alguna irregularidad, con lo que no se denuncia este hecho y se puede seguir presentando y reproduciendo.

La colaboración de la ciudadanía, sin embargo, debe superar la etapa de vigilar y velar por el adecuado cumplimiento de los procedimientos y de la aplicación de los recursos y pasar a tomar parte en el diseño del programa e incluso en la metodología para medir la pobreza.

No se trata solamente de recibir, sino de construir programas sociales adecuados para la movilidad social que hagan validos los derechos de las personas. Una investigación publicada en el último tercio del 2004[210] rescata la percepción de los pobres de donde se pueden sacar diversas conclusiones, una de ellas es que los beneficiarios de programas sienten que están en mejor situación que los no beneficiarios, no obstante, ambos grupos consideran sus ingresos insuficientes para vivir bien.

El papel que juegan los programas sociales sobre la percepción de las personas es fundamental para la participación de la sociedad, puesto que dicha investigación arroja que tanto beneficiarios como no beneficiarios de los programas sociales consideran que la pobreza no ha disminuido en los últimos dos años y que son sólo paliativos.

La generación de una política social con mayores impactos en la reducción de la pobreza daría como resultado una participación más activa al modificar la percepción que se tiene por parte de la sociedad, lo que a su vez permite a los programas no desviarse de sus objetivos y metas a través de una retroalimentación continua.

[210] Hernández Licona, Gonzalo y del Razo Martínez, Lilia Marcela, *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, *Serie: documentos de investigación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.

4.2.2. Formación de una cultura política del ciudadano

De la mano con lo anterior, la cultura política del ciudadano permite el interés de éste con lo que sucede en el Estado, con lo que forma parte del día a día de las acciones que convergen al bien común.

La formación y consolidación de una cultura política es idónea para el cambio en los programas sociales de un Estado que por tradición es paternalista y clientelar, donde se tiene sumisa a la población y en las aras de la pobreza. La cultura política entendida como "los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder"[211] define a un ciudadano interesado y participativo para el mejor actuar del gobierno

Para la formación de la cultura política es necesario generar el interés y la participación tanto de los beneficiarios como de los no beneficiarios para no continuar con una actitud pasiva y conformista sino de exigibilidad y evaluación para tener un comportamiento que busque el beneficio común y reaccione ante la política social paliativa y paupérrima.

En un Estado Democrático la secrecía de las acciones y resultados gubernamentales tiene que dejarse atrás por lo que la cultura política es pieza clave para que la sociedad conozca e interrogue a las autoridades.

Tal como se hizo mención con la participación, la cultura política tiene que sembrarse tanto en beneficiarios como no beneficiarios de los programas sociales con el fin de que no sean engañados a través del discurso y de la manipulación de los datos, sino que se generen resultados de impacto en la pobreza y la desigualdad en una colaboración que no deje que solamente el gobierno tome las riendas, sino que la sociedad sea parte de ello.

[211] Instituto Nacional Electoral, La cultura política: los conceptos fundamentales, párr. 3. [En Línea] Disponible en: http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm [Consultado Junio 13, 2015].

Existe la dificultad de generar una participación y una cultura política debido a factores como la falta de tiempo de los beneficiarios que apenas tienen para subsistir, al temor de los mismos porque les quiten o disminuyan los apoyos, por la falta de interés o conformismo o incluso porque el gobierno los tenga cooptados.

Aunque están presentes estas limitaciones y otras, es menester formar y consolidar una participación y cultura política que permita desarrollar el aspecto de la libertad y eliminar el autoritarismo.

El conocimiento, participación y evaluación no deben suprimirse ni impedirse, al contrario, tienen que fomentarse por el mismo Estado para alcanzar sus objetivos y metas.

La información de los procesos gubernamentales tiene que ser abierta y compartida para que la población tome decisiones congruentes con la realidad y no se deje llevar por resultados y datos ambiguos, sino que saque sus propias conclusiones. En este sentido la colectividad de la cultura política presenta mejores resultados y va permeando a más población a tomar conciencia y valores.

Utilizar a las personas como lo hace el gobierno a través de la política social que palia necesidades y priva de derechos, a decir, "si no hay reconocimiento no hay redistribución de recursos, si no hay redistribución de recursos las medidas impulsadas sería sólo paliativos, migajas con objetivos implícitos de manipulación y subordinación"[212] que, en cambio, fortaleciendo los derechos se forma una cultura de exigibilidad ante el gobierno, de la cual se carece en estos momentos por lo que la política social es vista como un ofrecimiento pero no como una obligación del Estado.

[212] Sánchez Zepeda, Andrea, "Violación estructural a los derechos económicos, sociales y culturales: fuente de desigualdad y pobreza" en Cano Soriano, Leticia (coordinadora*), Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social*, Ediciones Díaz Santos/UNAM, México, 2012, p. 327.

4.2.3. Mejora del control y la evaluación

La rentabilidad de la política social para beneficio de unos cuantos deriva en la necesidad de establecer medidas de control y evaluación rigurosas sin las cuales no se vislumbraran cambios reales.

Como se mencionó, la modificación de las reglas de operación significa mejores resultados de los programas sociales al establecer procedimientos claros y concisos, lo cual representa un control más estricto y una evaluación más objetiva.

En el tema de la evaluaciones encontramos que para Oportunidades se realizan por instituciones externas con lo que se pretende mayor objetividad, empero, estas evaluaciones carecen de trascendencia al no evaluar la reducción de la pobreza extrema; esto porque las evaluaciones no llevan un seguimiento año con año además de que se basan en mayor asistencia escolar y a los centros de salud, como ejemplos, pero no mayor aprendizaje o salud, datos sobre los que se basan para generar áreas de oportunidad que en realidad no tienen impacto alguno porque no evidencian las deficiencias reales, solamente se enfocan en las estadísticas y no en la reducción de la pobreza.

