



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA 1982-2001.

LA NEGOCIACIÓN EN PRONASOL Y EL PROGRAMA 3X1.

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

P R E S E N T A

DANIEL ÓSCAR GARCÍA RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. JERÓNIMO HERNÁNDEZ VACA

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi mamá, Leticia,
por ser la mejor madre, guía y ejemplo por seguir que la vida me pudo dar.*

*A mi tío Manuel (Q.E.P.D),
por enseñarme a ver la vida de otra forma.*

*A mis amigos Zuriel, Sebastián, Rodrigo y Alberto,
por estar ahí siempre que necesito apoyo y consejo.*

CONTENIDOS

Introducción	4
Marco Teórico-Conceptual.....	8
Capítulo I La Política Social Mexicana (1970-1994).....	27
1.1 Década de los setentas – El Estado de Bienestar	27
1.2 Década de los ochentas – La descentralización del Estado	30
1.3 1988. El Programa Nacional de Solidaridad	38
Capítulo II Institucionalización de la Política Social.....	48
2.1 Antecedentes y creación de la SEDESOL	48
2.2 1994. El Programa De Educación, Salud y Alimentación.....	51
2.3 La alternancia en el Poder Político en México	57
2.4 2000. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES	64
Capítulo III Modelos y Actores de la Política Social.....	72
3.1 El Programa 3x1 para Migrantes.....	72
3.2 Modelos de Política Social.....	75
3.2 Actores de la Política Social.....	82
3.3 Tipificación de los actores de la Política Social a través del Programa 3x1 para Migrantes... 85	
Conclusiones	90
Bibliografía	95

Introducción

La consideración para el desarrollo del presente proyecto de investigación, surge del interés de comprender la configuración de la Política Social mexicana al día de hoy y entender los cambios que se generaron en el país durante el periodo que comprende entre 1988 y 2001. Una delimitación temporal elegida, debido a que 1988 sería el año en el cual surgiría el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se convertiría en la primer gran iniciativa de política social a nivel federal. Esto es de gran relevancia, debido a que también es un periodo en el que el país pasaría a estar inmerso de lleno en un modelo de desarrollo capitalista. Terminando la revisión en el año 2001, en el que, ya con una nueva administración gobernando el país, veríamos la creación de Oportunidades, una iniciativa programática de la política social del país, cuyo surgimiento resultaría de gran importancia, ya que como se sustentó en el trabajo de investigación, será aquí donde veremos plenamente la institucionalización, tanto de la política social, como de sus instrumentos de ejecución, superando los tintes corporativistas que se presentaban en el país desde hacía ya casi setenta años, en pos de una relación clientelar, donde la imposición sería sustituida por una negociación, y con ello, las formas de atender las necesidades de la población serían modificadas. Por lo tanto, se realizó una revisión de estos periodos en cuanto a las formas como se ejecutaría la política social en cada sexenio, así como el proceso de institucionalización que llevó a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y con ello el cambio en el modelo de las políticas sociales, resaltando los tintes de negociación que surgirían tras la desarticulación del Estado de la Revolución Mexicana.

Por esto es importante entender el comportamiento de las redes clientelares dentro de estas políticas sociales, y comprender el uso que se le da a los programas sociales que se crearían como consecuencia, situación que se analizó a partir de una caracterización de los actores presentes en una relación clientelar, equiparándolos a aquellos involucrados en la esfera política del país, y realizando una tipificación a partir del programa “3 x 1 para Migrantes”, a fin de presentar de manera clara el funcionamiento del clientelismo dentro de un programa social y de esta forma fundamentar su presencia en el mismo, buscando entender la relación entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, surgida dentro de la política social, para, de esta forma, comprender cómo se satisfacen las necesidades básicas de la

población hoy en día, cómo es que existen programas sociales en la actualidad y, finalmente, entender cómo es que el Estado utiliza los objetos o medios para atender y mejorar las condiciones de vida de la población para obtener un beneficio propio.

A manera de hacer más específico el análisis, se usó en este proyecto el modelo heptagonal propuesto por Mario Bunge¹ en su obra “Buscar la filosofía en las ciencias sociales”. En este modelo, el autor propone la filosofía mediante un sistema de siete clases diferentes de ideas, mismas que se aplican a siete categorías bajo las cuales puede realizarse una investigación de corte histórica, los cuales son: *lógicos*, aquellos que se refieren a la forma lógica de los conceptos, proposiciones, teorías e inferencias; *semánticos*, aquellos que se refieren a los significados, a los conceptos de sentido, referencia y verdad; la *gnoseología*, aquella que resalta dentro de la investigación, la importancia de la observación y la especulación, la intuición y el razonamiento, la analogía y la inducción, todos en pos de la construcción de una teoría; después está la *metodología*, apartado que, dice el autor, analiza la naturaleza de los datos y las hipótesis, en el contexto de una teoría confirmada y valida en los ámbitos empíricos y teóricos de la misma; posteriormente está la *ontología*, donde se engloban los cuestionamientos filosóficos concernientes a la naturaleza de la sociedad y los procesos sociales, y por ello al individuo; enseguida tenemos la *axiología*, que se encargaría de determinar el peso y papel de los valores dentro de la construcción de la teoría y del estudio de las ciencias sociales; finalmente, tendríamos a la *ética* como el apartado que se encarga de examinar el código de conducta de los científicos sociales, o sea lo concerniente a las normas morales.

Una vez mencionadas las categorías, es importante mencionar aquéllas en las que se hizo énfasis particular durante el desarrollo de la investigación, siendo éstas, la *semántica*, debido al uso de los conceptos que ya existen, específicamente en lo que respecta a las consideraciones de política social y clientelismo, donde se hizo una revisión de los conceptos conocidos y propuestos por otros autores, para formular el que nos permita hacer una diferencia enfocada al fenómeno a tratar, con el cual podremos dotar de sentido y secuencia a la investigación; y por otra parte, se usara también la categoría de la *gnoseología*, de donde se rescatará el papel de las preguntas concernientes a la importancia

¹ Bunge, Mario, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México, 1999.

de la observación y la especulación dentro del manejo del análisis de la política social, donde ambos elementos se complementarán para hacer un análisis más exhaustivo de la información bibliográfica que se recopiló, la cual nos permitió llegar a la hipótesis central bajo de este proyecto de investigación, la cual planteamos de la manera siguiente:

La llegada del neoliberalismo y los problemas del PRI en las elecciones de 1988, fueron los detonantes para que el poder federal aprovechara el soporte institucional y la aprobación del régimen generados en sexenios anteriores, y usara la satisfacción de necesidades populares, por medio del uso de la política social, como medio de legitimar el papel del Estado, permitiendo el uso del clientelismo como el rasgo principal de las políticas sociales.

Finalmente, el proyecto de investigación es de tipo histórico, por lo cual, las herramientas para estudiarlo serán las de una revisión bibliográfica correspondiente al tema a desarrollar, en este caso, aquello relacionado a la política social, el clientelismo y la pobreza, siendo estas temáticas las que limitarán y decidirán el material bibliográfico a seleccionar y utilizar de acuerdo a su relevancia para el tema.

La investigación tendrá un corte histórico-descriptivo, se buscará definir los conceptos y propiedades del fenómeno a estudiar, en este caso la política social en nuestro país, así como una descripción de sus características, actores, modelos y transformaciones, donde, usando la base de la investigación bibliográfica, podemos generar una explicación de nuestro problema y, con ello, dar resolución a la hipótesis formulada.

Es importante mencionar que uno de los aspectos relevantes del trabajo, fue que las viejas políticas estatales de tipo corporativo, que caracterizaron las relaciones de poder del PRI con los obreros y los campesinos, han ocupado un lugar secundario en el ejercicio del poder, dado que dichas relaciones económicas corporativas entre obreros y empresarios no han desaparecido, sin embargo, dejaron de ser prioritarias en los gobiernos neoliberales del PRI y del PAN, proyectando estos partidos, políticas sociales aparentemente para la población en general, pero con un aspecto focalizado intrínseco, sin consideraciones clasistas, a la manera del sistema populista que llegó hasta 1982 con el gobierno de José López Portillo. Un ejemplo de las estrategias de dicho sistema, son las reformas agraria y laboral, que fueron la base de la política popular de los gobiernos de la Revolución Mexicana o gobiernos populistas, con los que legitimaron sus actos de gobierno. Los

gobiernos neoliberales, en cambio, aplicaron políticas sociales para la población en general, usando conceptos como “el combate a la pobreza” como ejes políticos en el ejercicio del poder.

Marco Teórico-Conceptual

Estudiar la política social en México, implica revisar distintos periodos de nuestra historia, especialmente desde la conformación del Estado posrevolucionario, el producto del movimiento armado que culminaría en 1917, presentado como el momento en que la Revolución fue institucionalizada en la forma de un Partido dominante, lo cual definiría la configuración sobre la que habría de operar nuestro país durante casi siete décadas. Este Estado sería configurado bajo una lógica de un Estado de reivindicaciones de la población, lo cual no generaría un sistema político democrático sino un Estado con elementos corporativistas que se consolidarían décadas más adelante, pero que ya presentaría un Estado donde si bien existiría la división de poderes, se tendría un ejecutivo fuerte y puesto por encima de los poderes legislativo y judicial², donde la existencia del partido dominante, se erigiría como un partido de Estado³.

Se tendría entonces un Estado interventor sobre la vida económica y social, convirtiéndose en un actor que subordinaría a los demás protagonistas, convirtiéndose en el que ordenaría los aspectos políticos económicos y sociales del país, lo cual finalmente se traduciría en una creación de políticas sociales, bajo la dirección exclusiva del poder Federal, con lo cual las políticas serían ejecutadas en el marco de lo que este poder dictara, y los poderes estatales y municipales serían obligados a adaptar las políticas federales, a fin de hacerlas útiles para las necesidades que existían en su localidad. Este punto sería una problemática fundamental durante toda la existencia de este modelo de bienestar, y es que nuestra sociedad, tiene muchos matices, es heterogénea y en ella existen múltiples particularidades en tanto existen distintas costumbres según elementos como, el lugar de residencia, la religión, la ideología política y por supuesto la condición socioeconómica, lo que se traduce necesariamente, en distintas necesidades y demandas que la población considera deben satisfacerse, y por lo tanto serán múltiples las formas como debían ser satisfechas por el Estado.⁴

² Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era México, 26ª Edición, 2003

³ Garrido, Luis Javier, *El Partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1984

⁴ Evangelista Martínez, Elí, "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México" en *La política social en la transición*, ENTS-UNAM/Plaza y Valdés, México, pp. 140-161.

A fin de comprender entonces el fenómeno de la política social, y su transformación en nuestra sociedad en el periodo histórico que se abarcará en este proyecto, no basta con conocer el marco de su creación, formulación o ejecución, sino que es necesario incorporar al análisis, un marco conceptual que ayude a poder rescatar las definiciones precisas bajo las cuales está operando la política social, para poder más adelante, hablar en concreto sobre los actores y modelos de política social que existen, previo conocimiento del fenómeno en general, en tanto los conceptos y elementos que serán considerados como elementales en la revisión de la política social, cambian constantemente de acuerdo a las necesidades, lugar y momento en que se llevan a cabo, especialmente tras las transformaciones que se sufrirán en cuestión de modelo de desarrollo estatal. Así, para poder dar sentido a este análisis e investigación, es necesario plantear antes un marco de referencia conceptual, que precise los conceptos exactos que serán trabajados y elaborados a lo largo del proyecto.

El concepto más acertado de política pública es aquel que lo conceptualiza como “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema”⁵. Éste agrega una carga moral al fin de las políticas públicas pues éstas están orientadas hacia una sociedad que se considera heterogénea y dentro de la cual no se encuentran distribuidos de igual manera oportunidades beneficios, pretendiendo la política pública favorecer una mejor condición social. Bajo este concepto se encuentra que son políticas distintas de las políticas gubernamentales o de Estado en tanto éstas son específicas en sí mismas, porque la relación con la sociedad es nula en el sentido en que ésta no influye en aquellas y se limita sólo a ser la “receptora” de tales políticas; por lo que, al incluir un carácter moral, la participación ciudadana deberá hacerse efectiva de acuerdo a los canales de comunicación establecidos.

Este aspecto de participación resultará crucial para poder considerar la política social en México, que podría ser entendida en términos de una política meramente Estatal, debido a

⁵ Aguilar, Luis F., *Política Pública*, Ed. Siglo XXI- GDF, México, 2010, p. 29

que las iniciativas provienen de dicho órgano, lo que acarrea una casi inexistente participación en el ejercicio de la demanda de necesidades y, por supuesto, de creación de políticas específicas para atenderlas, algo que se presentará, por ejemplo, en la etapa de proteccionismo que tendría nuestro país, donde el llamado *Estado de Bienestar* traería políticas asistencialistas, consideradas así dado que antepondrán la satisfacción general de las demandas, en los términos propuestos por el Estado, antes que políticas focalizadas o específicas. Si bien este *Estado de Bienestar*, puede asociarse con una economía caracterizada por una cierta bonanza, a partir de una ventaja económica y donde también existirían crecimientos acelerados y la disposición de servicios y garantías al conjunto de la población, de ninguna manera existió un modelo general de política social, sino que la existencia de diferentes modelos fue dada en tanto la relación entre la esfera del Estado, la sociedad y el mercado prevaleció y adquirió diferentes connotaciones. Por ello será necesario decir que un modelo de política social debe ser entendido como el conjunto de las configuraciones respecto a las estrategias y proyectos a realizar de acuerdo a un contexto económico, social y político específico, es decir el cómo están relacionadas las distintas esferas en un tiempo y espacio determinado.⁶

Con esto, podremos plantear sólo como políticas públicas a aquellas que: “se conciben como una tecnología de gobierno que tiene como propósito el proceso de la toma de decisiones relacionado con el bien común; que incorpora opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación –participación– de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.”⁷

A partir de aquí, la política social, abandonó el populismo, pudiendo existir en los términos de una política pública o una política Estatal⁸, pero que tendrá elementos fundamentalmente

⁶ Contreras Suárez Enrique, “Modelos, estrategias y proyectos para una política social del bienestar solidario”, en Arreola Ayala, Álvaro, *La sociología Hoy en la UNAM*, FCPyS-UNAM, México, 2003, Tomo I, pp. 11-37

⁷ Rodríguez Peñalosa, Martín, et al. “Política económica y política social, como una política pública para combatir a la pobreza”, en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009, p. 126

⁸ Pese a la distinción entre Política Pública y política Estatal, en cuanto al manejo y creación de las medidas que se desprenderán de éstas, es importante mencionar que en México podemos considerar una evolución en estos conceptos, dado que el cambio en el modelo económico de desarrollo, esto es, el abandono del proteccionismo por el capitalismo sin reglas, trajo cambios en el país que se traducirían en una descentralización del Estado y una institucionalización de la política social, lo cual permitiría la creación de escenarios de negociación y comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, pasando así de un concepto de

de regulación y mejoramiento de las estructuras sociales, haciéndose presente en el desarrollo de la educación, la alimentación, la salud o la seguridad social, teniendo como eje de su funcionamiento a los ciudadanos, situándolos en el centro como demandantes y beneficiarios de las políticas públicas, pretendiendo dejar de lado concepciones asistencialistas de poca efectividad, en pos de una incorporación de las necesidades y demandas de la población en sus diversos sectores, pretendiendo así incorporar elementos de distribución, protección y justicia social,⁹ dejando el corporativismo priista en segundo término, en las relaciones obrero-patronales.

A continuación, podremos repasar algunos conceptos que diversos autores presentan sobre la política social teniendo ciertos elementos en común, pero separándose en algunos elementos críticos, lo que nos permitirá construir una definición sobre la cual operar en este proyecto.

De acuerdo al SIDESO (Sistema de Información del Desarrollo Social), la política social es “la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.”¹⁰

Raúl Atria por su parte, nos dice que por política social se entienden a aquellos “conjuntos articulados y temporalizados de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.”¹¹

Por otro lado, Concepción Ceja Mena nos dice que se refiere a “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y

política Estatal al de una pública, en términos de una reconsideración de los objetivos de las mismas, y de su ejecución, tema que se tratara en los siguientes capítulos.

⁹ Ortiz, Isabel, “Política social”, en *Guías de orientación de políticas públicas*, ONU, p. 6. [En Línea] Disponible en: http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf

¹⁰ Sistema de Información del Desarrollo Social, ¿Qué es la política social?, [En Línea] Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=179>

¹¹ Atria, Raúl, *Políticas sociales: Concepto y diseño*, Universidad de Chile, 2005, p. 55. [En Línea] Disponible en: <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/114/Atria-Politic.pdf?sequence=1>

equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.”¹²

Carlos Arteaga Basurto por su parte, nos dice que son aquellos “instrumentos por los cuales, mediante planes y programas, el Estado busca cristalizar los objetivos constitucionales de Justicia Social, es decir un conjunto instrumental que tiene el propósito de lograr que los frutos del desarrollo se redistribuyan entre las mayorías nacionales.”¹³

Con esta serie de definiciones en mente, es posible ver que efectivamente tienen rasgos en común, teniendo el hecho de que son usadas por el Estado o agente público con el fin de reproducir y generar oportunidades que den pie al cambio social, a la igualdad y a la integración, un aspecto que nos hará ver la presencia de una consideración de la política social como un medio para lograr el desarrollo humano, entendido en un ámbito integral, no solo en lo económico, un elemento sobresaliente, ya que será en el comienzo del periodo neoliberal de México, cuando esto se plasmaría en la política social mexicana, a través de la creación del programas sociales nacionales, y la cada vez más creciente descentralización Estatal, que llevaría a la modificación de los Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 1988 a fin de incorporar estos elementos en su plan de acción.

Así entonces, a partir de estas coincidencias en las formulaciones de los autores, se procederá a enunciar una definición que tiene dentro de sí todos los elementos encontrados, a fin de poder servir como base y guía para los puntos que serán trabajados en el proyecto, teniendo, entonces, que las políticas sociales serán entendidas como:

Las acciones realizadas por el Estado destinadas a articular mecanismos e instrumentos con el objetivo en mente de permitir que se logre una sociedad con equidad, cohesión y un aparente sentido de pertenencia entre sus miembros o habitantes de la población, a fin de lograr una mejora en la calidad de vida, mejores oportunidades de incorporación a la vida económica y social de la población y muy importantemente un sentimiento de igualdad en el ejercicio de la participación social trayendo consigo una identificación mayor con un

¹² Concepción Ceja Mena, “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

¹³ Arteaga Basurto, Carlos. “Política Social y pobreza en México: Consideraciones Básicas”, en *Estado, Economía y Pobreza en México*. UNAM. México 2007 p. 273

régimen estatal, cosa que permitirá a este conservar su autoridad y preservar la hegemonía dentro del Estado.

A partir de esta definición es posible distinguir dos elementos particulares muy importantes: primero el que resalta la intención de lograr una equidad social entre los habitantes, incorporándolos a la vida económica y social de la región, entendiendo esto como el medio principal bajo el cual se podría lograr crear individuos educados, y con un desarrollo social pleno a fin de romper con los ciclos de marginación de los que pudiesen formar parte y por otra parte, la intención de generar un sentimiento de pertenencia y de participación en las decisiones del Estado, un aspecto que recuerda a lo descrito anteriormente sobre la política social, poniendo al centro al individuo y haciendo que tenga voz acerca de aquello sobre lo que el Estado habría de enfocar sus programas sociales, un par de elementos que serán cruciales en la política social en México, que se refieren a dos elementos muy particulares que se revisaran: la marginación y el clientelismo.

Antes de proceder a definir estos últimos, es prudente mencionar que la política social, hace uso de instrumentos que indican la forma y los medios por los cuáles las políticas sociales son implementadas en un determinado momento y espacio, existiendo una adecuación de los mismos respecto al modelo en el que se enmarcan, pudiendo agruparse de la siguiente forma:

- Instrumentos organizativos: Aquí está considerada cualquier estructura pública o de naturaleza mixta formada para regular su acción en un determinado sector o espacio, de forma que facilitan los marcos de cooperación o de acción de los actores involucrados en el desarrollo y ejecución de las políticas. Estas estructuras, pueden ser de coordinación o cooperación; las primeras están enfocados a las acciones de un actor específico (como el Estado) que organiza a sus agentes internos; mientras que las segundas surgen como mecanismo de cooperación entre actores diferentes (como Estado y mercado), a fin de delimitar responsabilidades.¹⁴

¹⁴ Velasco, María, *Distintos instrumentos para un mismo fin, los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*. Universidad Complutense. [En Línea] Disponible en: http://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf

- Instrumentos programáticos: Indican la articulación y ejecución de planes generales como proyectos para un ámbito específico, delimitando marcos temporales y espaciales de acuerdo a un referente básico, relacionado con las características propias del espacio donde se aplicarán los planes, por lo que requiere de objetivos y medios necesarios para su cumplimiento. Además, su funcionamiento obedece a marcos conceptuales que orientan la selección, organización e interpretación por parte del actor encargado de la ejecución (el Estado o la Institución encargada) así como de un sentido compartido entre los actores involucrados en la puesta en marcha del programa, asegurando un funcionamiento efectivo.
- Instrumentos normativos o de ordenación: Involucran los medios de regulación de diversos aspectos de la sociedad, a fin de implementar de manera adecuada las políticas sociales, implican la intervención en espacios o sectores específicos para dicho propósito. Al ser de carácter normativo implican un carácter vinculante entre impulsor y beneficiados, siendo además de aplicación directa por su carácter obligatorio.
- Instrumentos financieros: Son los medios que facilitan el curso de acción de las políticas, dado que facilitan, apoyan o estimulan actividades útiles para fomentar un apoyo financiero por parte de iniciativas privadas o sectores paralelos al Estado, asociados generalmente a un programa social, otorgando beneficios en la forma de créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etcétera, permitiendo una mejor y más completa ejecución del programa.¹⁵
- Instrumentos de mejora del conocimiento: Dentro de estos instrumentos se involucra el papel de las políticas como medio para la construcción, fomento y distribución del conocimiento entre los sectores con mayor grado de marginación o menos beneficios, dado que el conocimiento se entenderá como uno de los elementos necesarios de una sociedad con un correcto desarrollo.¹⁶

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

- Instrumentos de comunicación: Se tratan de aquellos elementos que permiten la generación y consolidación de determinados valores o principios, orientados en su mayoría concientizar sobre alguna problemática social o de acciones que podrían complicar la ejecución de las políticas en términos del desconocimiento de los potenciales daños que se puedan generar, por ejemplo campañas sobre cuidado del medio ambiente, de uso de recursos naturales como el agua, de la importancia de la educación y alimentación, etcétera.¹⁷

Estos instrumentos pues, nos permiten ver notablemente que los programas sociales son una herramienta de las políticas sociales para profundizar y ejecutar sus acciones, por lo tanto, no existe una diferencia entre ambas, razón por la cual los términos se pueden usar indistintamente y es que si bien no todas las políticas deben usar programas, todos los programas son parte de una política social.

La marginación, por otra parte, es un problema que se puede encontrar en gran escala en nuestro país, encontrando su principal origen en el crecimiento desmesurado de las ciudades, creando metrópolis densamente pobladas, pero en un país en el que las condiciones políticas y sociales propician condiciones bajo las cuales no existía el acceso igualitario de oportunidades a lo que se le sumaría la inexistencia de los medios o capacidades para adquirirlas o generarlas, elemento traducido también en privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.¹⁸ Alfredo Bustos, define a la marginación como el “fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.”¹⁹

Este fenómeno, propiciaría que grupos de la población fuesen obligados a vivir en un estado de exclusión, que los relega a situaciones de vida inferiores a los de otros grupos

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Consejo Nacional de Población, *Índice absoluto de marginación 2000-2001*, p. 11 [En Línea] Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>

¹⁹ Bustos, Alfredo, “Niveles de marginación: Una estrategia multivariada de clasificación”, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 1, p. 173 [En Línea] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_02/doctos/rde_02_art10.pdf

sociales, en el aspecto económico, entendido en menores ingresos, menor o nulas posibilidades de participación política o ciudadana, o servicios fundamentales de salud, alimentación y educación, un elemento fundamental, dado que tal y como la definición de política social apunta, el objetivo principal de ésta será el de integrar de nuevo a estos grupos excluidos, otorgándoles los medios y las condiciones para poder desarrollarse, haciéndolo dentro del marco de una participación directa con el Estado.

Así pues, la definición más básica de marginación, nos habla de dejar a una persona o grupo de personas en una condición de inferioridad ya sea en lo político, lo social o lo legal, caracterizada por Coplamar como “aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible”²⁰; existiendo además, cuatro dimensiones básicas presentadas por CONAPO para considerar la expresión del fenómeno:

- **Vivienda:** Definida como el espacio afectivo y físico en donde los individuos desarrollan sus vidas en distintas etapas de sus vidas y refuerzan así sus vínculos familiares. La importancia de generar condiciones que permitan una vivienda digna radica en el fomentar la integración familiar a fin de lograr un desarrollo correcto de los infantes, tratando de generar desde este lugar las condiciones favorables para su desarrollo, procurando reducir la insalubridad y proporcionar acceso a los medios materiales para el desarrollo, tales como la tecnología.²¹
- **Educación:** Un elemento considerado como relevante en el tratamiento de la marginación ya que es considerado un factor crucial para fomentar el desarrollo en tanto una mejor educación permite acceso a mejores empleos, con lo cual aumentan los ingresos y de esta forma es posible mejorar el aspecto de la vivienda y el de la integración social, creando individuos competentes y capaces de participar activamente en la vida económica y social del país, mientras que en un ambiente donde no hay condiciones de acceso a la educación, genera un analfabetismo que no

²⁰ Coplamar, *Geografía de la marginación*, Siglo XXI Editores, 1998, p. 22

²¹ Consejo Nacional de Población, *Índice absoluto de marginación 2000-2001*, p. 15 [En Línea] Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>

hace más que recrear los escenarios de exclusión y marginación dado que seguirá sin existir un acceso a las oportunidades y no habrá participación en la vida social y económica del país.²²

- Ingresos: Esta dimensión, tal y como se mencionó en la anterior, resulta relevante ya que existiendo una educación y vivienda en buenas condiciones, esto muchas veces se traducirá en la posibilidad de un mejor empleo, lo que necesariamente trae un mejor ingreso para los individuos, permitiendo satisfacer correctamente las necesidades básicas a la par de que permitirán el ahorro y el acceso a elementos que si bien no son básicos resultan de gran utilidad para el desarrollo del individuo, tales como el acceso a las tecnologías, existiendo así nuevamente individuos capaces y que forman parte activa del sector económico.²³
- Distribución de la Población: La última dimensión tiene que ver con lo que se mencionó al comenzar a hablar de la marginación, donde el crecimiento de la población y las ciudades cada vez más pobladas, gracias a un fenómeno de migración que traerá como consecuencia que las localidades pequeñas queden muchas veces aisladas, perdiendo el aspecto macroeconómico dentro de ellas, careciendo en ocasiones de infraestructura y servicios básicos para el desarrollo, creando así comunidades periféricas que crearán un círculo alrededor de los asentamientos más grandes, siendo aquí donde existirán menos posibilidades de desarrollo gracias a la carencia o poco acceso a los servicios.²⁴

La pobreza será otro apartado al que se hará mención, especialmente después de que la política social mexicana se reorganizara y considerara su erradicación, teniéndolo como uno de sus objetivos centrales, alineado a los objetivos del Banco Mundial, cuya finalidad en lo que respecta a la pobreza, es reducir la pobreza extrema que equivale a reducir el porcentaje de individuos que subsisten con menos de \$1.90 dólares al día, a una cifra de 3%

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

o menos para 2030.²⁵ Este fenómeno, puede ser descrito unidimensionalmente, como la falta de ingreso o de medios de consumo, dotándola de una perspectiva economicista que explica el poco desarrollo de la política social mexicana antes de 1988, donde, mediante el crecimiento de las condiciones económicas del país, se pretendía erradicar la pobreza, vista como una expresión resultante del puro desarrollo económico, -o falta de este- sin considerar la existencia de otros factores que la generan y que podrían ser medios alternos bajo los cuales se podría evitar su existencia. Desde una perspectiva multidimensional, es posible describirla como la situación que se presenta para los individuos, familias o grupos de una población debido a la carencia de recursos para obtener la alimentación, actividades, condiciones o comodidades de vida adecuadas, en cuanto a su aprobación por la sociedad como algo habitual, siendo la pobreza, la expresión de la privación de las capacidades básicas que permiten normalmente a un individuo mejorar sus condiciones y acceder a las oportunidades que le permitan evitar el hambre, la desnutrición, conseguir una vivienda digna y poder participar activamente en la vida social de su comunidad.²⁶

Estos elementos serán fundamentales y serán incorporados en el discurso del Banco Mundial que rescataría a la carencia de oportunidades en las personas para contribuir al crecimiento económico, carencia de tomar decisiones en cuanto a sus propias vidas y vulnerabilidad a padecer accidentes o enfermedades como indicadores básicos de la pobreza en una determinada población.²⁷

En lo que respecta a la medición de la incidencia de la pobreza en el país, ésta se hace de acuerdo a los lineamientos estipulados en la Ley General de Desarrollo Social en donde se designa al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL) como la entidad que ha de establecer dichos lineamientos y criterios en lo que respecta a la medición, identificación y definición de pobreza, pretendiendo el uso de estadísticas y datos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,

²⁵ Banco Mundial, *Panorama sobre la Pobreza*, [En Línea] Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty>

²⁶ CONEVAL, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*, p. 13 [En Línea] Disponible en:
http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Evolucion_determinantes_de_la_pobreza_urbana.pdf

²⁷ *Ibíd.* p. 14

(INEGI), apoyándose si es conveniente en datos de otra procedencia, considerando los siguientes indicadores para este objetivo²⁸:

- Ingreso corriente per 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.
- Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

El ingreso, como se puede ver hasta arriba de estos indicadores, sigue siendo un factor relevante en el estudio de la pobreza tal y como sucede con la marginación, que como ya se reviso es uno de los factores y expresiones más visibles de la existencia de pobreza en una comunidad, y es que el ingreso es finalmente la expresión de la capacidad y acceso a los servicios de los individuos, así como de su educación, preparación y demás características que forman parte de un desarrollo integral, y por tanto, de la existencia de los demás indicadores de la lista, razón por la cual el INEGI considera sus propios criterios para medir el ingreso, y poder dar datos certeros a CONEVAL a fin de realizar las ya mencionadas mediciones, a la vez que crea tres categorizaciones de pobreza, respecto de la deficiencia en el ingreso que se presenta, para lo cual se emplean los datos recabados en los Censos de Población y Vivienda, complementados con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, levantada también por el INEGI, y donde es posible plantear el ingreso de acuerdo a tres clasificaciones de pobreza generada²⁹:

- Pobreza Alimentaria: Incapacidad de obtener la canasta básica alimentaria.

²⁸ *Ley General de Desarrollo Social*, Artículo 36

²⁹ INEGI, *Marco estadístico nacional: Muestras de hogares y establecimientos*, México, 2008, [En Línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa5/19/JavierSuarez.pdf>

- Pobreza de Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria sumado a la imposibilidad de efectuar los gastos necesarios destinados a salud y educación básicas.
- Pobreza de Patrimonio: Insuficiencia para adquirir los anteriores servicios, a lo que se le sumaría el vestido, la vivienda y el transporte y demás elementos que permiten tener una vida digna.

Finalmente, tenemos al clientelismo, como uno de los fenómenos que se desprenden del surgimiento de las políticas sociales tras la desarticulación del Estado posrevolucionario; un fenómeno que puede ser descrito dentro del contexto de las políticas sociales, en tanto se crea un ambiente de negociación producto del involucramiento de la sociedad en la vida política del país, al tiempo que pierde importancia el poder ejercido a través de las corporaciones, lo cual fue posible gracias a la llegada del modelo neoliberal a nuestro país, dando por terminado el periodo del Estado populista, con capacidad de imponerse ante la sociedad, transformando el uso de mecanismos clientelares, a fin de otorgar beneficios tanto a la sociedad, como a las corporaciones, mismas que ya no serían las fundamentales para la conservación en el poder del Partido Revolucionario Institucional.

Una de las definiciones de clientelismo que se revisará y sobre la que se partirá para poder lograr la comprensión del fenómeno, y por tanto de su presencia como un factor en la política social mexicana, es la que da Jorge Audelo Cruz, quien nos dice que el clientelismo se refiere a: “Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de factores entre dos sujetos basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia y de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político y votos.”³⁰ Por lo tanto, este fenómeno puede ser visto como un mecanismo de dominación y cohesión política, puesto en marcha por actores que ocupan un lugar jerárquico superior en la relación de poder, a

³⁰ Audelo Cruz, Jorge, “¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, en *Estudios Sociales*, vol. XII, núm. 24, p. 127

cambio de recursos políticos legitimadores tales como lograr consenso o fomentar la lealtad ya sea hacia una persona, el partido o el Estado en general.³¹

Así pues, la definición tradicional del clientelismo, nos dice fundamentalmente que se trata de la expresión de intercambios materiales y simbólicos específicos entre individuos y grupos, un intercambio, no un regalo, ni mucho menos una imposición, sino el producto de una interlocución en la que una parte, que carece de los medios de satisfacer sus necesidades, recibe la satisfacción de éstas por parte de un actor superior, en este caso el Estado, a través de diversos mecanismos, políticas o programas, a cambio de retribuir dichos beneficios de formas diversas, pero generalmente asociadas a los votos, de ahí que, en ocasiones, se trate al clientelismo como el fenómeno de la compra de éstos, una de las razones de que se tenga una percepción negativa del fenómeno, pero que en la práctica encuentra una incidencia altamente voluntaria y con una población dispuesta a cooperar, en donde el modelo de política social que se generará, permitirá satisfacer más efectivamente las demandas de la población, generando aceptación, cohesión social y estabilidad, situación presentada en 1988, en donde se superó el rechazo político ocurrido en torno a las elecciones, consolidando el proyecto neoliberal con la alianza del PRI con el PAN a partir de este año.³²

Con esto, si queremos realizar una reducción del concepto, veremos al clientelismo como una distribución de recursos, que no siempre debe ser equitativa, pero que al lograr presentar un sentimiento de satisfacción real, gracias a que se apuntarán las necesidades específicas de cada grupo social según sus características particulares, gracias al replanteamiento y modificación del modelo de política social, que dejará de dar un asistencialismo general y residual, para dar pie a una institucionalización, que buscará tener un aspecto de retribución para con los ciudadanos, obteniendo a cambio estabilidad y apoyo que puede traducirse en cohesión social y mejoramiento de la imagen política de un partido o individuo. Finalmente, es importante repetir que se consideran dos actores presentes en una relación de clientelismo: el patrón y el cliente, donde el primero generalmente representa a la parte con autoridad o poder, tradicionalmente el Estado, y en el cliente

³¹ V. Trotta, Miguel E. *La metamorfosis del clientelismo político: Contribución para el análisis institucional*, Espacio Editorial, Argentina, 2003.