Sumado a estas evaluaciones, encontramos en los informes de gobierno grandes similitudes. El sexto informe de gobierno de Felipe Calderón no arroja datos para obtener conclusiones sobre Oportunidades y la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, al contrario, se presentan simplemente datos de mayor presupuesto, más familias atendidas, cumplimiento de procedimientos, etcétera.

Los datos anteriores no presentan una vía para saber la calidad en la educación, los avances de los beneficiarios ni las oportunidades laborales creadas, son datos aislados que maquillan los avances.

Es cuestionable “el derecho de un gobernante para promocionar los programas sociales como logros de gobierno”[213] que en realidad están postulados como derechos que deben cumplirse respondiendo a las necesidades sociales y no aprovecharse de la situación. Ante esto, la esfera de acción es amplia emitiendo reglas claras que cubran los vacíos afectados por intereses políticos tomando en cuenta que las reglas no deben de ser excesivas y sí adecuadas.

Así los diferentes controles existentes como la contraloría social, los sistemas de atención, la contraloría interna, otras instituciones de control, padrón de beneficiarios, reglas de operación, etcétera, son elementos para que el programa no se desvíe de sus objetivos ni metas al encontrarse en todo el proceso de los programas, vigilando y castigando todo desfase ocurrido.

Evitar el uso arbitrario de los programas por parte de los controles y su mejora constante por parte de las evaluaciones, son aspectos a reforzar para dar un paso más cerca al bienestar colectivo.

Por parte de los tipos de control, se tienen que atender las denuncias, recomendaciones y quejas; las limitaciones y la poca incidencia con la que cuentan ha permitido la reproducción de fenómenos como el clientelismo y el nulo impacto en la reducción de la pobreza, así la protección de los derechos de las personas se violan.

Los controles necesitan reforzarse y que los temas que atienden sean tomados en cuenta por las autoridades del programa para generar cambios, lo mismo que ocurre con las evaluaciones que necesitan ser más profundas y enfocadas en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

La mejora del control y la evaluación tienen que tener un impacto significativo en la política social, sin los cuales los programas no sufrirán cambio alguno con lo

[213] Gómez-Álvarez, David, “La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales”, en Gómez-Álvarez, David (coordinador), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Rafael Landivar, Guadalajara, 2009, p. 17.

que la pobreza, la desigualdad y el clientelismo se van a seguir reproduciendo. Estos mecanismos de cambio son fundamentales para dar paso a un Estado más democrático e institucional de respeto a los derechos de la sociedad.

Atender cada una, de manera individual, y todas, en conjunto, las necesidades integrándolas y vinculándolas es la forma de considerar los derechos de la población y no incurriendo en el uso indebido de la política social. “No es cuestión de privatizar la asistencia social sino de despolitizarla, entendiendo por esto la convivencia de acabar con la manipulación de quienes por necesidades ceden su voluntad. Se trata de rebasar los liderazgos pragmáticos y las visiones mesiánicas”[214] por acciones hacía el bien común que reflejen el servicio del gobernante para con su pueblo.

[214] Hernández Muñoz, Edgar, *Op. Cit.* p. 91

Conclusiones

La evolución del programa Oportunidades desde 1997 significa la presentación de una nueva política social que busca embonar en los ejes del gobierno y no quedar rezagada por lo que las características del modelo neoliberal se observan desde un principio.

La búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la economía resumen lo que ahora serían los programas sociales; esto no quería decir menores recursos, era más que nada planeación para presupuestar lo necesario debido a los ajustes en la economía.

El entorno neoliberal al establecer nuevas directrices modificó su nueva forma de observar a la población, donde la pobreza es un fenómeno individual y ya no colectivo, así la política social tuvo que enfocarse y beneficiar a los individuos conectándolos con el mercado donde serían capaces de responsabilizarse por sí mismos. Este cambio consideró como su objetivo principal la reducción del gasto haciéndolo más eficiente y eficaz incluyendo el establecimiento de mecanismos para desprender a la política social de presiones políticas obteniendo un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

La planeación se convirtió en aspecto clave desde la creación del Pider, empero es hasta la administración zedillista cuando se gesta la continuidad de los programas sociales sumado al establecimiento de una estrategia de política social. Así, planeación, continuidad y estrategia generan programas sociales de combate a la pobreza y creación de oportunidades.

En la administración de Zedillo, Progresa representó el cambio al nuevo tipo de política social con criterios de focalización, eliminación gradual de los subsidios sustituida por entrega de apoyos monetarios, enfoque sobre la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y sobre el individuo así como la eliminación de intermediarios para evitar el uso político del programa. A esto se sumó en las administraciones panistas el fortalecimiento de los derechos de beneficiarios, la

introducción de reglas de operación así como la participación de asociaciones de la sociedad civil.

La focalización del programa ha descartado a personas en pobreza extrema de ser beneficiarios del programa violando así sus derechos al no otorgarles ciertos servicios. Sin embargo, esta focalización es doble, por lo que sus repercusiones transgreden a más personas, en un principio al delimitarse en zonas de alta y muy alta marginación con lo que los pobres de las zonas excluidas no son atendidos, en una segunda instancia porque las familias pueden mentir, fingir u ocultar la forma en la que viven para hacerse de los beneficios del programa evitando que personas que si lo necesitan sean incluidas en el programa.

A estos dos tipos de exclusión hay que sumar las familias en las que los dependientes no tienen tiempo para presentarse ante las autoridades para solicitar los beneficios por lo que no son incluidos a pesar de encontrarse en zona de pobreza, también añadir la metodología que mide la pobreza que tiene diversas carencias en la identificación de quién es y quién no es pobre y, por último, la excusa del programa de no atender a zonas carentes de centros educativos y de salud.

La cohesión social llega a ser dañada por Oportunidades al beneficiar a unos y a otros no, con lo que el apoyo en la comunidad se da por parte de los beneficiarios con las corresponsabilidades establecidas en el programa, no obstante, los no beneficiarios se limitan a participar y se muestran negativos ante las iniciativas del programa. El tejido social es fundamental para el desarrollo de las comunidades por lo que Oportunidades debe tener cuidado en infringir este tipo de aspectos que no genera buenas relaciones y que desalienta el esfuerzo de los no beneficiarios.

Asimismo es menester lograr el desarrollo de las comunidades, con lo que no basta simplemente en generar capacidades básicas para obtener un empleo y salarios dignos, la realidad ha demostrados la migración de los beneficiarios en busca de mejores oportunidades que no encuentran en la comunidad o, en otros

casos, el ciclo de beneficios termina en un empleo en el campo siguiendo los pasos de sus otras generaciones. La falta de oportunidades productivas debe emprenderse en la comunidad y no fuera de ella con lo que el desarrollo se está limitando y los resultados no son los esperados.

Los datos de reducción de la pobreza se presentan porque es un programa destinado a ese objetivo, sin embargo, las evaluaciones no muestran en qué condiciones se está saliendo de la pobreza, ni cuántas familias escapan de este fenómeno de acuerdo con el presupuesto otorgado, por lo que los resultados siempre son favorables y no se justifica el presupuesto utilizado en reducción de la pobreza sino en más salud, educación y alimentación.

Entonces hay que entender que los apoyos monetarios y los no monetarios no sacan a las familias de los umbrales de la pobreza, simplemente los mantienen por encima pero con la vulnerabilidad de que regresen a ese estadio, por lo que se tiene que medir a las familias que salen de la pobreza una vez terminado el proceso y en qué condiciones lo hacen.

La relación entre la política económica y la política social tiene que establecer un objetivo en común para el desarrollo de todos y cada uno de los integrantes del Estado, por lo que nociones como pobreza, desigualdad, ingresos, bienestar y demás tienen que superar los programas sociales quienes por sí solos no pueden llegar a estos objetivos y metas. Hay que conjuntar los dos tipos de política hacia un fin en común y no quedarse en la etapa de donde termina una comienza la otra.

Los hechos han demostrado que los programas sociales son útiles para favorecer los intereses particulares puesto que la población beneficiaria tiene una percepción positiva acerca del gobierno en turno y consideran que las acciones llevadas a cabo son mejores que las de la administración pasada.

La aplicación de las ideas neoliberales sustituyó la idea del bienestar social por cuestiones de estabilidad y crecimiento económicos de los que dependen los recursos que se destinan a la política social que se ubican en un aspecto

asistencial que otorga recursos para aumentar los ingresos y trata de capacitar a los pobres para su incorporación al mercado pero no lo logra porque la economía se queda en un entorno de estabilidad y da paso a un crecimiento mínimo que se concentra en los más ricos pero no es equitativo.

La persistencia de la pobreza en México durante el periodo neoliberal responde a políticas tecnocráticas y que no han pasado del asistencialismo al no convertir las capacidades en oportunidades derivado del desempeño de la economía. El desarrollo y la certidumbre se ven truncados por la incapacidad del gobierno para enfrentar el trabajo, los ingresos y los rezagos de la población, lo que rompe con el ciclo planteado por Oportunidades y el círculo vicioso de la pobreza se mantiene al no aprovechar la inversión, reproduciendo el mismo esquema.

La carencia de resultados de Oportunidades ha presentado estadísticas sin fundamento en la disminución de la pobreza, esto es observable en las evaluaciones y en los informes de gobierno que no presentan un seguimiento ni una evolución de los impactos. La presentación de datos aislados no permite obtener una conclusión ni calificar los avances del programa, al contrario, Oportunidades consiste en una triada por lo que la integración de estos factores tiene que presentarse en resultados vinculados para concluir sobre su impacto en la reducción de la pobreza y en un largo plazo sobre la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Incluso las recomendaciones presentadas tanto en Informes como en evaluaciones carecen de profundidad para cambiar realmente los resultados del programa, sumado a que dichas recomendaciones no siempre son aplicadas. Así como ejemplo, se recomienda una mejor calidad de bienes y servicios, mejor planeación y coordinación entre sectores, creación de oportunidades laborales, mejora del procedimiento de selección, adaptar el programa a las zonas donde se implemente, etcétera, las cuales no se aplican correctamente quedando en el papel y afectando a los pobres al no constatar cambio alguno.

Desde 1997 hasta la fecha la intervención de Oportunidades ofrece promesas en los entornos rurales puesto que mayor salud, mayor educación y mejor alimentación no han derivado en puestos de trabajo adecuados donde los existentes, además, son escasos por falta de incentivos. Mientras esto no suceda, la emigración seguirá siendo una de las opciones más viables debido a que quedarse en su lugar de origen no es una opción viable en tanto no se desarrollen los mercados de trabajo para brindar seguridad a las familias.

El avance del componente de salud en zonas rurales se puede centrar en mejores hábitos por parte de los beneficiarios puesto que lo contrario puede atraer costos más elevados en un futuro como gastos en medicinas o instituciones médicas privadas así como el impedimento por enfermedad de realizar algún trabajo o continuar en la escuela. Sin embargo, el mayor cuidado de los beneficiarios se enfrenta a centros médicos que no pueden satisfacer la demanda, a servicios que no son de calidad, falta de personal y falta de medicamentos con lo que se incumple con el Paquete Básico Garantizado de Salud.