³² Hernández Vaca, Jerónimo, *El Estado en México 1521-2008*, Plaza y Valdés, México, 2008.

encontraremos al actor con acceso limitado a los recursos y al poder, en otras palabras, el grueso de la población.

Estos elementos serán tratados con más detalle en los apartados siguientes, situación que se hará de manera más precisa ahora que se han presentado los puntos principales de la conceptualización de las dimensiones que se consideran de importancia para la ejecución del proyecto, con lo cual ahora se procederá a iniciar la revisión histórica de la política social en nuestro país, comenzando con la década de los setentas.

Por otra parte, y antes de iniciar la revisión de la política social mexicana a partir de la década de los setentas, es conveniente hacer una revisión de los elementos básicos que describen al corporativismo, a fin de apuntar sus características principales y brevemente, el contexto bajo el que surge, lo cual nos permitirá dar mayor contexto a los procesos de modificación de la política social tras la llegada del neoliberalismo, y con esto, de la constitución de los nuevos modelos que habrían de actuar con prevalencia en el país.

El corporativismo fue la doctrina predominante del país hasta 1988, misma a la que se plantea en un aspecto de oposición contra el clientelismo, donde si bien, se tenían definidas y arraigadas como clientelas estables a las masas de la población, no existían las condiciones para que se presentase una negociación, elemento fundamental de una relación clientelar.

El corporativismo, se refiere a la doctrina social y política que promueve un Estado interventor a fin de solucionar problemas laborales o sociales, a través de la conformación de corporaciones profesionales, que agrupen a trabajadores o empresarios, esto es, sindicatos o uniones que permitan lograr una cohesión entre la población, reivindicando aparentemente las demandas y necesidades de los miembros de dichas corporaciones, permitiendo a la vez fortalecer al Estado, actuando como un mecanismo de control de masas. Esta doctrina predominó en el país a consecuencia de la construcción del Estado posrevolucionario, que, como sabemos, presentó el fenómeno de Partido de Estado, a partir de que busca concentrar en sus filas al sector político del país y además busca la militancia y pertenencia de la población en general en el mismo Partido, a fin de arraigar el control y poder realizar sus políticas interventoras con mayor facilidad. En nuestro país se haría a través del Partido Nacional Revolucionario, luego del Partido de la Revolución Mexicana y

finalmente del Partido Revolucionario Institucional, distintos nombres del partido que gobernó durante más de setenta años el país y que como sabemos, ejercía un poder absoluto en su toma de decisiones, creando un ambiente cohesionado, donde la propia herencia revolucionaria, ayudaba a crear un consenso político organizado gracias a la forma en que se adhirieron a los caudillos y la lucha revolucionaria a la doctrina del partido, creando un régimen de dominación en donde las masas se alinearían con los lineamientos del régimen a través de organizaciones ligadas directamente a éste.³³

A partir de aquí, surgiría la creación de dos grandes corporaciones que estarían estrechamente ligadas al Estado y con esto al Partido, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1936, creada a partir del logro de Lázaro Cárdenas de desvincular los sectores obrero y posteriormente campesino de las viejas esferas del poder, y es que previo a la reestructuración del partido, estos sectores no pertenecían oficialmente al mismo, radicando el poderío inicial de Cárdenas en el acto de involucrarlos y reconocerlos como parte de un grupo social perfectamente integrado, con lo cual años más tarde a la creación del CTM, se sumaría la Confederación Nacional Campesina (CNC), logrando de esta forma que estos sectores participaran activamente como apoyo a las estrategias gubernamentales del Partido, gracias a que se les había otorgado un campo de actuar libre donde podrían desarrollarse activamente, creando así corporaciones filiales al Partido, representando un modelo en donde la función del Estado se reducirá a coordinar las actividades propias de las organizaciones, dado que éstas, en ocasiones, sobrepasarían al partido mismo, y es que en la lógica corporativista, estas organizaciones, especialmente la CTM, serán vistas como un miembro del partido y no como un órgano del Estado.³⁴

Así pues, esta nueva reorganización traída por Lázaro Cárdenas, representaría un cambio significativo respecto de la anterior organización del Partido, teniendo que “el Partido de la Revolución Mexicana, no surgiría precisamente como un partido de masas, sino como un *partido de corporaciones*, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban elementos secundarios. Eran las organizaciones (o *el pueblo*

³³ Córdova, Arnaldo, “La política de masas y el futuro de la izquierda en México”, en *Cuadernos Políticos*, número 19, México, enero-marzo de 1979, p. 14

³⁴ *Ibíd.* p. 21

organizado) las que constituían al partido.”³⁵ Así se consolidaría de esta forma la institucionalización de la revolución, a través de la aparente representación de la misma en tanto eran parte las agrupaciones campesinas y obreras, y por otra parte, las militares y populares, constituyendo un momento clave para la reorganización del movimiento obrero, erigiendo corporaciones que no interactuarían más que con el Estado, donde el gobierno impediría la alianza entre el sector obrero y campesino a fin de impedir la creación de movimientos autónomos que pudiesen radicalizarse y con ello destruir la nueva base del Partido y del Estado, en donde en un hipotético escenario de sublevación, era posible combatir a un sector pero no a los dos, después de todo era un partido donde la herencia revolucionaria estaba aún fresca y las lecciones de una unión de ambos sectores, como algo negativo aún era reciente.³⁶

Con esto, no es sorpresa entonces entender el cómo la llegada de la alternancia propiciada por la victoria del PAN en las elecciones de 2000, acarrió una problemática para los sindicatos y uniones, en tanto se estaba llegando a un momento cumbre de la crisis del Estado Corporativista, donde las corporaciones perderían el respaldo del Partido y de la figura del presidente, lo cual daría pie a potenciales movimientos de democratización dentro de las corporaciones, destruyendo la lógica Estatal que reinaba, convirtiéndose, eventualmente, en entes aparentemente más independientes, sin una dependencia directa del Estado, pero aún involucrada en los procesos de constitución política y de estabilidad social, y es que si bien el Partido dejó de ser un *partido de masas*, como lo fue desde la era de la Revolución Mexicana desde décadas atrás, a partir de 1982, serían ahora los sindicatos los que controlarían y sobre todo, dirigirían a dichas masas desde los centros de trabajo.

Así entonces, el corporativismo sería la doctrina cumbre de las transformaciones del Partido de Estado, presente en un México, que formaría parte de las tendencias *desarrollistas* de Latinoamérica posterior a la Segunda Guerra Mundial, que presentarían el origen de la consideración economicista del desarrollo y es que se entendería como vía de superación, para estar a la par de las potencias desarrolladas, la industrialización dentro de los procesos económicos y de producción, generando así un hipotético desarrollo en las

³⁵ Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, Ediciones Era, México 2006, p. 148

³⁶ *Ibíd.* p. 164

naciones lo cual repercutiría en las condiciones de la población como un factor secundario, elemento que recordaremos, es fundamental en la percepción de la política social previa a la entrada del neoliberalismo en el país. En la misma línea, sería una doctrina en donde encontraremos la presencia de modelos proteccionistas, que pretendían, mediante medidas arancelarias y leyes prohibitivas, activar el mercado interno, en donde la centralización e intervención directa del Estado serían fundamentales, fomentando el desarrollo de empresas nacionales que actuarían como elemento creador de empleos y de bienes de consumo, un elemento al que se le sumaría la presencia de las corporaciones como elemento formador del *pueblo organizado*, y permitiría la propagación de un estado de dependencia, tanto de la sociedad en general, como de las periferias. Y es que no podemos olvidar que, durante el periodo de duración de este modelo, el desarrollo se concentraría principalmente en las ciudades, generando los fenómenos de urbanización y desplazamiento que dejarían a las periferias, entendidas como las comunidades y Estados que rodearían a las ciudades más pobladas, como entes dependientes y con cinturones de marginación marcados que no serían atendidos hasta el cambio de modelo y llegada del neoliberalismo. Era la presencia pues, de un Estado Benefactor o de Bienestar que, a partir de seguridad social, y desarrollo económico interno -fomentado con exenciones fiscales, subsidios y otras medidas- pretendía lograr un país desarrollado y estable económicamente, a través de un control social directo.

Con esto, durante el periodo corporativista, la relación entre el Estado y la sociedad estaba sobreentendida en la línea de un apoyo tácito, que, si se desea ejemplificar en las elecciones, se aplicaría en el sentido de que no había la necesidad de generar un sentido de pertenencia o de orientar el voto a través de medidas como las políticas sociales, dado que las propias corporaciones serían las que dirigirían la atención hacia una personalidad política, que además se encontraría sin oposición real, dadas las condiciones hegemónicas que permeaban aún en la sociedad, que hacían imposible una alternancia en el ejercicio del poder, cosa de la que las corporaciones se beneficiarían y se crearía un círculo vicioso de apoyo que no daría pie al cambio o a la democratización de sus estructuras, y con esto, no existiría una relación clientelar que exigiera negociar o incluso relacionar directamente a la población con el gobierno, pues todo se haría, si acaso, de acuerdo a la pertenencia a un partido o sindicato.

Con la llegada del neoliberalismo sin embargo, podremos observar que la estructura corporativista comienza a desarticularse, toda vez que el Estado comienza a perder el poder sobre la población gracias a los procesos de democratización propios de la apertura de los mercados y la descentralización del Estado, elementos que permitirán la creación de nuevas estructuras de poder que, sin necesidad de tener una afiliación directa a una de las corporaciones estrechamente ligadas al gobierno, permitirán que la población exija de manera más directa y clara sus demandas. Esta situación se reforzará gracias al cambio de modelo en la aplicación de las políticas sociales, pasando de un Estado Benefactor que, si bien pretendía generar bienestar en la población, no atendería de manera específica las demandas de muchos de los sectores de la misma, existiendo una carencia que sería utilizada, primero, por el propio régimen Priista a manera de legitimar su mandato en uno de sus momentos más débiles y, posteriormente, por la oposición política, como un genuino estandarte de lo que debería ser el desarrollo; no debemos olvidar también que aquí es donde se presenta un cambio en la política economicista de la política de desarrollo, pues el gobierno se propuso impulsar el desarrollo económico y el desarrollo social, para llegar a un desarrollo integral tal y como la administración foxista pretendía, entendiéndolos como necesarios y como el asunto de atención de primera orden de la política social, institucionalizando su práctica y logrando que se diera una relación directa entre la población y el Estado.

Esta nueva relación, será creada en el marco de una red clientelar, donde se negociarían los beneficios que recibirían ambas partes, de manera explícita, aquellos para la población, e implícitamente los del poder en turno, creándose entonces en el ciclo de producción capitalista neoliberal, la figura del *patrón* y el *cliente* en la interacción con el Estado, donde éste finalmente, ejercería acciones de asistencia y retribución a fin de generar un capital político ya sea para el partido o para los actores como individuos, permitiendo la creación de dinámicas distintas durante las elecciones y los periodos previos a estas, reconfigurando el Estado, orientándolo hacia una desarticulación del modelo de corporaciones que si bien no desaparece del todo, dejará de ser el modelo predominante del país, dejando este lugar para el clientelismo.

Capítulo I La Política Social Mexicana (1970-1994)

1.1 Década de los setentas – El Estado de Bienestar

El uso de instrumentos para obtener algún beneficio o simpatía es algo que se desata a raíz de las transformaciones en la consideración y creación de políticas sociales, y por ello de programas, que surgen a partir de la década de los 40's y que sufrirían cambios drásticos en dos momentos distintos, que nos harán comprender el cómo se comportan los programas sociales el día de hoy.

Si bien, el campo de acción de la política social en nuestro país es uno de gran extensión que abarca varias décadas, remitiéndonos hasta los propios orígenes del Estado como lo conocemos al día de hoy, las décadas de 1970 y 1980 son de particular importancia en el cambio del mencionado comportamiento de las políticas sociales, ya que hablamos de momentos en los que se dio un cambio total en el modelo de desarrollo económico. Tenemos la década de los setentas como la última en la que el país vería el ejercicio del *modelo de desarrollo hacia adentro*, también llamado de sustitución de importaciones, donde las medidas que se generaban con el fin de combatir la pobreza, lo hacían mediante la lógica de un Estado centralista e interventor para promover el desarrollo económico, con el fin de que eventualmente los pobres mejoraran su nivel de vida y de ahí eliminar a la pobreza, partiendo así de una visión del bienestar social como algo basado en la idea de que el crecimiento económico traería el bienestar de la población.

Con esta situación, se presentaron diversas políticas de asistencia social, con un carácter fundamentalmente universal y en las que se dependía en su totalidad del poder federal, debido al carácter central del Estado y su respectiva falta de secretarías e instituciones que de manera ramificada pudiesen encargarse de distintas labores de la administración pública, teniendo como única secretaría encargada de una política específica a la Secretaría de Salud, que se encargaría de la protección de los desempleados, surgiendo poco a poco reformas y decretos que crearían o modificarían otras instituciones pero se mantendría el

hecho de que, en esencia las políticas tendrían, un carácter de modelo asistencialista, donde incluso no se pretendía reducir la pobreza como primera orden, sino simplemente atenderla y satisfacer alguna necesidad producto de ella.

Por este enfoque que se tenía sobre las políticas, podemos decir que las carencias de la población eran vistas como una falta de desarrollo, que en la medida de que se extendiera y profundizara, podría integrar dentro a los sectores marginados. Algo similar a lo que suele decirse con la comparación con copas de champaña, donde al llenar la superior, ésta se derramaría y correría hacia donde fuera necesario. Entendiéndose así al desarrollo, con lo que nunca sería necesario atacar al problema como tal o como especificidad de la política, se trataba pues de incorporar gradualmente los beneficios del desarrollo.

Siguiendo este periodo, en la década de los setentas, tenemos el primer momento en el cual se considera el Índice de Marginalidad para diagnosticar las necesidades de población del país, elaborado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Siendo la primera vez que se buscaba tener una herramienta que ayudara a medir, catalogar y diferenciar entre los tipos de pobreza, que si bien aún no tenían la diversificación que existe hoy en día, sería donde nacerían los tres tipos de pobreza que cobran mayor relevancia en la investigación: la pobreza educacional, de abasto y salud. Con lo que permitían a las políticas sociales y sus programas determinar las estrategias más adecuadas para atacar el problema en una población determinada, a la vez que comenzaban a focalizar la atención del problema.

De igual manera, en este periodo se consideraron también otros enfoques como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas, un enfoque que aún no se erigía como el índice que se usa hoy en día y que se encuentra considerado dentro de los métodos de medición de la pobreza más utilizados, sino que se trataba de un enfoque utilizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para calcular en esta década la incidencia de la pobreza en el país; en donde se determinó que la cifra era de 34%. Una cifra que, sin embargo, se veía en conflicto con otros estudios de la época, pues todos estos enfoques e instrumentos que se usaban, tenían diferencias básicas y específicas en lo que se consideraba que se debía ‘cumplir’ para ser considerado pobre o marginado, por lo que se

encontraban cifras muy distintas y porcentajes muchas veces sesgados sobre un mismo año lectivo.³⁷

A la par, se comenzaba a generar un intercambio de apoyo político a cambio de una solución de demandas, vislumbrándose de esta forma, incipientes relaciones clientelares, así como cacicazgos rurales y urbanos. Fomentándose que la legitimidad del sistema se identificara y confundiera con el apoyo del partido, algo que es importante mencionar ya que podría argumentarse que el clientelismo ha estado siempre de fondo en el país, sin embargo es importante comprender el contexto en el que se generaba, el del Estado centralista, en este corporativismo que nada tiene que ver con los tintes clientelares o de negociación que surgirían en la década siguiente, ya que no se necesitaba obtener mediante una negociación lo que sencillamente podía imponerse.

La década de los setentas, en resumen, nos dice Julio Boltvinik, era caracterizada por una “sinergia positiva en todos los aspectos del bienestar social [...] un periodo en el cual las políticas públicas persiguen como objetivo central mantener el crecimiento económico y la creación de empleos bien remunerados ante un modelo de sustitución de importaciones que ya ha agotado sus potencialidades.”³⁸

Existía pues, un Estado benefactor cuyo único interés era el de mantener una economía cerrada, donde se desarrollaría un sistema de ayuda que estaría orientado hacia el mejoramiento de la calidad de vida, hacia un modelo de política social asistencialista, con un carácter universal, que pese a su consideración de solución de la pobreza, como una meta secundaria que sería satisfecha mediante el crecimiento económico, aún no tenía del todo el carácter economicista de la política social que se generaría con el neoliberalismo y con la entrada del capital extranjero, que orientaría a las políticas hacia una generación de índole privada, buscando un beneficio a través de la ganancia económica.