La salud es fundamental para el aprovechamiento escolar, es así como de debe procurar que las enfermedades de los beneficiarios encuentren una solución sin afectar, o lo menos posible, la economía de las familias. Caso contrario, en un futuro tendrá repercusiones de más impacto en la economía del hogar. Oportunidades se enfoca en la atención primaria de salud que ha dado frutos en el interés y conocimiento de la salud por parte de los beneficiarios, no obstante, su impacto ha sido muy bajo en cuanto a prevención al no contar con instituciones de salud capaces de atender la demanda para lo cual necesitan personal, medicamentos y equipamiento principalmente.

La triada de beneficios que ofrece el programa no tiene que verse aislada, sino como un sistema donde un aspecto influya en el otro y éste a su vez con el otro, y así sucesivamente. El entender esto otorgará a Oportunidades mejores resultados por lo que es necesario que todos los bienes y servicios prestados deben ser cuidadosamente entregados y que cumplan las necesidades de los beneficiarios.

Las aún limitadas estadísticas sobre ciertas regiones, los altos costos de acceso así como la diversidad de lenguas indígenas son otros factores que no permiten que Oportunidades se implemente con lo que familias que deberían de ser incluidas quedan fuera. Este tipo de poblaciones rezagadas que carecen de infraestructura educativa y de salud no son consideradas existiendo un sesgo todavía mayor en el padrón de beneficiarios al no incorporar a los verdaderamente pobres, así estas familias seguirán careciendo de bienes y servicios por lo que el ciclo de pobreza continuará hasta que se les tome en cuenta.

El ciudadano es un portador de derechos que el Estado debe garantizar por lo que el uso de la política social bajo intereses que no sean los del bienestar general deriva en una distribución de recursos de manera inadecuada y con beneficios insuficientes. El aspecto técnico expresado en la administración pública tiene que definirse y actuar independientemente de los intereses políticos que se sirven del poder y ejemplifican a un Estado paternalista y asistencialista.

Las políticas como forma de servir a la población deben guiarse bajo el modelo democrático que colabora a garantizar el uso de los recursos para lo que es necesaria una administración pública independiente, profesional y neutral, además del establecimiento de verdaderos castigos a quienes hagan mal uso de los recursos del programa. No significa que no sólo se dejen de aprovechar de los sectores pobres, sino que permite una eficiente asignación de los recursos por lo que los resultados del programa no son propios del gobernante sino que son derechos de los que goza la población.

El Estado como protector del interés general no debe renunciar a su función ni desviarse de ella o disfrazarla. Como ocurre en el empleo de las estadísticas, el uso del discurso justifica al programa sin bases sólidas de resultados sumado a que los presenta como grandes avances en materia de pobreza y desigualdad, lo que resulta en la violación de los derechos de la población.

La generación de programas y esquemas tecnocráticos para incluir a los pobres en el mercado no incluyó nunca cambios profundos, la raíz del problema

que fue la influencia y el uso político se trató de blindar pero solamente aplicó para algunos casos menores. El orden federal siguió intacto para favorecerse de los programas y aunque ha establecido ciertos lineamientos no le es difícil sacar provecho al ser pautas difusas. Lo anterior porque la necesidad de mantener una estabilidad no le impide al gobernante destacar los logros del programa como si fuera logro propio y más al no generar resultados a largo plazo, los de corto y mediano plazo son presentados como forma de reducción de la pobreza

Se tiene que cuestionar la reducción de la pobreza derivada de los apoyos de Oportunidades, esto porque el ingreso económico que se les da permite que estos se encuentren por encima de los umbrales establecidos en la medición de la pobreza, estadísticas que le permiten al gobierno exaltar dichos resultados, aunque la realidad presente a estos sectores vulnerables y sin oportunidades económicas.

La eficacia y la eficiencia de Oportunidades se reciente por manejos inadecuados, donde la modificación en las reglas de operación no ha logrado distanciar las presiones políticas. Mientras se siga subordinando el bien común, los resultados a favor de la pobreza no superaran ser solamente estadísticas. Los impactos del programa han sido diversos en las distintas zonas por las diferencias en infraestructura así como la cantidad y capacidad del personal del programa, como docente y médicos, de aquí una dificultad más para el buen funcionamiento del programa en todas las regiones.

Se procura entonces ampliar el programa para incluir más beneficiarios, pero descuidando si las características de las zonas son adecuadas para la implementación del programa. Este uso inconveniente ha contribuido a que los resultados a largo plazo no se hayan presentado puesto que las condiciones para el desarrollo de las familias no es el idóneo, así tras la implementación del programa en las regiones se busca crear las condiciones para el buen funcionamiento del programa con infraestructura y personal, lo cual retrasa los impactos que puede tener Oportunidades.

A lo anterior se añade el rezago estructural de los hogares del cual el programa realizó un adecuado diagnóstico, ya que sólo largos periodos les permitirán salir de la pobreza por lo que la ruptura del ciclo intergeneracional es congruente, lo que no es la presentación de datos sobre reducción de la pobreza, siendo que estos se esperarían a largo plazo.

La ampliación a las zonas semi-urbanas y urbanas se realizó con fines partidistas bajo la justificación de la existencia de más pobres en la ciudad que en el campo, pero no se consideraron las características de cada área por lo que Oportunidades otorgó beneficios de manera homogénea a ambos. Así, la realidad demostró que el impacto de los apoyos en la ciudad no era considerable, solamente mantenía a los beneficiarios en los umbrales de la pobreza, si a esto agregamos el contexto económico los ingresos y carencias de las familias no presentaban resultados alentadores.