Un factor que comenzaría a ser relevante en esta década, para el entendimiento de la pobreza y las necesidades de la población, sería el de la vivienda, cuya demanda

³⁷ Gordon Rapoport, Sara, “Cambio y continuidad en la atención de la pobreza en México” en Randall Laura, *Reinventar México: estructuras en proceso de cambio. Perspectiva política social y económica, Siglo XXI*, México, p. 521

³⁸ Barcelata Chávez, Hilario (Comp.) *Desarrollo, Pobreza y Política Social en México. Textos de Julio Boltvinik*. Universidad de Málaga, España, 2012, p. 117

comenzaría gradualmente a incrementarse después de un crecimiento demográfico constante, producto de los movimientos de migración del campo hacia la ciudad. Durante este periodo, serían creados órganos dispuestos a atender este problema en específico, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), instruidas con el objetivo de atender dichas necesidades de suelo y vivienda de los grupos vulnerables. Esta situación sería pobremente resuelta mediante la ocupación irregular de tierras, en donde “se mezclaban la necesidad de los colonos y ejidatarios pobres, la voracidad de los fraccionadores ilegales, la corrupción de los funcionarios ejidales y urbanos, y la presión de los políticos del partido en el poder”³⁹. Tres serían las ciudades principales en las que se concentraría el mayor crecimiento de población: Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México, donde producto de esto se formarían los llamados cinturones de miseria, zonas de desplazamiento producto de las faltas de oportunidades después de la migración del campo a la ciudad. Esos nuevos sectores marginados en la ciudad, que como se mencionó, se veían sólo como un mal necesario, algo que debía existir producto del crecimiento de las ciudades, así como del ingreso a la modernidad del país, cinturones que se creía serían eliminados eventualmente.⁴⁰

José Luis Romero diría al respecto de esta situación: “La miseria sin esperanzas echaba de la ciudad a los jóvenes, a los que no se resignaban a enterrarse vivos en la ciudad que se moría, a los que todavía tenían fuerza moral para intentar reconstruir su vida en otra parte. Y la vieja ciudad apuraba su caída, abandonadas y en ruinas la mayoría de sus casas, y poblada solamente por viejos que arrastraban sus trabajos y sus días.”⁴¹

1.2 Década de los ochentas – La descentralización del Estado

La situación cambiaría en la década siguiente, en la cual el país daría la bienvenida a un modelo neoliberal, con el cual se pretendía abandonar el Estado tutelar, interventor y

³⁹ Ceja Martínez, Jorge, *Andar haciendo política. La democracia desde abajo y el vínculo local-global en el caso del PRONASOL*, El Colegio de Jalisco, México, 1997, p. 91

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Romero, José Luis, *Latinoamérica: Las Ciudades y Las Ideas*, SXXI Editores, México, 1976, p. 324

benefactor, en pos de lograr una economía competitiva. Donde un *Estado Regulador* era más útil que uno interventor, haciéndose presente también la importancia de establecer relaciones internacionales bajo una nueva consideración de mercado abierto, teniendo como ejemplos la forma del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés) y años tarde del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Tratados que lograrán afianzar la prevalencia de intereses privados y extranjeros en el país, productos del propio libre mercado, fortaleciendo el modelo regulador del Estado y descentralizando las labores del mismo, mismas que llevaban décadas sin modificarse, décadas en las que sin embargo, y como se mencionó, se efectuó un efectivo modelo de protección al mercado, que trajo consigo un Estado de bienestar y un crecimiento que en décadas no se ha visto de nuevo.

Para entender el cambio en el modelo del Estado pues, sólo necesitamos mencionar que se llevó a cabo un abrupto cambio en el patrón de acumulación nacional hacia el año 1982, año en el que se frenaría el desarrollo económico que traía consigo México desde la década de los treintas, siendo este cambio la entrada del neoliberalismo como consecuencia del fallido modelo petrolero de José López Portillo, que en definitiva terminó con el modelo de Estado benefactor y de sustitución de importaciones que existió por décadas, trayendo consigo reacomodos en las formas institucionales políticas y económicas del país, generando cambios en los modos de regulación y, en consecuencia, un aumento de la pobreza en nuestro país.⁴²

Con esto, se iniciaría una crisis en el país, misma que se extendería durante toda la década, que recibiría más tarde el nombre de la *década perdida*, sería en este momento donde “el Estado mexicano dejó de cumplir su papel de responsable de una política social orientada a enfrentar el creciente empobrecimiento de los grupos urbanos y la ampliación de los rezagos en las zonas rurales. Esta crisis fue presentada como evidencia del agotamiento del modelo estatal, y a partir de ella se dio un cambio importante en la perspectiva gubernamental sobre el problema de la pobreza, sus causas y la forma de enfrentarla. Desde entonces la política social quedó subordinada a los resultados de los cambios

⁴² Boltvinik, Julio. *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición*, COLMEX, [En Línea] Disponible en: <http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/doc03527020111013094502.pdf>

macroeconómicos”⁴³ Es justo esta última oración la que nos explica el por qué comenzaron también los cambios en la forma de elaborar las políticas sociales, manifestándose en la desaparición inicial de los subsidios a varios servicios y productos que hasta la fecha habían existido, causa y consecuencia de la descentralización que se presentaba en el Estado y sus esferas de influencia, mismos que se extenderían hasta mediados de los 90’s, en donde, por ejemplo, habría grandes reordenaciones en los subsidios a la tortilla y la leche. No se trataba ya de atender al problema general entendido como marginación, pobreza y desabasto, sino atender a la necesidad de lograr un panorama alentador para la economía global, obedeciendo preceptos del capitalismo neoliberal que presuntamente culminarían en un beneficio para toda la población y una desaparición de dicha pobreza y marginación.

En años ochenta, diría Bolvinik: “En medio de la crisis de la deuda y de las políticas de estabilización, se inicia la puesta en vigor del modelo neoliberal. Casi todos los movimientos favorables del periodo anterior se revierten. El objetivo principal de la política económica, al que se subordinan todos lo demás, es atender el servicio de la deuda externa”.⁴⁴

Esta situación repercutiría a tal grado que haría que las políticas y programas ahora fueran consideradas como campo de competencia también a nivel estatal y municipal, no sólo al federal, trayendo consigo cambios en la formulación de las políticas y su modelo de acción, lo que generaría que la burocratización culminara en una focalización de la pobreza, dando la oportunidad de que se generaran dos fenómenos: el primero, la creación de programas nacionales a fin de satisfacer las necesidades que décadas atrás ya eran satisfechas a través de las propias políticas del Estado benefactor, y con ello, en segundo lugar, la creación de un campo de acción política que funcionaría bajo los términos del nuevo modelo de Estado.

Y es que un Estado no interventor, que pierde sus tintes corporativistas, ya no se puede permitir la imposición de acciones, por lo cual la negociación, el clientelismo, surge como una atractiva alternativa para lograr cumplir los intereses de las esferas estatales y de paso cumplir también aquellas exigencias incipientes de la población.

⁴³ Cortez Ruiz, Carlos, “Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal” en Penso D’Albenzio, Cristina T, *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM, México, 2001, p. 199

⁴⁴ Barcelata Chávez, Hilario (Comp.), op. cit., p. 118

Sobre esta situación nos dirá Carlos Cortez Ruiz: “El neoliberalismo convierte al mercado en el asignador de recursos, y a las políticas sociales en las medidas destinadas a satisfacer las necesidades urgentes (que no básicas) de los sectores de la población que se encuentran en situación desfavorable para insertarse en el mercado, sólo mientras están aptos para satisfacer sus necesidades básicas a través de éste o inclusive como un medio para posibilitarlo”.⁴⁵

Sería así, el sexenio de Miguel de la Madrid el que vería entonces esfuerzos por realizar una descentralización profunda, en preparación a las políticas neoliberales que ya apuntaban a generar cambios en el Estado, misma que se manifestará no solamente en el plano político y de administración estatal⁴⁶, sino en una concentración demográfica y por tanto de la riqueza en las áreas urbanas, sobre todo de la Ciudad de México, que seguía recibiendo nuevos inmigrantes y creando nuevos asentamientos, fomentando una situación complicada incluso en el plano de la conservación natural y que aún en el sexenio de Carlos Salinas, seguiría siendo una preocupación que llevaría a la creación de incipientes programas sociales con el objetivo de desviar la inmigración a la Ciudad de México y hacer cambios en la forma de crecimiento de las ciudades.⁴⁷

Para lograr esto, Miguel De la Madrid haría uso de la estrategia que buscaría la descentralización mediante la redistribución de funciones entre los niveles de gobierno, la reubicación de las actividades productivas y económicas hacia otras ciudades de tamaño mediano, a fin de atender la ya mencionada centralización urbana, por lo cual le daría a la

⁴⁵ Cortez Ruiz, Carlos. op. cit., p. 196

⁴⁶ La descentralización nos propone Victoria Rodríguez puede y debe manifestarse en diversos campos de acción, no solamente entenderse como un fenómeno político o de reorganización Estatal, donde pese a la dificultad para conceptualizarlos, nos propone una tipología de 4 distintas formas de descentralización: la Política, entendible como una democratización, donde se le da mayor poder a la ciudadanía mediante la elección de representantes; la Espacial, referente a la creación de medidas que equilibren la urbanización y las actividades entre las ciudades a fin de regular e espacio; la Administrativa, que implica la transferencia de funciones y obligaciones del gobierno y sus dependencias; y la del Mercado y la Privatización, manifestada en políticas de liberación económica y de desregularización del sector privado, permitiendo a este último crear las condiciones para proveer servicios que en ocasiones los gobiernos no pueden ofrecer por sí mismos.

Rodríguez, Victoria, E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999

⁴⁷ *Ibíd.* p. 138

política de desarrollo regional un papel fundamental en su Plan Nacional de Desarrollo, llamándola la base para lograr la descentralización⁴⁸ creando estados desarrollados y capaces de llevar a cabo funciones independientes a fin de reorganizar la industria y formas de vida dentro de dichos estados. Existirían para lograrlo instituciones y dependencias que se unirían bajo el Programa de Desarrollo Regional, encargado de administrar el suministro de electricidad, teléfonos y caminos, así como satisfacer necesidades de educación vivienda y alimentación bajo el marco de la autosuficiencia y el abasto de áreas rurales, teniendo de fondo por supuesto el plan de lograr el crecimiento de las ciudades medianas.

Encabezando esto, se encontraría su reforma municipal de 1983, misma que modificaría el artículo 115 constitucional en lo referente al gobierno municipal, otorgándoles de manera real a estados y municipios la autonomía que constitucionalmente ya tenían pero que en la práctica no disfrutaban, creando una división territorial y organización política-administrativa en la base de Municipios Libres, eliminando intermediarios entre los ayuntamientos y los estados, limitando la participación del poder federal y sentando límites para la formación y elección de los representantes, todo bajo el marco de un refuerzo jurídico que convertiría a los municipios en entidades autosuficientes, responsables, y capaces de satisfacer las necesidades de sus gobernados⁴⁹; esta Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional presentaba como justificación de su existir el hecho de que:

“La centralización que en un periodo anterior permitió que el país acelerara su crecimiento económico y su desarrollo social ha dejado de ser útil y se ha convertido en una severa limitación para el proyecto nacional del país [...] La centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y los recursos necesarios para el desarrollo y, sin duda alguna, ha llegado el momento de detener esta tendencia centralizadora.”⁵⁰

De esta forma, De La Madrid pretendería cimentar los principios neoliberales bajo los cuales se regiría el país, mismo que en las condiciones que se encontraba, no era

⁴⁸ *Ibíd.* p. 153

⁴⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1993
[En Línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83.pdf

⁵⁰ Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999, p. 156

compatible ni viable para un modelo de participación económica global, y a la par encontraba la solución para el ya problemático crecimiento de las ciudades, específicamente el área del Valle de México, que no sólo tenían una población cada vez más grande, sino que sus condiciones de vida eran aún desproporcionadas y con múltiples disparidades respecto de los otros estados, además de esto, tenían dentro de sí, un círculo de marginación muy marcado.

De esta manera, la descentralización es un fenómeno que pone en marcha todas las variaciones que se le darían a la vida política y económica de nuestro país, y es que si puede discutirse su eficacia y si el conferir una autonomía real a los estados y municipios resultó beneficioso o no, lo que es una certeza es que la reciente participación de éstos, sumado a la integración de los individuos quienes reconociendo necesidades compartidas y deseos de una mayor participación política, comenzaría a crear una tendencia bajo la cual el aspecto autoritario que el Estado centralizado había mantenido por décadas, se comenzaría a perder, y en su lugar, estos municipios, estados e individuos por sí solos comenzarían a hacer demandas al poder federal y encontrarían al hacerlas en conjunto, la manera de ser escuchadas y encontrar las soluciones a sus inclemencias, todo esto gracias a que:

“La descentralización produce un acercamiento entre el poder y los ciudadanos, reduciendo la distancia que los separa. En consecuencia, permite que los poderes públicos respondan mejor las aspiraciones y exigencias individuales y grupales y, por ende, mejora su eficacia. En lugar de tratar de manejar todo en forma autoritaria, el poder tratará de responder a las expectativas que se expresan con facilidad a nivel local. Sabrá ser flexible y adaptarse a la evolución de la sociedad. En última instancia contribuirá a la felicidad de los seres humanos”⁵¹

En esencia estamos entonces ante el ya mencionado génesis del clientelismo como eje de la dinámica Estado-Sociedad, de la negociación y el beneficio mutuo por encima de la imposición de antaño.

Volviendo al fenómeno de la urbanización masiva del centro del país como un problema de primer orden, es relevante mencionar los sucesos que se generarían justo a la mitad de la

⁵¹ Couffignal, Georges, “La descentralización: Una idea nueva en América Latina” en Franco, Rolando, *Sociología del desarrollo, Políticas sociales y democracia*, Siglo XXI, México, 2001, p. 242

década, el año 1985, que es recordado por supuesto como el año en que un terremoto con una magnitud de 8.1 grados sacudió al área metropolitana del país, causando una destrucción que pocas veces se había visto, y sobre todo, siendo un problema más que habría de afrontar la capital del país, donde la destrucción fue más marcada. Esto sería algo que representaría un impacto considerable a la cada vez más creciente demanda de vivienda de la población, y es que ahora se adherirían a ésta, la recién creada necesidad de reconstrucción, así como un marcado fenómeno de desplazamiento poblacional, que podría pensarse sería un beneficio como forma de reordenar la composición de la ciudad, pero que en un sexenio marcado por el cambio de modelo y donde las políticas comenzaban a emprender camino, serían creados solo problemas aunque con ello, brillarían dependencias gubernamentales creadas con la reciente ola descentralizadora del país.

Con esto, el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, creado un año antes de la tragedia, en conjunto al INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) y el FOVI-FOGA (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda - el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda), comenzarían un programa especial de vivienda que propiciaría un crecimiento en la economía nacional, generación de empleos y por supuesto, construcción de viviendas que sería incluso un 30% mayor al sexenio anterior, pese a lo drástico de la demanda.⁵²

A estas instituciones, se les sumarían las acciones del Programa de Renovación Habitacional Popular de la Ciudad de México, el cual se encargaría de coordinar las acciones de reconstrucción, por medio de un programa equiparable incluso a los esfuerzos de reconstrucción de Europa en la posguerra.

Lo más resaltante de este programa es que su ejecución estuvo enmarcada en la firma del Convenio de Concertación Democrática del 13 de mayo de 1986, bajo el cual se fijarían las reglas para el mismo, siendo uno de los grandes programas en los cuales habría de por medio una negociación, que en este caso tendría esfuerzos de la iniciativa privada, del Estado y la sociedad, los tres pilares fundamentales que se resaltan en este trabajo. Se acercaba el momento de no retorno para la política social de nuestro país.

⁵² León González, Samuel (Coord.). *Política Social*, Cuadernos de Renovación Nacional, Secretaría de Gobernación, México, 1988, p. 67

Así pues, la llegada de la descentralización a nuestro país, desencadenaría toda una serie de factores que contribuirían no solamente a la modificación de la organización interna de los estados y municipios, las instituciones nuevas y su forma de aplicar las políticas sociales, sino que las necesidades inmediatas a satisfacer serían también otras, producto del desastre de 1985, lo cual culminaría en la creación vocal, de un amplio sector de la población que en el marco de un Estado, que ahora satisfacía las necesidades de una mayoría, exigiría en estos momentos una mayor representación política visible, no solamente bajo la elección de representantes, sino que éstos provinieran de lugares distintos que no fuesen el ya sexagenario partido en el poder. Se generaría entonces una pérdida en la legitimidad del régimen, que después de décadas como gobernante y, con el cambio de modelo de desarrollo, había dado a notar finalmente lo limitada de su visión y lo rebasadas que estaban sus metas, así como lo necesario que era para la población participar activamente en la vida política.

En este marco surgiría una oposición que poco a poco comenzó a ordenarse y a convertirse en una verdadera amenaza para aquellos que gobernaban, y una cierta esperanza para todos aquellos que estaban en desacuerdo, con lo cual, la situación de descentralización y de desapego hacia el Estado por parte de la política social, sería interrumpida hacia finales de la década, momento en que se celebrarían finalmente unas elecciones que rápidamente se harían infames ya que realizadas en un marco dañado, de ilegitimidad ensombrecerían y aplastarían la primera oportunidad de una genuina y fuerte oposición al régimen.