La aplicación de Oportunidades en las zonas urbanas tiene que considerar las características del entorno puesto que desde su diagnóstico el programa se diseñó para la atención de la pobreza rural. Mientras se continúe la misma línea el programa no va a obtener mejores resultados que los que ha obtenido hasta ahora por lo que su continuidad requiere de un rediseño en este sentido pero también en su relación con la política económica y con otros programas sociales.

Los centros de salud y escuelas carecen de muchos aspectos en las zonas más vulnerables por lo que la corresponsabilidad pasa a no cumplir con la reglamentación del programa. Diversas recomendaciones se han presentado en las evaluaciones ante estos fenómenos, sin embargo, es difícil cambiar estos aspectos, ejemplo son las cuotas que pide el personal de salud y educación para que presten sus servicios ante el cual los beneficiarios desconocen las instancias para presentar quejas y/o denuncias, o incluso se sienten intimidados por las autoridades. Caso contrario ocurre en las instituciones escolares, donde los maestros aprueban a los alumnos con la simple asistencia a las clases, con la finalidad de que las familias de los alumnos no pierdan los apoyos de Oportunidades.

Estos casos representan las falencias de Oportunidades para lograr la conformación de capital humano y la introducción al mercado para el paso a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. A su vez significan que las autoridades de Oportunidades no otorgan las condiciones necesarias a los que prestan los servicios de salud y educación de ahí la necesidad de pedir contribuciones para la mejora de los servicios o incluso para sus percepciones; el otro caso presenta el nulo aprovechamiento académico y la flexibilidad de los profesores ante la situación que pasarían los beneficiarios sin los apoyos.

La evaluación carece de contribución alguna al no ser rigurosa por lo que los aspectos fundamentales del programa como la calidad de los servicios de salud y educación, los errores de inclusión y exclusión, la flexibilidad y apoyo de las instancias de intermediación, así como el ciclo de apoyos no tienen cambio alguno, a saber porque el gobierno limita la evaluación y recomendaciones de las instancias encargadas.

El entrometimiento de la administración en turno sobre el programa ha cometido que los nulos cambios en el programa funcionen para favorecerse puesto que la política social funge para cooptar a los beneficiarios, de aquí la necesidad del gobierno por exaltar los logros a corto plazo al ser el programa central que además tiene limitada a la población en el área de la participación, por lo que el diseño y su implementación no tienen modificaciones de fondo.

Hay que traspasar la visión asistencialista a través de la exigencia de los derechos sociales y de la satisfacción de las necesidades sociales donde el esquema precario de la dadiva por parte del gobierno viola los derechos y se limita a mitigar el descontento de la población en situación de pobreza. Incluso el esquema asistencialista no beneficia a todos los pobres, se apoya bajo la idea clientelar de dar y recibir, donde no todos pueden retribuir el beneficio gubernamental por lo que no son atendidos aunque sean pobres. Hay que buscar dar cambio a la estrategia basada en el discurso e imposición mediática sobre la pobreza con la exigibilidad de los derechos, del que deben gozar todos y no solamente los que signifiquen un apoyo para el gobierno.

El Estado de derecho y democrático tiene que satisfacer las necesidades de su población y proveerles, por lo menos, un nivel de vida mínimo así como establecer que exista una igualdad de oportunidades para ingresar al mercado. Empero, los ajustes económicos y sociales del neoliberalismo no han resuelto los problemas mencionados tras su llegada, al contrario, ha perjudicado los aspectos de pobreza e igualdad.

Estos aspectos, a su vez, perjudican el cambio puesto que se da un fenómeno de conformidad en los pobres con baja participación e incidencia en los asuntos públicos, más preocupados por recibir los apoyos que por exigir mejores beneficios, quedando en la subsistencia, que incluso no es para todos, dado el carácter focalizado.

Erradicar la rentabilidad de la política social debe ser primordial para evitar su uso inadecuado e implantar una estrategia para forjar una imagen adecuada de la política social, la cual se encuentra muy distorsionada y no responde a las demandas, peor aún, no refleja los verdaderos intereses de las personas al acotar la participación de la población. De esta forma es imposible la actuación del gobierno frente a temas de pobreza y desigualdad porque se desentiende de los pobres.

Aunque los beneficiarios se sienten más seguros y tranquilos al ser parte de un programa recibiendo apoyos, deben interesarse por el proyecto a futuro que plantea Oportunidades y no solamente por recibir apoyos. El individuo no es un simple receptor de apoyos, sino que tiene derechos que deben de ser atendidos pero que el desconocimiento o la incapacidad limitan a la población en situación de pobreza a obtener un recurso extra y afrontar una vida menos rigurosa a cambio de un apoyo al gobierno, reproduciendo el uso indebido de la política social.

La responsabilidad del gobierno tiene que responder ante la expectativa de la población cumpliendo con herramientas para mejorar el nivel de vida de las

personas, no consiste en beneficencia ni en esperar algo a cambio del apoyo, consiste en una exigencia que se debe cumplir.

Oportunidades no fue diseñado para sacar a las personas de la pobreza de manera instantánea puesto que la superación de esta condición consiste en contar con bases sólidas para no retornar a la pobreza, sin embargo el uso con otros fines demuestra que la población sale de la pobreza pero continúa siendo vulnerable al no completar el proceso adecuadamente. Los apoyos monetarios que entrega Oportunidades son más que un complemento al ingreso, es una inversión en el futuro de las familias, sin embargo, mientras esto no sea entendido así y se vea como un ingreso que presenta a la población pobre por encima de la pobreza no se sabrá si Oportunidades reduce la transmisión intergeneracional de la pobreza ni si combate la pobreza estructural.