No es sorpresa hoy en día, que la jornada electoral de 1988 fuese tachada de fraudulenta de manera casi unánime entre la población y gran parte de la sociedad civil del país. Con lo cual no se hicieron los cambios en la ciudadanía y las estructuras del poder, justamente esa incipiente oposición que hizo que el Estado frenara el proceso de cambio, y entrara en un periodo de reestructuración pausada en la política social, se organizó en uno de los primeros partidos políticos de oposición de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática. Denotando su formación como un cambio, una revolución, no en el plano armado, pero sí en lo que respecta a la vida política del país. Pero esos procesos de cambio que el Estado llevaría no serían poca cosa porque, sin volver al Estado benefactor de décadas atrás, se comenzó a gestar una nueva aplicación de la política social, que se beneficiaría de los

procesos de descentralización de la misma forma que la oposición lo hizo para organizarse, una forma en la cual se satisfacerían las necesidades de una manera distinta, y usando esta recién creada red clientelar bajo la cual los ciudadanos, a través de los ayuntamientos locales y los gobiernos estatales, comenzaron a exteriorizar sus necesidades.

La recién llegada administración de Carlos Salinas de Gortari, anunciaría la satisfacción de las mismas, cosa que se haría a través de un programa nacional, cuya iniciativa estaría generada dentro del propio Plan Nacional de Desarrollo, y no solamente como el ya clásico objetivo en sí mismo de generar un crecimiento económico y con ello una disminución de la pobreza y la marginación, sino como un programa en particular que permitiría dar una solución inmediata, precisa y organizada a las necesidades demandadas al gobierno. Que pretendería al mismo tiempo, generar un ambiente de legitimidad y de apoyo hacia el mandato, no a través de la imposición ni de la satisfacción plena de las demandas, sino de una negociación, de un clientelismo que por vez primera podría florecer en el país de manera indiscriminada. Fenómeno que efectivamente contribuiría a mejorar la imagen del recién elegido presidente, pero al mismo tiempo daría el ejemplo factible de que era posible lograr beneficios que alcanzarían niveles que no se habían imaginado, con lo cual esta nueva política, se convertiría en la base para los programas sociales modernos, y eventualmente se organizaría y culminaría con la creación de un programa social que recibiría el nombre de PRONASOL, (Programa Nacional de Solidaridad).

1.3 1988. El Programa Nacional de Solidaridad

Solidaridad es descrita en el diccionario como una “Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros”⁵³en otras palabras ese sentimiento de apoyo o de empatía respecto de las necesidades del otro, mismas que se entenderán como propias o de la mayoría, trabajado hacia intereses comunes a fin de satisfacer a todas las partes. En el contexto en el que se señala, es fácil encontrar similitudes en el fenómeno clientelar que tendrá PRONASOL, y es que, si bien se trabajara hacia la meta común de cumplir los objetivos y satisfacer las

⁵³ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimotercera Edición, Madrid, 2014

necesidades de la población al final también habrá un beneficio para la parte que está dando la ayuda, en este caso el Estado y la administración Salinista.

Mas no solamente se tratará de un concepto aislado o que simplemente denote una característica de aparente apoyo o simpatía, sino que en el entendido sociológico, se entenderá como un fenómeno, un hecho social que es expresión misma de la interacción en sociedad que al convivir con otros individuos, tenga como es de esperarse como consecuencia un grado de interdependencia respecto a los demás, definición que responde a lo descrito por Durkheim.⁵⁴ Sin embargo este autor iría más allá y crearía una distinción entre dos distintos tipos de Solidaridad, que serían diferenciadas de acuerdo al grado de interdependencia de los individuos.

El primero es el concepto de Solidaridad Mecánica, aquélla que en su forma más simple postula que surge dentro de las sociedades menos desarrolladas y que por esto mismo, poseen una división del trabajo muy escasa, con elementos comunitarios superiores al individualismo de las sociedades más desarrolladas. Por otra parte nos encontraremos a la Solidaridad Orgánica, entendida como ese tipo de solidaridad, que se genera en las sociedades ampliamente desarrolladas, en donde la división del trabajo ha logrado una diversificación notable, resultado directo del proceso tecnológico y avance de las sociedades lo que traerá como consecuencia un aspecto más individualista, donde la dependencia respecto del otro será mayor y con ello se presentará una sociedad más diversa y descentralizada, donde los individuos permanecerán unidos gracias a dicha división del trabajo, y no a causa de una identificación con sus similares, debido a que la llamada conciencia colectiva, ese conjunto de creencias y sentimientos comunes, habrá sido debilitada en las sociedades modernas.⁵⁵

El carácter que resulta relevante resaltar de lo anteriormente mencionado, es el cómo en una sociedad mexicana en camino a la descentralización, el neoliberalismo, y moderna,

⁵⁴ Emile Durkheim (1858-1917) fue un sociólogo y filósofo de origen francés, considerado como uno de los padres de la sociología, a la que ayudó a constituir como una disciplina académica, gracias a su atinada consideración de los hechos sociales como cosas, mismas que al serlo podrían ser estudiadas como se estudian los elementos de cualquier otra ciencia; sería también uno de los principales impulsores de la perspectiva funcional-estructuralista, misma que entiende a la sociedad como un sistema complejo en donde cada quien ocupa una función específica y mediante la interacción y cumplimiento de dicha función es que puede generarse solidaridad y estabilidad dentro de la misma.

⁵⁵ Durkheim, Emile, *La división del trabajo social*, Ed. Planeta de Agostini, Barcelona. 1993

vemos como expresión del fenómeno no solo la creación de PRONASOL, que se encargará de dar solución a las necesidades de la población, sino que, más allá de esto, se convertirá en un claro exponente de lo que la división del trabajo trae consigo en tanto una interdependencia respecto de los demás, incluyendo aquellos en el Estado. Será mayor que nunca y traerá consigo una solidaridad en la cual toda la población deberá trabajar en conjunto a fin de beneficiarse mutuamente del trabajo o funciones del otro, siendo necesario en este momento lograr pactos, encontrar formas de colaborar hacia lograr una meta en común, y no una imposición o un mandato autoritario el que habría de determinar el actuar de la sociedad.

Con todo esto, comenzó, un nuevo sexenio en 1988 con un fenómeno sin precedentes, ya que la imagen pública del gobierno Federal, y del PRI en general, había sido dañada drásticamente después de las elecciones de dicho año, dadas las dudosas condiciones en las que le fue otorgada la victoria al candidato Priista, Carlos Salinas de Gortari, y es que si bien las elecciones tenían décadas que habían dejado de entenderse como algo transparente o democrático, será éste el momento en que gracias a la sonora oposición que pretendía reemplazar al régimen priista, y a causa de la gran aceptación que tuvo, resulto muy claro para la población que todo había sido un engaño, sobre todo con las afirmaciones de la llamada “caída del sistema”. Así pues, se presentaría una situación difícil para el gobierno federal, puesto que la administración recién entrante se enfrentaría a duras críticas y a una pérdida de legitimidad generalizada, que no podía ser solucionada por la coerción, ya que, en el marco de la desarticulación del Estado corporativista, no podía el gobierno federal simplemente imponer algo como válido, sino que el neoliberalismo, en tanto descentralización del Estado, hacía necesaria la aplicación de técnicas distintas, para lograr subir los niveles de aceptación y bienestar con el régimen.

Sería así que, en esta llamada *década perdida*, por los problemas acumulados desde inicios de la década, sumados a la catástrofe de 1985, pasando por la crisis económica y el repentino cambio en el modelo económico, con lo que “la pérdida de legitimidad del gobierno fue de tal magnitud que puso en riesgo la hegemonía priista. La muestra más palpable de este deterioro de la legitimidad del gobierno y de sus políticas se dio en las

elecciones presidenciales de 1988 donde sólo con la ‘caída del sistema’, se pudo garantizar la continuidad de ‘El sistema’.”⁵⁶

La perfecta dictadura Priista, tendría que emplear estrategias que estuviesen orientadas a disminuir esta pérdida de legitimidad, para lograr restaurar el estado de hegemonía que tantos años dominó al país, estrategias que llevarían al gobierno Federal a poner en marcha el llamado Programa Nacional de Solidaridad, o PRONASOL. Programa de iniciativa federal que buscaría hacer frente a las condiciones de vida precarias que tenían los sectores Indígena, Campesino y Urbano de la sociedad, promoviendo mejoras en los campos de la Salud, la Educación, la Vivienda, la Urbanización, la creación de Microindustrias, Programas para el Desarrollo Regional y creación de Infraestructura de Comunicaciones, tales como carreteras, teniendo de fondo el objetivo implícito de “construir un consenso político de carácter hegemónico entre la población, y dar prestigio a la presidencia”⁵⁷.

Este PRONASOL, tendría pues, interés en varias esferas, desde diseñar un programa microeconómico compensatorio bajo un enfoque de gasto focalizado, preservar el apoyo popular al régimen, y hacer explícitos los cambios a las políticas sociales, que gracias a la intervención de un Programa regulador, pasarían de un carácter universal a un carácter focalizado, donde solo se otorgarían beneficios a grupos determinados⁵⁸, de acuerdo a criterios establecidos en los lineamientos del Programa, que pretenderían tomar en cuenta las necesidades específicas de los distintos sectores de la población a fin de satisfacer con mayor fuerza y especificidad las necesidades particulares de los mismos, pero que al mismo tiempo permitiría que dicha identificación sirviese para incrementar el arraigo de esta incipiente red clientelar que se expandía rápidamente.

Así entonces, “la asignación de los recursos del PRONASOL no estaba basada en índices objetivos de pobreza, como el de la marginalidad, sino que los criterios de distribución de su presupuesto estaban dirigidos a la recuperación de los votos para el PRI, que habían sido perdidos en 1988.”⁵⁹

⁵⁶ Cortez Ruiz, Carlos. op. cit., p. 199

⁵⁷ Soria, Víctor M, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, UAM, México, 2000, p. 209

⁵⁸ Gordon Rapoport, Sara, op. cit., p. 523

⁵⁹ *Ibíd.* pp. 524

Uno podría preguntarse, ¿cómo es que triunfó tan rápidamente el programa? La respuesta sería sencilla, el PRONASOL, surge como respuesta a los cuarenta millones de mexicanos pobres, de los cuales 17 millones⁶⁰ se encontraban en pobreza extrema. Teniendo como objetivo central el mejorar el nivel de vida de los mexicanos que vivían en esta condición, de acuerdo a tres metas esenciales:⁶¹

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado, creando las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población.
- Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Su población objetivo, concretamente, fueron los pueblos indígenas, los campamentos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas.

El PRONASOL se proyectó como el eje de la política social del Estado, donde de manera similar a lo que existió durante el Estado de bienestar, se pretendió crear un programa permanente que ayudara en los rubros de la alimentación, la salud, la vivienda y la educación, fomentando la creación de una cultura de camaradería de un Estado solidario, que reconociera la capacidad de los grupos sociales para organizarse y generar alternativas productivas, a la vez de que pretendería reducir la burocratización, así como no incrementar la inflación, y es que recordemos, el tema de la crisis económica y deuda externa es un factor dominante en la década.

En su filosofía, el Programa pretendió sustentar su operación en cuatro principios básicos: el respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades y sus individuos, fomento a la participación plena, efectiva y de manera ordenada de las comunidades en todas las acciones del programa, una corresponsabilidad entre el Estado y

⁶⁰ Ceja Martínez, Jorge, *Andar haciendo política. La democracia desde abajo y el vínculo local-global en el caso del PRONASOL*, El Colegio de Jalisco, México, 1997, p. 56

⁶¹ Ocampo Alcántar, Rigoberto, *El sistema político mexicano. El agotamiento de un modelo corporativo*, Publicaciones Cruz O., S.A. México, 2001, p. 347

las comunidades afrontando equitativamente las tareas que propiciaría la política social y finalmente honestidad y transparencia en lo que respecta al manejo de los recursos.⁶²

Pese a estas grandes y nobles metas, el programa no dejaría de lado su interés implícito de beneficiar al Estado, puesto que estas altruistas medidas tarde o temprano derivarían en que se generasen votos o algún otro beneficio para el gobierno federal, tanto como el cambio de percepción sobre el régimen presidencial que existía, toda vez que categorizaba a los grupos que recibían los beneficios y lograba identificar sus problemáticas para controlar e identificar conflictos sociales incipientes. Ya no se trataba solamente de corregir el rumbo del modelo económico que se había puesto en marcha en el sexenio anterior, sino de calmar la inconformidad y el descontento social mediante un programa de compensación social selectivo mientras llegaban o se extendían los beneficios y resultados del modelo neoliberal.⁶³

Gracias a la simple ejecución de un programa como PRONASOL entonces, es que podemos entender cómo la sociedad mexicana comenzó a cambiar en lo que respecta a su interacción con el gobierno. El aspecto autoritario del Estado Corporativista sería dejado de lado, y en lugar de que los episodios previos a las elecciones se transformaran en un movimiento contra hegemónico que debilitara o derrumbara el régimen, lo que se tuvo fue lo contrario, un medio bajo el cual los intereses específicos de los gobernantes pasarían por los de los gobernados y, mediante la promesa de una mayor participación política a través de los nuevos mecanismos tanto electorales como sociales, se fortalecería el régimen, haciendo de este sexenio, y de este programa, todo un éxito, lo que será la razón por la cual sería mantenido para futuras administraciones.

Algo que es relevante mencionar, es la importancia de entender que el clientelismo no es un mero fenómeno de compra de votos, no, va más allá de un evento electoral, es el resultado de un relación entre varias partes en las cuales, todas, de mutuo acuerdo, llevan a cabo labores que beneficiaran a todas las partes de una u otra forma, por lo que ante todo debemos entenderlo como una negociación, un intercambio si acaso, y es gracias a esto que podremos comprender mejor la forma en la que se genera y la interacción y el papel de los

⁶² Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, p. 58

⁶³ Ceja Martínez, Jorge, op. cit., p. 60

actores que la conforman, debiendo rescatar la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, considerándola como una relación existente en las Políticas Sociales.

Es esta la razón por la cual, siguiendo la línea propuesta de Javier Auyero, tendremos un entendimiento distinto del clientelismo y una reformulación en la estructura de sus actores, en donde existirá una categorización del clientelismo con tres actores y no los tradicionales “patrón y cliente” solamente⁶⁴, la cual considero la más adecuada en el acercamiento analítico de los programas sociales que existirán a partir de PRONASOL, con el fin de lograr la consideración de la ya mencionada relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, que se podrán organizar dentro de los actores del *Patrón, Mediador y el Cliente*, pudiendo organizar a todos los actores e instituciones involucradas en la política social y los programas, un elemento a revisar más adelante.

Así entonces, dentro de los objetivos explícitos del PRONASOL, encontramos que actúa mediante tres vertientes principales, caracterizadas bajo los tres tipos distintos de solidaridad que pretendería impulsar, siendo estos los siguientes:

- Solidaridad para el bienestar social, referida al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, salud, vivienda y educación.
- Solidaridad para la producción con la pretensión de generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos a través del apoyo a actividades agropecuarias y agroindustriales.
- Solidaridad para el desarrollo regional, referida a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.⁶⁵

Hablamos entonces de medidas drásticas, y que por lo menos en papel, parecían obedecer con precisión a las necesidades más urgentes de la población, englobando a todos los sectores de la sociedad bajo un dudoso modelo de bienestar.

⁶⁴ Auyero, Javier, “The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account”, en *Latin American Research Review*, vol. 35, núm 3, pp. 55-81

⁶⁵ Cordera Campos, Rolando, *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*, UNAM, 2007, p.157

Evidentemente, no sería solamente la pérdida de legitimidad lo que impulsaría la formación de este gran programa social, el Estado Corporativista, desarticulado o no, aún existía un partido al mando de todo, sin embargo, podría ser que no por mucho.

Una de las más notables consecuencias del año 1988, fue la posterior creación del Partido de la Revolución Democrática, el PRD, que en su propio nombre decía todo, se trataba de revolucionar no al país, ni con las armas, sino las bases políticas de la nación a fin de lograr esa democracia, que después de tantas décadas aún seguía siendo prometida. Partido que pese a las condiciones en que se encuentra hoy en día, en esa década surgió en el marco de una aceptación total, convirtiéndose en una verdadera oposición, en un peligro para el gobierno priista. Con esto, debían tomarse medidas para seguir estando en la mente de los ciudadanos, ahí sí, a la hora de expedir el voto, a la hora de orientar la preferencia partidista de la población, puesto que a la creación del PRD se le sumaría años más tarde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), una entidad que si bien no sería autónoma en su origen, para la década siguiente encontraría la forma de conseguir su independencia, con lo cual finalmente se vislumbraría la posibilidad de lograr la alternancia política que tanto demandaba el país.

En esta línea entonces, “hay que reconocer que el PRONASOL fue un éxito, pero no por sus efectos como política social a nivel nacional, tampoco como programa innovador frente al reto del desarrollo social, ni siquiera como forma de acción gubernamental que sirviera para revertir algunos de los rezagos sociales. Fue un éxito propagandístico, que como buena propaganda tuvo un efecto de unos cuantos meses, pocos, pero suficientes para ayudar a uno de sus principales objetivos, el de mantener el control del gobierno y garantizar la continuidad en la aplicación de las políticas neoliberales por lo menos durante el periodo 1994-2000”⁶⁶

Finalmente, en la cuestión operativa y metodológica del Programa Nacional de Solidaridad, se puede encontrar la creación de “Comités de Solidaridad”, que usando como mecanismo de acción la consulta pública, identificaría las necesidades y demandas de la población a escala micro regional para lo cual la participación de la ciudadanía será algo fundamental ya que sin esto no se podría captar las necesidades reales que habría que atender,

⁶⁶ Cortez Ruiz, Carlos, op. cit., p. 201

pretendiendo de esta forma orientar de manera selectiva y específica el gasto público, creando una suerte de dualidad en donde se quería crear un programa social que abarcara universalmente a la población pero que al mismo tiempo seleccionara aquellos en donde se debía tener una prioridad, dado los recursos limitados existentes, teniendo los Comités la obligación de jerarquizar las demandas para atender aquellas demandas e individuos que habrían de atenderse antes, creando un aspecto de focalización dentro del PRONASOL. A su vez, estos Comités tendrían como objetivos el generar una representación directa de la comunidad y con esto de generar un compromiso bilateral donde las comunidades se comprometiesen a participar y el Estado se comprometiese a dar seguimiento a las medidas derivadas del programa, creando Asambleas donde todos los beneficiados formarían parte y de donde se elegiría a un representante o mesa directiva que sería validada por los Delegados del Programa.

De estas Asambleas se desprenderá la firma de actas que recopilen los compromisos a los que las partes acordaron seguir, considerando los tiempos, los recursos y presupuesto a utilizar, porcentaje de las aportaciones de cada nivel de gobierno, entre otros detalles técnicos que servirían de guía para verificar a futuro el cumplimiento de los mismos. Finalmente, serían las comunidades las que evaluarían, y harían constar que se hubiesen cumplido todas las etapas de desarrollo de los proyectos ya sea de entrega de insumos o de construcción de infraestructura, firmando y manifestando su conformidad con los resultados finales.⁶⁷

Así, podemos ver que la política social mexicana inició un proceso no solamente de reacomodo en sus objetivos y su desarrollo sino en su organización, dirigiéndose poco a poco hacia una completa institucionalización a raíz de la descentralización del Estado corporativista, que permitirá un desarrollo más generalizado de la política social como un ente independiente al poder en turno, reconociéndose como una institución en la medida que se comparten normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas, dirigidos hacia un objetivo en común, que usarían dichos elementos para definir las acciones que

⁶⁷ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994, pp. 64-67

considerarían correctas y validas en términos de relaciones entre sus actores y sus roles en la institución.⁶⁸

⁶⁸ Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa Editorial, España, 2003, p. 50

Capítulo II Institucionalización de la Política Social

2.1 Antecedentes y creación de la SEDESOL.

Previo a continuar con la revisión de la evolución del PRONASOL, considero prudente recuperar y hacer énfasis en las formas en las que se institucionalizó la práctica de los programas y políticas sociales del país, que como ya hemos mencionado en el capítulo anterior, fue un producto directo de la descentralización y sobre todo de la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país, lo que llevó a una institucionalización de las prácticas de aplicación de la política social como nunca antes se había visto. Fenómeno que podría hacerse visible al hacer un recuento de las formas y cambios que ha tenido el órgano que se volvería el encargado de regular y ejecutar los programas sociales que surgirían como producto de la creación y aplicación de PRONASOL, la Secretaría de Desarrollo Social.

La SEDESOL, como institución a la que se le encomendó esta función, tiene sus antecedentes desde la década de los treinta, en la cual sería creada por decreto la Secretaría de Asistencia, encargada de los asuntos de salud y bienestar de la población mediante la administración de lugares como hospitales, consultorios, escuelas, asilos, hospicios, centros de readaptación, entre otros, siendo sus atribuciones específicas las de⁶⁹:

- La organización de la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales.
- La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas;
- La creación de establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional.
- La administración directa de los bienes que constituyen el patrimonio de la Beneficencia Pública, de la Lotería Nacional y de todos los fondos y productos destinados al sostenimiento de la misma.
- La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, Diciembre 1937, México. [En Línea] Disponible en: http://www.diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195541&pagina=2&seccion=2

- La integración de los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores.
- La administración de los fondos por el Erario Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como la de los bienes que se asignen para tales fines.
- La supresión de la mendicidad en todas sus formas y la cooperación para combatir otros vicios sociales.
- Prevenir y atender la miseria y la desocupación.

Sería entonces uno de los primeros intentos de organizar bajo un solo techo, toda la organización relativa a la satisfacción de necesidades y atención de la población, un proyecto ambicioso que englobaba no solamente el beneficio social sino el bienestar en otros rubros, tales como la readaptación social, comenzando así la tendencia de tener como objetivo máximo el atender la pobreza o miseria, mas no su reducción.

Años después, en 1943 esta Secretaría recibiría una nueva modificación tras fusionarse con el llamado Departamento de Salubridad, dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia⁷⁰ misma a la que se le darían en automático todas las atribuciones de dichas instituciones, pero que para 1946 recibiría en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sus atribuciones delimitadas, mencionándose que le “Corresponderá el despacho de los asuntos relacionados con la prestación de servicios de asistencia y con la organización y conservación de los servicios sanitarios, ya sea en forma directa o en cooperación con las diversas entidades federativas. Será, asimismo, de su competencia, la organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada y la administración de los fondos públicos destinados a los propios servicios de asistencia, en los términos de las leyes relativas.”⁷¹

Posteriormente, en 1976 entraría en escena el primer antecedente directo de la SEDESOL, como parte de una serie de modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a partir de la cual se crearía la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación, octubre, 1943, México. [En Línea] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4586897&fecha=18/10/1943&cod_diario=196726

⁷¹ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1946, México. [En Línea] Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc61.pdf>

Públicas (SAHOP), misma que tendría dentro de sus atribuciones y obligaciones el atender los problemas en los rubros de desarrollo urbano y asentamientos urbanos, así como el problema ecológico de la vivienda. Siendo este último un problema que, como se mencionara en el capítulo anterior, se convertía en uno de atención de primer orden debido al crecimiento desmesurado de las ciudades junto con el aumento de la población, con lo cual se entiende la creación de un órgano dedicado a atenderlo, no sólo como fenómeno sino como problema.

Seis años más tarde se crearía un órgano que se encargaría específicamente de esto último, la llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, teniendo el objetivo principal de atender los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología, dejando de lado la atención a otras necesidades de la población y con ello la práctica de las políticas sociales, razón principal por la cuál sería necesario una reorganización de su estructura básica si es que se pretendía atender nuevamente otro tipo de problemáticas.

Llegada la década de los noventas, y específicamente el año 1992 con el Presidente Salinas de Gortari en el poder, se vería el cambio definitivo a nivel institucional, a partir de la fusión de la antes mencionada SEDUE y de la Secretaria de Programación y Presupuesto, (SPP), unión que daría creación a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Institución que tendría como primera orden el combatir la pobreza extrema en los sectores campesinos e indígenas, así como la atención a los colonos de zonas urbanas marginadas.⁷² La razón por la que una de las Secretarías que le dieron origen fuese la SPP, es debido a que ésta es la que se encargaba del financiamiento del Programa Nacional de Solidaridad, por lo tanto, con la creación de este nuevo órgano, el PRONASOL pasaría a ser de manera oficial un programa de primer orden y en el que recaería la responsabilidad de ya no solamente aquello relativo a los problemas urbanos, ecológicos o de vivienda y de reacomodo posteriores al terremoto de 1985, sino que la nueva reconfiguración de la política social sería en atención a la pobreza y la marginación. Creando de esta forma una relación estrecha entre el Estado y la sociedad, donde pese a encontrar su origen en una descentralización y la aparente contradicción que representaría el que una sola Secretaría se encargara de la ejecución de todas las labores relativas al bienestar social, podremos ver

⁷² Portal de SEDESOL. [En Línea] Disponible en: <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>

que realmente no la habría, ya que mediante el uso de órganos descentralizados y de administración, la Secretaría podría ejercer su autoridad de una manera indirecta y dispersa, en función de la localidad en la cual se ejecutarían los programas, gracias al reconocimiento de las necesidades específicas de las regiones y en atención a la autoridad de los gobiernos municipales y estatales, logrando así una mejor y más concreta atención a la población, una de las razones por las cuales PRONASOL resultaría un éxito en los distintos niveles que se trató con anterioridad.

2.2 1994. El Programa De Educación, Salud y Alimentación.

Llegado el nuevo sexenio, parecía aún un tema dudoso si esta estructura sería conservada o si sería sustituida por una visión distinta a manos del ahora presidente Ernesto Zedillo. La respuesta llegaría con el Plan Nacional de Desarrollo del mandatario, donde mencionaría que si bien el programa sería modificado, se conservaría la estructura fundamental, versando que “Se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.”⁷³ Sumado a esto, se reiteraría la intención de continuar con el combate a la pobreza y la marginación, pretendiendo dar una continuidad directa al programa anterior, cobrando un carácter institucional más marcado, donde “la nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente”.⁷⁴ Así entonces, mediante este aspecto de integración social y productiva es que se permitiría lograr los fines de solidaridad

⁷³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p. 95 [En línea] Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

⁷⁴ *Ibíd.*

propuestos desde el sexenio anterior, en tanto se entenderá que, en la medida de la socialización tanto del esfuerzo como de los beneficios del mismo, se podría lograr un verdadero crecimiento económico y social para poder superar las condiciones de pobreza y marginación, permitiendo un desarrollo integral a nivel personal y social, logrando así cumplir con los objetivos de bienestar social.

De manera relevante, el PND propone una estrategia de actuar específica al sector agropecuario, en tanto propone estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que le corresponden, mediante la transformación de las instituciones y los programas de apoyo al campo, descentralizando funciones y recursos para consolidar la reforma agraria así como responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.⁷⁵

Así, surgiría el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, programa que buscaría, mediante ese aspecto de desarrollo integral mencionado, un rompimiento con los círculos de marginación y pobreza mediante la promoción de la educación y de una alimentación propia y adecuada, que a su vez se reflejaría en una mejor salud. Este programa tendría la característica de ser el primero que trató de establecer a gran escala criterios técnicos sobre la base de conocimientos sociodemográficos especializados para seleccionar a sus beneficiarios, mediante una metodología en tres etapas⁷⁶:

- Elección de localidades
- Selección de hogares para beneficiar
- Listado de los hogares que se beneficiarían, incluyendo sus especificidades socioeconómicas.

Se trataba entonces de un intento ordenado y directo de atender las necesidades de la población y, tal como lo haría la SEDESOL al ser creada, tendría un especial y particular énfasis en el combate a la pobreza, la desnutrición y falta de acceso a la educación, ya no

⁷⁵ *Ibíd.* pp 10, 93

⁷⁶ Gordon Rapoport, Sara, *op. cit.*, p. 528

solamente a temas relativos a la urbanización o la ecología, existiendo así en PROGRESA los siguientes objetivos operativos al momento de su creación, en el año de 1997⁷⁷:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de ProgresA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

El Presidente Zedillo diría el 6 de agosto de 1997 durante la presentación del Programa en el Estado de Hidalgo⁷⁸:

“Hoy iniciamos un Programa para romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición, que tiene atrapados a muchos millones de mexicanos en la pobreza. Por primera vez el Gobierno de la República pone en marcha un Programa que habrá de atender las causas de la pobreza de manera integral. Con el PROGRESA uniremos acciones de educación, de salud, de alimentación, para las familias más pobres de México, centrando la atención en el

⁷⁷ *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances*, 1999. Secretaría de Desarrollo Social, México. pp. 1-2

⁷⁸ Transcripción de las palabras del presidente Zedillo durante la presentación de PROGRESA, 6 de agosto de 1997, [En línea] Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>

núcleo familiar y en los niños y en las niñas, y descansando en la gran responsabilidad de las madres de familia.”

La primera etapa del programa diría el Presidente, sería aplicada en Hidalgo y otros nueve estados de acuerdo al índice de pobreza presente, pretendiendo atender las necesidades de 170 mil familias de entrada. Al otorgar becas de educación básica a los hijos de dichas familias, proveer recursos y servicios básicos de salud para toda la familia, así como complementos nutricionales para niños de hasta dos años, a lo que se sumaría una ayuda económica que se daría a las madres de familia.

Además de esto, se pretendía comenzar a emprender medidas que promovieran la igualdad y derechos de las mujeres, en la forma de dar prioridad a los beneficios antes mencionados, especialmente las becas educativas, a niñas de bajos recursos a fin de concretar a mediano plazo el tan deseado rompimiento del círculo vicioso de la pobreza.⁷⁹

Este punto es muy relevante y es que este círculo vicioso es algo que explícitamente se mencionaría como tal en el plan de acción del PROGRESA, planteado como la expresión palpable de la pobreza, una condición bajo la cual es imposible mantener y satisfacer las necesidades materiales básicas de las personas, necesarias para su vida y desarrollo en sociedad. Daño que no solamente quedaría en lo material, sino que se traduciría en deficiencias en las capacidades humanas fundamentales, algo que también se consigue mediante la poca o nula reciprocidad en el pago recibido por el esfuerzo ejercido, creando hogares que no cuentan con las oportunidades para desarrollarse en plenitud.

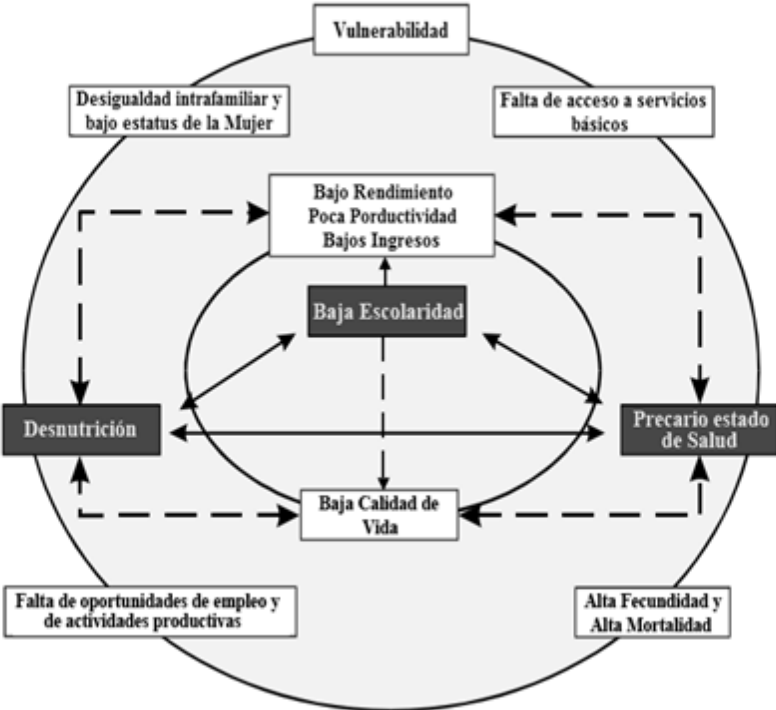
Esta falta de oportunidad se traduciría a su vez, en deficiencias sanitarias, donde niños y adultos mayores serían las presas más vulnerables, situación que mermaría aún más la capacidad de desarrollo, a la vez que generaría situaciones de desnutrición producto de la insalubridad, viendo las familias como única solución el abandonar los estudios y sumarse a la fuerza laboral, que, a consecuencia de no contar con la educación suficiente, no generará el ingreso suficiente para subsistir. Volviendo a comenzar el círculo vicioso que no haría más que seguir reproduciéndose generación tras generación, identificando como sector más

⁷⁹ *Ibíd.*

vulnerable a la mujer debido a las condiciones de desigualdad que de igual manera estaban arraigadas dentro del círculo vicioso. (Ver Gráfico 1)

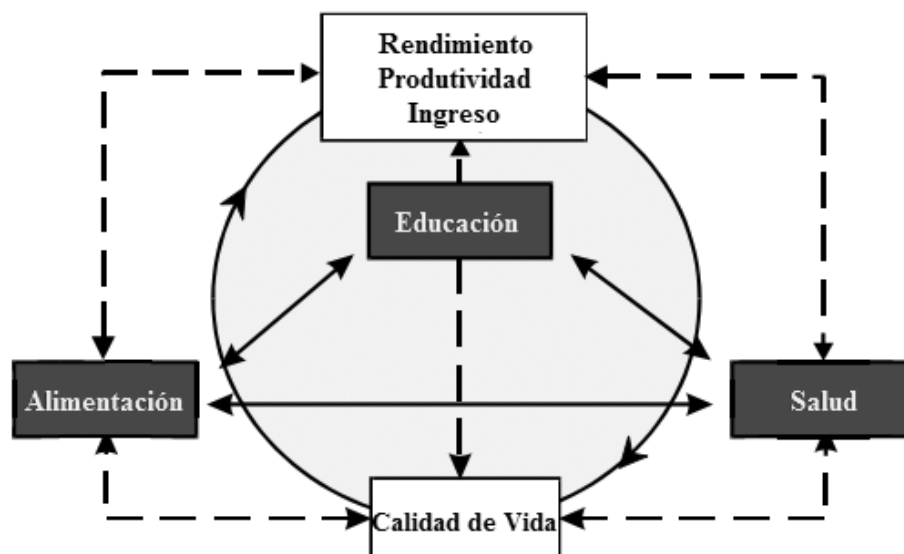
De ahí surge la idea de un desarrollo integral en las tres áreas: Salud, Alimentación y Educación, con el objetivo de dotar a las familias de los elementos para romper el círculo y la situación de marginación y pobreza en la que se encuentran. Revirtiendo de esta forma las condiciones de precariedad que existían y pretendiendo, mediante el cubrimiento parcial de los requisitos para un desarrollo integral, lograr construir un núcleo familiar fuerte, sano, propiamente alimentado y con acceso a la educación para de esta forma satisfacer las necesidades de primer orden del grueso de la población, algo que se plantearía mediante un círculo virtuoso para el combate a la pobreza. (Ver Gráfico 2)

Gráfico 1.- Círculo Vicioso de Combate a la Pobreza de SEDESOL.