Por último y no menos importante, Oportunidades se presenta como un programa que busca la integridad y la equidad de género, sin embargo sobrecarga el papel que juegan las mujeres dentro de la familia al sumarles tareas extras a las que ya realizan puesto que el padre de familia al encargarse de trabajar, comúnmente, deja para la madre de familia la carga de las actividades del programa. Así las corresponsabilidades y la administración de los apoyos monetarios corre a cargo de las mujeres, con lo cual quedan en un segundo término y se les enfoca para encargarse de la familia y descuidar su atención.

La característica que guardan las zonas urbanas tropieza aún más con las corresponsabilidades puesto que las madres de familia quienes se encargan de su cumplimiento en varios de los casos trabajan y no pueden cumplir con ellas por lo que los apoyos son retirados a pesar de que la familia los necesite. Como se mencionó, el programa no fue diseñado para las zonas urbanas por lo que el aspecto de las corresponsabilidades es uno de varios puntos en los que Oportunidades no concuerda.

La continuidad del programa como pieza fundamental de la administración en turno requiere de diversos cambios así como adecuaciones para la consecución

del rompimiento intergeneracional de la pobreza y no estancarse en mantener a los pobres en su situación de vulnerabilidad bajo el objetivo de lucrar políticamente con ellos.

El gobierno necesita modificar su estrategia económica y social para emprender el camino hacía el bienestar general y no mantener a los pobres atados a ellos mediante transferencias y apoyos que representan paliativos ante una estrategia bien fundamentada. Los ciudadanos tienen que preocuparse y exigir más y mejores beneficios gubernamentales, esto no significa contar con otros programas sociales, quiere decir recibir una vida digna con un trabajo y salario adecuados.

Fuentes de Información.

Libros

Aparicio, Ricardo, Villarrespe, Verónica y Urzúa, Carlos (coordinadores), *Pobreza en México: Magnitud y perfiles*, UNAM/IIEC/CONEVAL/ITESM, México, 2009.

Arteaga Basurto, Carlos, Campos y Covarrubias, Guillermo y Piña Cano, Mario (coordinadores), *Estado, economía y pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 2007.

Banco Mundial, *Generación de Ingresos y protección social para los pobres. Informe Ejecutivo*, Banco Mundial, México, 2005.

Banegas Gonzalez, Israel, *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresa-Oportunidades*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2011.

Cano Soriano, Leticia (coordinadora), *Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social,* Ediciones Díaz Santos/UNAM, México, 2012.

Cerroni, Umberto, *Política: Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: Documentos de investigación 1*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

Coneval, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Curzio Gutiérrez, Leonardo, *Introducción a la ciencia política*, Oxford, México, 2009.

Favela, Alejandro, Calvillo, Miriam, León, Alfonso, Palma, Israel y Martínez, Pablo, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, Plaza y Valdes Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003.

Faya Viesca, Jacinto (coordinador), *Planeación Democrática de Miguel de la Madrid H.*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983. [En línea] Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1673/12.pdf [Consultado Febrero 19, 2015].

Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *Políticas sociales y trabajo social*, HVMANITAS, Buenos Aires, 1988.

Fox, Jonathan, Haight, Libby, Hofbauer, Elena y Sánchez Andrade, Tania (coordinadores), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, Fundar: Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2007.

García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Ed. Alianza Universidad, España, 1974.

Gómez-Álvarez, David (coordinador), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Rafael Landivar, Guadalajara, 2009.

González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapi, Agustín (coordinadores), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, México.

Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Hernández Colín, Agustín, *La administración pública y el profesional en trabajo social*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989. [En línea] Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1608/14.pdf [Consultado Febrero 24, 2015].

Hernández Licona, Gonzalo y del Razo Martínez, Lilia Marcela, *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, *Serie: documentos de investigación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.

Hernández Muñoz, Edgar, *Los usos políticos de la pobreza. Política social y clientelismo electoral en la alternancia*, El Colegio Mexiquense, México, 2008.

Ismail, Suraiya, Immink, Maarten, Mazar, Irela y Nantel, Guy, *Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios. Examen y análisis de la experiencia*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2005.

Juárez Bolaños, Diego y López Estrada, Raúl Eduardo, *Combate a la pobreza en México: balances y perspectivas del Programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008.

Levy, Santiago, *Pobreza y transición democrática en México*, FCE, México, 2009.

_____, y Rodríguez Evelyn, *Sin herencia de pobreza. El Programa Progresa-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Macías Sánchez, Brenda (coordinadora editorial), *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Felipe Calderón*, Universidad Iberoamericana, México, 2012.

Martínez, Gabriel (compilador), *Pobreza y Política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Ortiz, Isabel, *Política social. Guías de orientación de políticas públicas*, ONU/UN DESA, Nueva York, 2007.

Phillips Shively, W., *Introducción a las ciencias políticas*, quinta edición, Mc Graw Hill, México, 1997.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Buenas prácticas en la protección de programas sociales. Proyecto de protección de los programas sociales federales*, PNUD, México, 2007.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Federalismo y reforma administrativa municipal*. *Memoria del IV encuentro nacional de desarrollo administrativo y de calidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007*). *Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008.

_____, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, *Tomo III, El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008.

_____, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. *Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008

_____, *Solidaridad. Seis años de trabajo*, SEDESOL, México, 1994.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.

Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (editores), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias, Volumen 2,* Flacso/Unesco, Montevideo Uruguay, 2011.

Valencia Lomelí, Enrique (coordinador), *Perspectivas del universalismo en México*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Fundación Konrad Adenauer, México, 2010.

Capítulo de libro

Boltvink, Julio, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa/Oportunidades”, en Boltvinik, Julio y Damián Araceli (coordinadores), *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004.

Duhau Emilio, “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación” en Ziccardi, Alicia (compilador), *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Limites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

Escobar Latapi, Agustín, “Progresa y el bienestar de las familias. Los hallazgos en Logros y retos: una evaluación cualitativa del Progresa en México”, en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario)*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000.