Extraído de: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances. 1999. SEDESOL.

Gráfico 2.- Círculo Virtuoso de Combate a la Pobreza de SEDESOL.



Extraído de: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances, 1999. Secretaría de Desarrollo Social.

A la fecha en que se realizó la evaluación de la que se extrajeron los gráficos anteriores, PROGRESA había beneficiado a 2,301,188 familias, estando presente en 1,984 y 48,734 localidades⁸⁰. Presentando un avance considerable respecto de su inicio, manifestando un avance claro en lo que respecta a la política social mexicana y terminando de cimentar a la SEDESOL como una institución que tendría como objetivo primario el ataque a la pobreza y a los programas sociales como el modo perfecto de obtener un beneficio para todas las partes involucradas, teniendo bajo un mismo techo, pero, estratégicamente distribuido en sus órganos descentralizados, gran parte de la función de creación de obras de infraestructura y distribución de recursos en materia del desarrollo social.⁸¹

Al final del sexenio, los objetivos con los que emprendería sus funciones específicas serían:

- Fortalecimiento de las capacidades personales, a fin de desarrollar integralmente a los individuos y aumentar su capital humano (mediante una inclusión en el sector salud, de educación y alimentación).
- Mejorar las capacidades productivas de los individuos.

⁸⁰ Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances, 1999. Secretaría de Desarrollo Social, México. p. 4

⁸¹ Gordon Rapoport, Sara, op. cit., 527

- Crear un ambiente con una participación social creciente, fomentando la interacción entre gobernantes y gobernados, creando un dialogo donde los beneficios culminen con un desarrollo social idóneo y un escape total de la pobreza.

Así, la política social se enfocará a la erradicación de la pobreza, poniendo atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales, mediante actividades de incorporación al sector productivo y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar, resaltando así un aspecto de una política social focalizada, no universal, que ya se había visto en la administración y ejecución del PRONASOL, que si bien no es el tema de desarrollo de este proyecto, nos sirve como un indicador para explicar la presencia de las redes clientelares dentro de los programas sociales. Una vez focalizados estos sectores más vulnerables en la república, el hacer uso de los mismos para obtener un beneficio implícito sería todavía más sencillo, si bien se incentivaría a una mayor participación en la vida política, serían creadas más paredes burocráticas entre la dinámica del gobierno y el beneficiado, producto del involucramiento de las instituciones y sus organismos descentralizados, en el manejo y control de los datos y características de la población, a fin de permitir la focalización de la misma, cosa que a su vez explicaría el cómo al final del sexenio, y pese a la alternancia política que vivió el país, la estructura fundamental del programa social se mantendría intacta y tal cual como sucedió al llegar Zedillo, solamente cambiaría de nombre, algo en lo que se profundizará enseguida.

2.3 La alternancia en el Poder Político en México

Ya se han referido en el capítulo anterior, las situaciones de irregularidad política que existían en el país en el manejo de las elecciones. Se hizo mención también a la condición de ilegitimidad en que se celebrarían las elecciones del año 1988 y el ambiente tenso que provocó en los primeros meses de la presidencia, un evento que como se señaló, desembocó en la creación de PRONASOL y con él, de la política social mexicana como la conocemos hoy. Sin embargo pese a los beneficios que trajo el programa al gobierno en turno, fue necesario crear un nuevo instituto que diera respuesta y atención a las demandas de la

población, no en un plano del desarrollo social sino del político, algo cada vez más relevante gracias al propio modelo económico que se había adoptado, donde un Estado cada vez más descentralizado, no podía seguir siendo el encargado de velar por la legalidad y legitimidad de las elecciones, especialmente cuando la imagen estaba ya tan desgastada. Razón por la cual, llegado el año de 1990, ni siquiera a la mitad de mandato de Salinas de Gortari, fue creado el Instituto Federal Electoral, (IFE), posterior a la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (COFIPE), que regularía la operación y el funcionamiento del recién creado instituto, a fin de “contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.”⁸²

Al momento de su creación, no existía una autonomía total para el instituto y es que si bien se había dado el primer paso que desembocaría en una eventual alternancia en el poder Priista, en este año se encontraría creado bajo el cargo de la Secretaria de Gobernación. Sería hasta 1993 donde, mediante una reforma al COFIPE, el Congreso de otorgaría las siguientes atribuciones al IFE⁸³:

- Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores.
- Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos.
- Establecer topes a los gastos de campaña.

Al año siguiente, se llevaría a cabo una reforma electoral cuyo principal logro fue la creación de la figura de los Consejeros Ciudadanos, mismos que serían propuestos por los partidos políticos de acuerdo a su presencia en la Cámara de Diputados elegidos por votación de los mismos sin importar su cargo, profesión o título. De manera directa, los partidos solamente tendrían voz, pero no voto en las resoluciones del Consejo.

La organización jerárquica, sería de la siguiente forma:

- Un presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
- Seis consejeros ciudadanos
- Cuatro consejeros del poder legislativo

⁸² Historia del Instituto Federal Electoral. [En Línea] Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

⁸³ *Ibíd.*

- Representantes de los partidos políticos con registro

Con la figura de los Consejeros Ciudadanos, se perdió más el poder que ejercía de manera directa la SEGOB, aunque su dirección seguía siendo de competencia directa de la misma, los Consejeros tendrían la mayoría de votos en el Consejo, aumentando su rango de influencia en el mismo gracias a que también se crearía la figura de los observadores nacionales para las elecciones.

Un último cambio de gran relevancia que sucedería en este año, sería una Reforma al Artículo 82 Constitucional, el cual postularía que, para que un ciudadano aspirase a la Presidencia de la República necesitaría ser mexicano de nacimiento y con padres mexicanos, pero sin importar que uno de ellos no lo fuera por nacimiento, podría serlo por naturalización y con 20 años de residencia en el país, siendo aquí donde radicaría la reforma y sería la razón por la que ciudadanos como Vicente Fox Quesada podrían llegar al poder años más tarde.⁸⁴

Para 1994 se harían reformas en el Código Penal para incluir un capítulo destinado a atender los delitos electorales, tanto definiciones como sanciones. Considerando como delitos el presionar a los votantes el día de las elecciones a fin de promover el voto hacia un partido en particular, obstaculizar el libre desarrollo de las elecciones, introducir, modificar o robar votos de las urnas electorales, alterar de alguna forma el resultado de los comicios, atentar contra el uso libre y secreto del voto y el pago de votos por dinero⁸⁵. Esta es una de las principales razones de que deba considerarse el concepto ampliado de clientelismo, y es que si sólo es una venta de votos, sería un fenómeno altamente documentable y denunciabile, pues pese a posibles ámbitos de corrupción, o encubrimiento de una u otra forma se habría podido identificar abiertamente. Sin embargo, al ser una serie de intercambios que parten de la ejecución de programas sociales, la problemática trasciende del ámbito de lo permitido, actuando en el borde y apoyándose de la propia perspectiva de los beneficios de parte de la población, no siendo un desconcierto que en ocasiones vea estas medidas como un “favor” por parte del gobierno.

⁸⁴ Reformas al Artículo 82 Constitucional, Fracción 1: Requisitos para ser Presidente de la República. [En Línea] Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2114/3.pdf>

⁸⁵ Bolívar Meza, Rosendo, *La Construcción de la Alternancia Política en México*, IPN, México, 2003, p. 54

Este año sería también un momento clave para el país, no solo por la temática programática que se mencionó en páginas anteriores, sino porque serían las primeras elecciones presidenciales que se realizarían con el IFE como órgano supervisor de las mismas, en que si bien aún no existiría una autonomía total para el Instituto, sí existirían nuevos mecanismos y formas de conducir los comicios, mismos que no obstante no dieron la victoria a un partido de oposición, representarían un avance sobresaliente gracias a las intenciones del Presidente Zedillo de llevar a cabo una nueva reforma electoral, que diera seguimiento a los logros y evolución del IFE.

Sería en 1996 cuando dicha reforma llegaría y presentaría modificaciones tanto a la Constitución como al COFIPE, permitiendo que se lograra un Instituto autónomo e independiente gracias a la eliminación de los nexos directos que tenía con el Gobierno Federal, específicamente con el Ejecutivo, reservando los votos para los consejeros ciudadanos, eliminándose la figura del Director y Secretario General del Instituto para ser sustituidos por el Presidente del Consejo General y una Secretaría Ejecutiva, creándose comisiones permanentes de supervisión para dar cuenta de las actividades ejecutivas internas del IFE.⁸⁶

El artículo Constitucional que sería modificado, sería el 41, mismo que versaría ahora: "La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".⁸⁷

Sumado a esto, el ambiente perceptible durante la administración de Zedillo, fue el de una transición de un régimen unipartidista hegemónico, al de uno multipartidista y de competencia electoral, en el cual por primera vez existiría el ambiente propicio para unas elecciones reales, no simuladas, con oposiciones organizadas y visibles, pero sobre todo

⁸⁶ Corona, Jessica, "Momentos clave en la historia del IFE", *Milenio*, 04 de abril de 2014. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/IFE_llega_a_su_fin_nace_el_INE-IFE_se_extiende_0_274772633.html

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, agosto de 1996, México. [En Línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.pdf

con votantes reales y palpables que estaban dispuestos a hacer una realidad la alternancia del poder.

Así entonces, se darían a partir de este momento una serie de condiciones en el país, que, sin su existencia, no habrían permitido una correcta y libre competencia democrática, tales como:⁸⁸

- Existencia de partidos políticos reales, con afiliados reales y votantes reales, siendo partidos organizados, estructurados y arraigados a fin de dar soporte al nuevo funcionamiento del Estado. A su vez estos partidos representarían los intereses de los diversos sectores más sobresalientes de los ciudadanos, incluyendo una amplia gama de ideologías políticas en el país.
- Presencia de un régimen y sistema políticos inmersos en un periodo de transición que desde 1988 no había logrado hegemonizarse debido al rápido cambio en el modelo económico de desarrollo y las apresuradas medidas que se llevaron a cabo para mantener al PRI en el poder.
- Instituciones, leyes y actores electorales en igualdad de condiciones respecto del poder federal, mismas que gozarían cada año de más y más autonomía lo que permitirá eventualmente la correcta celebración de los comicios electorales, factor a lo que se sumaría el primer punto, con partidos políticos fuertes y diversos.
- Ciudadanos participativos, reales y cada vez más inmersos en la vida política del país, producto de la interacción creada tras la reforma en la ejecución de los programas sociales, presentando votantes activos y voluntarios que comienzan a reconocer la importancia de su inserción en la vida política del país y del ejercicio del voto, situación que agravaría más tarde las medidas clientelares o meramente populistas en el actuar de todos los partidos políticos sin distinción.

Producto de esta serie de reformas, en 1997 finalmente se celebrarían las primeras elecciones con el IFE como un organismo autónomo, eligiéndose por primera vez a un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dejando atrás el puesto de Regente, siendo el principal indicador de la alternancia el hecho de que la victoria sería concedida al Partido de la Revolución Democrática, (PRD), aquel que desde antes de su creación, y gracias a sus

⁸⁸ Bolívar Meza, Rosendo, op. cit., p. 134

fundadores, desde finales de los ochentas sería el bastión más visible y organizado de oposición, con una corriente de izquierda en el país. Un acto que cimentaría la confianza en el IFE a la vez que representaba un panorama incierto para las políticas de desarrollo económico y social que se habían manejado durante las previas administraciones sobre todo lo concerniente a la descentralización y al manejo de las políticas sociales, para cuando llegaran las elecciones del año 2000. La primer incertidumbre surgiría gracias a que no existía una garantía de que se siguiese el mismo modelo de descentralización y neoliberalismo que se venía construyendo desde la década pasada, y la segundo en el mismo ámbito del cambio entre Salinas y Zedillo, esto es las reformas y atribuciones institucionales que tendría la SEDESOL, y por supuesto, el enfoque de las políticas sociales que apenas este sexenio se había cimentado hacia el mejoramiento integral del capital humano y una visión con perspectiva de género, pionera en el país.

Así, llegaría el nuevo milenio y con ello las elecciones presidenciales del año 2000, tras haberse logrado victorias sobresalientes por parte de los demás partidos políticos, especialmente PRD y PAN al ganar la gubernatura de diversos estados de la república, y que tal y como algunos esperaban, pero que pocos creían posible, traería la victoria por primera vez en más de 70 años a un partido de oposición, en este caso el PAN. Una victoria atribuida en gran medida a la transparencia y la autonomía con la que habría operado el IFE bajo el mandato de José Woldenberg⁸⁹, siendo éstas, unas elecciones en que pese a la división interna que existía en el PAN debido a la orientación política e ideológica de Vicente Fox, y a no ser tan conocido nacionalmente a diferencia de su oponente por parte del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, obtendría la victoria con cerca de 16 millones de votos, lo que equivaldría a un 42.52 por ciento de la votación emitida⁹⁰, una victoria que no habría llegado, literalmente, sin la serie de reformas constitucionales que no sólo abrieron puerta a la alternancia sino a que alguien con su ascendencia pudiese llegar a la silla presidencial.

Fox entonces, llegaría desde su campaña planteando ideas distintas, tal vez no de fondo pero sí en la práctica y la forma de ver al Estado y su relación con la sociedad, existiendo una diferencia fundamental con sexenios anteriores, en los que se tenía una consideración

⁸⁹ Ortega, Adriana, "IFE: Una Historia de 22 Años", *Sin Embargo*, 29 de junio de 2012, Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/29-06-2012/278921>

⁹⁰ Bolívar Meza, Rosendo, op. cit., p. 154

de un desarrollo económico que eventualmente llevaría a un desarrollo humano, para dar paso a una visión que decía lo contrario, que de acuerdo al desarrollo humano y la generación de mejores individuos, es como se lograría una superación en el ámbito del desarrollo económico. De esta forma, “la concepción de Fox sobre el Estado fue la de un Estado fuerte, no mínimo, que debía garantizar que no se generaran conflictos en las relaciones sociales que obstaculizaran el desarrollo económico y dieran al traste con la armonía social. El Estado no debía ser propietario, sino impulsor de la iniciativa privada; debía asegurar la libertad individual para elegir y el derecho de propiedad. Así, cualquier política donde el Estado asumiera un papel protagónico resultaba, para Fox como para el panismo, una política que desalentaba y limitaba la libertad de los individuos a participar en el mercado.”⁹¹

Así pues, la alternancia política tras los resultados del 2000, traería consigo una serie de posibilidades de cambios que determinarían el rumbo de los últimos meses de gestión priista del país, y dejarían una carta en blanco para el inicio del llamado gobierno del cambio. No solamente el Presidente perdería el control del congreso sino que el PRI definitivamente perdería todo respaldo y autoritarismo al ya no encontrar un liderazgo en la figura presidencial. Mismas posibilidades de cambio que se presentaría en las uniones, cámaras y sindicatos, donde estos tendrían por primera vez la oportunidad de democratizarse. Esta probabilidad estaría también presente, en los otros poderes de la unión, que encontrarían en la ausencia del unipartidismo, la oportunidad para romper con el PRI o el Presidente sin temor a repercusiones logrando adquirir una mayor autonomía. En suma, Vicente Fox canalizó electoralmente el hartazgo social frente al régimen político y llegó a la meta prevista en su campaña⁹², en la cual, la indecisión en el voto fue usada de tal forma que se convirtiese en un “voto útil” que no solamente sirviera para darle una ventaja a un candidato cualquiera, sino que sirviera para quitarle dicho voto al PRI, siendo el beneficiario claro el PAN.