_____, y González de la Rocha, Mercedes (compiladores), “Logros y Retos: una evaluación cualitativa de Progresa en México” en Secretaria de Desarrollo Social, *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario)*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000.

Montoro Romero, Ricardo, “Los fundamentos teóricos de la política social”, en Alemán, C. y Garcés, J. (coordinadores), *Política social*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

Rojo Calzada, Pablo, “La política social municipal”, en Abardía, Adriana y Morales, Federico (coordinadores), *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2008.

Artículos

Acosta Díaz, Felipe, “De Pronasol a Oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México”, en *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, N° 1, 2010.

Arriagada, Irma, “Dimensiones de la Pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, en *Revista de la Cepal*, N° 85, Abril, 2005, Cepal.

Barajas, Gabriela, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. 15, N° 45, 1997, El Colegio de México, México.

Barba Solano, Carlos, “La política social desde una perspectiva sociológica”, en *Revista Espiral*, Vol. II, N° 4, septiembre-diciembre, 1995, Universidad de Guadalajara, México.

Bolívar Meza, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 6, N° 12, jul-dic, 2013.

Bonfil, Carola, “Oportunidades: El nuevo programa de combate a la pobreza”, en *Revista de Administración Pública. Escenarios actuales de la política pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, N° 109, septiembre-diciembre, 2003, INAP, México.

Bracamontes, Joaquin y Camberos, Mario, “La pobreza urbana y rural en México y Sonora: Impacto de Oportunidades en los primeros años de aplicación, 2002-2006”, en *Revista Estudios Sociales*, N° 2, marzo, 2012.

Campos Alanís, Juan, “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, 1998-2000”, en *Revista Papeles de Población*, Vol. 9, N° 35, enero-marzo, 2003, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Cardozo Brum, Myriam, “La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2, julio-diciembre, 1993. [En línea] Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/CBM_Vol.II_No.II_2dosem.pdf [Consultado Febrero 25, 2015].

Ceja Mena, Concepción, “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N° 176, noviembre, 2004, Universidad de Barcelona. [En línea] Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm [Consultado Febrero 7, 2015].

Centeno, Miguel Ángel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, 1997

Cogco Calderón, Adolfo, Rodríguez Vargas, Miriam y Pérez Cruz, Jorge, “Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaria de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Iberoforum*, Año V, N° 9, enero-junio, 2010, Universidad Iberoamericana, México.

Coneval, “Medición multidimensional de la pobreza”, en *Revista El Trimestre Económico*, Vol. 81, N° 321, enero-marzo, 2014, FCE, México

Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, “Evolución y características de la pobreza en México”, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 53, N° 6, junio, 2003, México.

Dávila Ibáñez, Hilda Rosario, “Impacto de la política de desarrollo social sobre la distribución del ingreso en el sexenio foxista”, en *Revista Economía, Teoría y Práctica*, N° 24, junio, 2006.

Díaz Limón, José, “La seguridad social en México un enfoque histórico (Primera Parte)”, en *Revista de la E. L. de D. de Puebla*, N° 2, Escuela Libre de Derecho de Puebla, México. [En línea] Disponible en:

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf [Consultado Febrero 2, 2015].

Dieterlen, Paulette, “Algunos aspectos filosóficos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)”, en *Revista de Estudios Sociológicos*, Vol. 18, N° 52, 2000, UNAM, México.

Dresser, Denise, “Pronasol: Los dilemas de la gobernabilidad”, en *Revista El Cotidiano*, Año 8, N° 49, julio-agosto, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. [En línea] Disponible en: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/4910.doc [Consultado Mayo 6, 2015].

Ferreira, Manuel Ribeiro, López Estrada, Raúl y Mancinas Espinoza, Sandra, “Trabajo social y política social en México”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. SOCIOTAM*, Vol. 17, N° 2, 2007, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.

González Tiburcio, Enrique, “Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad”, en *Revista El Cotidiano*, Año 8, N° 49, julio-agosto, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

Hevia de la Jara, Felipe, “De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox” en *Revista Sociológica*, Año 24, N° 70, mayo-agosto, 2009. [En línea] Disponible en: http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf [Consultado Marzo 8, 2015].

_____, “Uso Político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz”, en *Revista Desacatos*, N° 34, septiembre-diciembre, 2010.

Mayol Miranda, Alberto, “La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad”, en *Revista de Sociología*, N° 17, 2003, Universidad de Chile, Chile.

Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey, “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. 12, N° 34, 1994, El Colegio de México, México.

Moreno Álvarez, Gloria, “La política social en México”, en *Revista Inventio*, N° 13, marzo, 2011, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

Moreno, Pedro, Ortiz, Claudia y Marrufo, Eduardo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, en *Revista Sociológica*, Vol. 19, N° 54, enero-abril, 2004, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Mota Díaz, Laura, “La política social del gobierno del cambio”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 30, septiembre-diciembre, 2002, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Muñoz Izquierdo, Carlos, “Valoraciones recientes de los efectos educativos de los programas compensatorios que se han implementado en México”, EN *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 11, N° 2, 2013.

Narro, José, Moctezuma, David y de la Fuente, Diego, “Descalabros y desafíos de la política social en México”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44, N° 174, julio-septiembre, 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ordoñez Barba, Gerardo, “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, en *Revista Polis*, Vol. 8, N° 1, 2012. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20121/art/art9.pdf [Consultado Marzo 12, 2015].

Rodríguez Manzanares, Eduardo y Rodríguez Peñaloza, Martin, “El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: contigo es posible”. ¿Política económica versus política social?”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 10, N° 20, 2007, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Rodríguez Peñalosa, Martín y Rodríguez Manzanares Eduardo, “Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 12, N° 25, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Rojas Gutiérrez, Carlos, “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 5, mayo, 1992, México

_____, “Programa Nacional de Solidaridad”, en *Revista de Administración Pública: Consulta popular y cambios administrativos*, N° 74, Mayo-Agosto, 1989, INAP, México. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=74 [Consultado Septiembre 25, 2014].

Sánchez Albarrán, Armando, “Política social en El Cotidiano”, en *Revista El Cotidiano*, N° 156, julio-agosto, 2009, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Satriano, Cecilia, “Pobreza, políticas públicas y políticas sociales”, en *Revista Mad*, N° 15, Septiembre, 2006, Universidad de Chile, Chile. [En línea] Disponible en: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf [Consultado Noviembre 15, 2014].

Tapia Téllez, Gabriela y Reza Granados, Rebeca, “Incongruencias selectivas: beneficiarios de la política social en México y el Distrito Federal”, en *Revista de Investigación Social Andamios*, Vol. 10, N° 21, enero-abril, 2013, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Tetreault, Victor, La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?, en *Revista Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. II, N° 2, 2012.

Uribe Gómez, Mónica, “Enfoques contemporáneos de política social en México”, en *Revista Espiral*, Vol. 18, N° 52, septiembre-diciembre, 2011, Universidad de Guadalajara, México.

Informes y presentaciones.

Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, “Informes Presidenciales, Carlos Salinas de Gortari”, 2006.

_____, LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, “Informes Presidenciales Ernesto Zedillo Ponce de León”, 2006.

_____, LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada, “Informes Presidenciales Vicente Fox Quesada!, 2006.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Política públicas y gestión gubernamental de la administración vigente” en *Desarrollo Social.* [En línea] Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_dsocial.htm [Consultado Febrero 15, 2015].

Coneval, “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011”, Coneval, México, 2011

_____, “Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México”, México, 2010.

Organización de las Naciones Unidas, Departamento de asuntos económicos y sociales, “Estudio económico y social mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial”. [En línea] Disponible en: http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/overview_sp.pdf [Consultado Marzo 25, 2015].

Escobar Latapi, Agustín y González de la Rocha, Mercedes (directores), “Documento Final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2 500 a 50 000 habitantes, 2001.” Evaluación Progresa/Oportunidades, Guadalajara, Jalisco, CIESAS Occidente, 2002.

_____, y _____, “Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de Impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes”, Jalisco, CIESAS Occidente, 2002.

Presentación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), SEDESOL, 9 de septiembre de 2010, Dr. N. Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Presidencia de la República, “10 Grandes transformaciones de México: La planeación, ejecución e institucionalización de la Política social”. [En línea] Disponible en: http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-la-planeacion-ejecucion-e-institucionalizacion-de-la-politica-social/ [Consultado Febrero 19, 2015].

Prontuario Institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Scott, John. “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México”. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas. Estudio RIMISP-FAO. Informe Final. CIDE, México, 2 de Julio de 1999

Secretaria de Desarrollo Social, Presentación General de Oportunidades, SEDESOL, Septiembre 2010, Lic. Laura Duran Barbosa, Directora de Planeación Operativa.

Leyes y Planes

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados. [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf [Consultado Junio 23, 2016].

Plan Nacional de Desarrollo, Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. [En línea] Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/ [Consultado Febrero 19, 2015].

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Fuentes electrónicas.

Bautista, Oscar Diego, Política, tecnocracia y administración pública. [En línea] Disponible en: http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/1_POLITICA_TECNOCRACIA_%20%20ADMINISTRACION%20_PUBLICA.pdf [Consultado Mayo 10, 2015].

Castelazo, José, Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales. [En línea] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/40/pr/pr5.pdf [Consultado Noviembre 5, 2014].

Coneval, Evolución de la pobreza en México, 2009. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/pobreza_ingresos/presentacion_evolucion_ingresos.pdf [Consultado Junio 17, 2016].

_____, Medición de la pobreza. Glosario. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx [Consultado Septiembre 17, 2014].

_____, Medición de la pobreza. Indicadores de carencia social. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx [Consultado Junio 17, 2016].

_____, Medición de la pobreza. La cohesión social. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx [Consultado Junio 23, 2016].

_____, Medición de la pobreza. Pobreza en México: Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. [En línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [Consultado Junio 17, 2016].

Hevia de la Jara, Felipe, Usos electorales de programas sociales entre indios nahuas del sur del Veracruz: el programa oportunidades y sus intermediarios en Pajapan. [En línea] Disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/Ponencias/Mesa%20Lartigue-Iturralde/HeviadelaJaraFelipe.pdf [Consultado Mayo 29, 2015].

Instituto Nacional Electoral, La cultura política: los conceptos fundamentales. [En Línea] Disponible en: http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm [Consultado Junio 13, 2015].

Medrano, Antonio, La politización de la sociedad y de la vida. [En línea] Disponible en: http://www.antoniomedrano.net/doc/Medrano%20Antonio%20-%20La%20politizacion.pdf [Consultado Noviembre 5, 2014].

Pardo López, María del Carmen, La Política Social como Dadiva del Presidente. [En línea] Disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/K8XRLC9A4K2DAMMN2LLYY9F2IJD1Q6.pdf [Consultado Febrero 16, 2016].

Periódico

*La Jornada, "*Séptimo Informe de Carlos Salinas", Julio Boltvinik, viernes 16 de Abril de 1999 [En línea] Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/1999/04/16/boltvinik.html [Consultado Mayo 1, 2015].

Tesis

Concepción Montiel, Luis Enrique, *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, Memoria para optar al grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2002.