Pese a esto, era sin duda un momento de incertidumbre, si bien la alternancia era lo deseado, y por aquello que se había luchado en los comicios del nuevo milenio, tampoco

⁹¹ Reveles Vázquez, Francisco, “La Victoria de Vicente Fox y el Partido Acción Nacional en las Elecciones del 2000”, en *Estudios Políticos*, Número 24, UNAM, 2000, p. 23

⁹² Singer Sochet, Martha, “Fox. Medios y ¿Cambio?”, en *Estudios Políticos*, Número 24, UNAM, p. 47

era garantía de que se lograría llegar a la dirección deseada, y es que esta misma alternancia podría desembocar en un ambiente autoritario, donde las formas represivas de actuar podrían prevalecer por encima de lo existente en el régimen priista, existiendo para algunos incluso el riesgo de que con Fox simplemente se estuviera sustituyendo un esquema de dominación por otro, simplemente porque ya no era útil, y porque atentaba contra los intereses de clases dominantes más vinculadas al capital financiero que al político, y que podrían haber visto en ésta, ahora existente alternancia, la forma de pasar a ser parte de la clase política activa del país. Sería una incertidumbre que se transmitiría, y que es lo que compete a este proyecto, en la continuidad de las políticas y programas sociales del país, donde si existía el riesgo de que el nuevo partido en la presidencia no estuviera de acuerdo con los demás, podría generarse una nueva política social que podría poner en riesgo los beneficios que habían logrado hasta este momento. No obstante, la salida del PRI representó la destrucción de los esquemas clientelares que llevaban setenta y un años en existencia, no podemos hablar de esto como algo enteramente positivo, sobre todo cuando entran en consideración los logros que se habían hecho en el último sexenio. Toda esta especulación e incertidumbre tendría una respuesta con la llegada del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que nos llevará a hablar de la siguiente etapa en el camino de transformación de la política social mexicana, la llegada del Programa de Desarrollo Humano, OPORTUNIDADES.

2.4 2000. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES

Pese a lo esperado y a que se preveía un rompimiento respecto de lo planteado en el sexenio anterior, PROGRESA fue conservado durante el inicio de las operaciones del nuevo sexenio, siendo incluso considerado dentro de los antecedentes de OPORTUNIDADES como el mismo programa, pero con formas de operación distintas. En el año 2001 se consideran ya, tanto beneficiarios de las zonas urbanas, como de las rurales y según cifras oficiales, 118 mil familias en zonas rurales y 517 mil en zonas urbanas

habían sido beneficiadas con el programa⁹³, manteniendo como objetivo fundamental el desarrollo humano integral y por ello, al núcleo familiar como el que se atendería de primera mano a fin de continuar el combate a la pobreza y la marginación.

El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Fox, partirá de un objetivo específico que sería el de disminuir las disparidades entre las diferentes regiones del país haciendo uso de los medios disponibles para esto, siendo uno de los más importantes con los que se contaba, el de la infraestructura de comunicación. Con esto de igual manera se da continuidad a la atención de la problemática del desarrollo urbano, que llevaría ya múltiples sexenios como un problema de primer orden, incrementado por la continua y creciente urbanización y creación de asentamientos en la Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla y el Estado de México principalmente.⁹⁴

Así pues, Vicente Fox diría en mayo de 2001 sobre su Plan Nacional de Desarrollo, que sería uno creado a partir del dialogo, la observación y la consulta ciudadana que pretendería obtener los datos más precisos sobre las demandas reales y las necesidades más marcadas que tendría la población, dotando al Plan de un rostro humano, en donde Fox diría:

“Reafirmo -con la mejor voluntad- que fortaleceremos el ejercicio de comunicación y la construcción de acuerdos, particularmente con los partidos políticos para enriquecerlo a partir de un acuerdo básico que nos permita consolidar el proceso de transición democrática que estamos viviendo.

Durante muchos años, los Planes fueron un acto ritual y una exposición de buenos deseos. Hoy, lo que presentamos es un diagnóstico sobre México y las alternativas concretas para resolver las necesidades sociales y así poner a nuestro país al día.

Este Plan es un compendio donde el ciudadano puede consultar lo que su Gobierno propone hacer por él y por todos los mexicanos y mexicanas.

Para la Administración Pública, será la norma que defina los criterios, prioridades, fundamentos y políticas que la rijan. Al mismo tiempo, contiene los mecanismos

⁹³ Villareal G, Diana R. “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales” en: *La política económica y social de la alternancia. Revisión crítica*, UAM Xochimilco, México, 2002, p. 219

⁹⁴ *Ibíd.* pp. 228-229

específicos que permitirán el cumplimiento de sus objetivos, a fin de responder con resultados concretos a las demandas expresadas por los ciudadanos y las ciudadanas.

Esos mecanismos precisamente son el Sistema Nacional de Indicadores, que habremos de hacer público. Igual los compromisos con México, los Programas y los Consejos Ciudadanos que les darán seguimiento.

Con estos mecanismos se evalúa y se garantiza el cumplimiento de las tareas aquí descritas, en el Plan Nacional de Desarrollo. [...]

México será una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basada en el respeto a la legalidad y en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. [...]

Es objetivo de mi Gobierno avanzar en la consolidación de la democracia y dentro de un Estado de Derecho, abrir espacios para que toda organización, asociación o movimiento social tenga la posibilidad de actuar en defensa de sus legítimos intereses, tenga el derecho de ser escuchado.

El Plan será la guía de un Poder Ejecutivo Federal comprometido a ensanchar y mantener una comunicación permanente, intensa con los otros poderes de la Unión y con las entidades federativas”⁹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo de este periodo, estaría caracterizado por tener una aparente visión clara de un México a futuro, planteando reglas y mecanismos a seguir a fin de lograr una sociedad equitativa, con una cohesión fortalecida, un gobierno capaz de otorgar respuestas oportunas, pero sobre todo, se mantendría el objetivo fundamental de aumentar el capital social de las familias y los individuos, dado que en la visión de esta administración, sería éste el camino bajo el cual sería posible conducir responsablemente el camino económico del país, se elevaría la competitividad de la economía nacional, se aseguraría un desarrollo incluyente promoviendo un desarrollo regional equilibrado a fin de

⁹⁵ Discurso de Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 29 de mayo de 2001, [En Línea] Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1165>

conseguir crear las condiciones para un desarrollo sustentable, dando un particular enfoque hacia la educación como el camino a seguir para lograr estas condiciones.⁹⁶

La educación se reconocería como el instrumento más importante que el gobierno tendría para pretender aumentar el desarrollo y la inteligencia, a fin de lograr una emancipación en las personas y la sociedad, siendo la punta de lanza para frenar la pobreza, la marginación y la inequidad. Con lo que al darle la más alta prioridad se esperaba se reflejaran una transformación cualitativa con lo cual se apuntaría a un cambio en el sistema educativo a través de la creación de acciones, iniciativas y programas destinados a ellos, pretendiendo lograr un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad con profesores profesionales en el ámbito de la enseñanza y el aprendizaje, otorgando una educación de calidad y de vanguardia, buscando hacerlo desde los niveles de educación preescolar hasta la educación media superior.⁹⁷

El PND además tendría como segunda prioridad explícita en las políticas sociales a desarrollar, el de la salud, segundo factor del que dependería el desarrollo de los mexicanos, y donde se reconocerían los avances de las pasadas administraciones. Se presentará como problemática de primera índole el de las enfermedades crónicas y traumatismos, principales causas de muerte e incapacidad, donde, si bien en términos generales hubo avances, en lo específico, en enfermedades como el sida y otros padecimientos crónicos, la relevancia de su ataque a nivel nacional era reciente, con lo cual si se esperaba un desarrollo integral de las familias debía traducirse también en la esperanza de vida. Las estrategias a seguir entonces, pretenderían tanto unificar los esfuerzos de los sistemas de salud del país, como desarrollar criterios específicos destinados al mejoramiento de los equipos e instalaciones de las clínicas y hospitales, lo que se traduciría en un mejor servicio, capaz de satisfacer las demandas de medicamentos y tratamientos.

⁹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 4, [En Línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

⁹⁷ *Ibíd.* p. 36

Así, el Plan Nacional propondría una política social en tres ejes que describirían lo que para la administración serían, tanto los fenómenos específicos que se deberían de atacar, como las condiciones generales reales a las que se enfrentaría el país.⁹⁸

En el primer eje, se trataría del mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, orientado hacia el objetivo de evitar que existieran grupos de la población que viviesen en marginación a causa de precarias condiciones de vida y una falta de oportunidades de superación personal y participación social. En este eje, la administración reciclaría el modelo del círculo vicioso de la pobreza que plantearía la SEDESOL años atrás, dando un particular énfasis a la protección e importancia de romperlo dentro de las comunidades indígenas aisladas, para lo cual sería necesario no solamente una inversión orientada a un crecimiento económico sino también la inversión de capital social y humano que se daría a través de la creación de programas y acciones específicas que usaran los recursos monetarios existentes y los focalizaran hacia el mejoramiento de servicios médicos, sanitarios y alimenticios básicos.

El segundo eje reconoce una realidad indiscutible, que México tiene una sociedad compuesta por una diversidad inmensa de grupos sociales, con diversas ideologías políticas, sociales e incluso religiosas, poseyendo así una heterogeneidad inmensa. Dentro de este marco, se tomarán como existentes toda una serie de desigualdades que van desde el género, la edad, etnia, lugar de residencia y claro la condición económica, por lo cual tendrían que ejercerse políticas que consideraran las necesidades propias de cada grupo, para que pudiese dar una erradicación efectiva de las precariedades. Con lo cual este eje se consolidaría como el de crear un ambiente de equidad en los programas sociales y de igualdad en las oportunidades, pretendiendo continuar con la tradición de SEDESOL y PROGRESA de estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los individuos, identificando tanto sectores vulnerables como indígenas, niños y ancianos, como aquellos más amplios como los jóvenes y más mujeres, sin perder la perspectiva de sus necesidades específicas.

Finalmente, el tercer eje del PND propone una acción con capacidad e iniciativa, mediante el fomento de una actitud emprendedora y de independencia por parte de los ciudadanos,

⁹⁸ *Ibíd.* pp. 38-40

proveyendo los medios para que recibiesen una educación adecuada y de vanguardia que permitan el desarrollo de habilidades que aseguren el manejo efectivo de la información y que, apoyados en la difusión cultural, permita crear individuos capaces de superarse y lograr una correcta madurez social, lo cual se traduciría en un crecimiento económico, material y cultural. Por esto, se dará una atención particular a las necesidades de algunos grupos con gran presencia, como las mujeres y los jóvenes, reconociendo su importancia en el núcleo familiar y pretendiendo que tomen parte de las iniciativas que permitan mejorar dicho núcleo, fomentando el liderazgo y la presencia de jóvenes en la vida política y social del país.

Así entonces, el Plan Nacional de Desarrollo prepararía el terreno y delimitaría los puntos bajo los que habría de actuar la política social mexicana en el nuevo milenio, llegando así finalmente a mediados del año 2002 una transformación del PROGRESA, que se transformaría, a través de la modificación a la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, que como un órgano descentralizado de la SEDESOL se encargaba de supervisar los aspectos relativos a dicho programa. Pasando ahora a ser el encargado de velar por el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, promoviendo y coordinando los esfuerzos de cooperación con otros programas sociales que tuviesen como objetivo fomentar el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias, con el objetivo de impulsar y fortalecer sus capacidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar con esto su incorporación al desarrollo integral.⁹⁹

Es así que el nuevo programa pasaría a dar cobertura a los 31 estados del país y que atendería a cerca de 4.2 millones de familias, que serían beneficiadas mediante estímulos diversos, donde, siendo fieles a lo propuesto en el PND, se resaltarían los beneficios al sector educativo, otorgando becas hasta el nivel medio superior, un avance notable ya que anteriormente la cobertura se limitaba en la educación básica.¹⁰⁰

⁹⁹ Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 2002, México, [En Línea] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79556/DECRETE_OPORTUNIDADES.pdf

¹⁰⁰ *¿Qué es PROSPERA Programa de Inclusión Social? Historia*, [En Línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/que-es-prospera>

El programa OPORTUNIDADES entonces, tendrá como objetivo general el de apoyar a las familias en pobreza extrema con la intención de mejorar sus condiciones, de vida y dotarlos de alternativas que les permitan llegar a un nivel de bienestar y desarrollo más altos, cosa que se lograría tal cual planteó PROGRESA en su momento, mediante el mejoramiento de las condiciones de educación, salud y educación, siendo que esta vez OPORTUNIDADES pretenderá promover la vinculación de los individuos a partir de la creación de servicios y programas de desarrollo que lleven a un mejoramiento socioeconómico de la calidad de vida, en tanto “al invertir en la educación, la salud y la alimentación de las familias más pobres se invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo. Educación, salud y alimentación constituyen una tríada estratégica de acciones para el combate a la pobreza extrema. Además de los beneficios sociales, familiares e individuales que representa la inversión en cada uno de esos componentes, sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan.”¹⁰¹

A cambio de los beneficios, en la práctica, lo único que se pedía administrativamente era el que tanto los titulares, los becarios y sus familias cumplieren con un seguimiento de salud calendarizado, respetar el porcentaje mínimo de asistencia en las escuelas, así como asistencia a algunas pláticas de capacitación en salud, a fin de seguir con la línea de la corresponsabilidad en la práctica del programa, existiendo penalizaciones frente a alguna muestra de incumplimiento de acuerdo a los lineamientos del programa.¹⁰²

Así pues, la dinámica general se mantendría en el cambio del programa, observándose diferencias en las formas de operación y el contexto en el que surgirían, producto mismo de la alternancia política que sufriría el país, lo que llevaría a intentos de democratización que se verían incluso en el manejo de las políticas sociales. Especialmente, a través de la creación de un diálogo y una interacción directa con el gobierno, que en ocasiones, se limitó a modelos similares a los que uso el IFE, esto es, la presencia de observadores ciudadanos y la posibilidad de hacer reportes de quejas e irregularidades, pero que no

¹⁰¹ Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002, México, [En Línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf>

¹⁰² González de la Rocha, Mercedes, Escobar, Agustín, “Vulnerabilidad y activos de los hogares: El programa Progres-Oportunidades en ciudades pequeñas”, en Cortés, Fernando, et al. *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, Colmex, 2008, México, p. 137

cambiaría la burocratización hacia la que la institucionalización de las políticas había llevado. No existiría pese a esto, un cambio de dirección en los objetivos fundamentales de dichos programas, y es que podría parecer redundante repetir las reglas de operación y objetivos generales de estos, pero es mediante esta revisión que podemos tener la certeza de que los programas sociales, desde PRONASOL, no han sufrido una transformación de fondo, simplemente han cambiado de nombre y de forma.

Sus objetivos y formas de actuar persisten y siguen siendo fundamentalmente los mismos, con lo cual se podría dar respuesta a la interrogante de si una alternancia en el poder político trajo consigo un abandono o ruptura respecto de las prácticas clientelares posteriores a 1988, algo que incluso se hace ver en el PND de 2001-2006, pero que como podemos analizar, no fue el caso, sino que la efectiva y cada vez más arraigada red clientelar seguiría existiendo.

Por esto, a continuación es competente realizar una breve revisión y comparación de los modelos de política social que existen de manera general, haciendo de igual forma una revisión de sus actores involucrados en su práctica, tipificándolos apoyados de una breve revisión al “Programa 3x1 para Migrantes”, uno de los programas derivados de OPORTUNIDADES, a fin de hacer una revisión explícita de la relación de negociación que existiría en los programas sociales, tipificándola a través de los actores involucrados en ésta.

Capítulo III Modelos y Actores de la Política Social

3.1 El Programa 3x1 para Migrantes

En el contexto del surgimiento de OPORTUNIDADES, encontraríamos también el contexto ideal para que surgiera, y posteriormente se entrelazara con el primero, un programa destinado a atender y mejorar las condiciones de las comunidades en las que las tasas de migración hacia el extranjero son particularmente altas, entendiendo como fenómeno central de estas comunidades, la existencia de las remesas, aquellos fondos monetarios que son recibidos por las familias de los ciudadanos que laboran en el extranjero, en donde, sin considerar su estado de legalidad migratoria, se convierten en pilares para la construcción y mejoramiento no solo de sus familias, sino de su comunidad.

Un antecedente esencial para la formación de este programa 3 x 1, está en las comunidades del estado de Guerrero durante la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, mediante el anuncio oficial de un acuerdo orientado a la participación de los ciudadanos que radican en el extranjero, en la construcción activa de sus comunidades, particularmente aquellos radicando en Estados Unidos, versando el Periódico Oficial del Estado que: “Pronasol previene la participación orgánica y permanente del ciudadano a través de comités de solidaridad; que en distintas ciudades del extranjero viven de manera permanente o temporal guerrerenses que han seguido atentos a sus raíces culturales, familiares y sociales, que esos guerrerenses han expresado su interés de que junto con los que viven en sus lugares de origen, se lleven a cabo inversiones de bienestar social y de apoyo a la producción aportando unos y otros recursos económicos que se sumen a los federales y/o estatales y municipales.”¹⁰³

Posterior a esto, Zacatecas, otro de los Estados cumbre en la presencia de ciudadanos en el extranjero, expandirá sobre este acuerdo Guerrerense, firmando un acuerdo de colaboración con el Programa para las Comunidades Mexicanas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objetivo explícito de mantener y estrechar los lazos entre las

¹⁰³ Soto Priante, Sergio, Programa 3 x 1 para Migrantes, p. 222 [En línea] Disponible en: http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf

comunidades y aquellos en el extranjero¹⁰⁴, permitiendo además la gestión de recursos orientados a la creación y apoyo de proyectos sociales, creando las bases para el programa 2 x 1, en donde por cada dólar enviado, los gobiernos Estatal y Federal aportaran otro, siendo por supuesto este una de las bases para el 3 x 1, y una de las razones por las cuales Zacatecas sería un referente para el tema migratorio institucional.

Este programa 2 x 1, revisado a partir de los lineamientos de la Federación de Clubes de Migrantes de Zacatecas, consistirá en que por cada dólar que el migrante invierta en Zacatecas, el Gobierno Federal dará un dólar y el Gobierno Estatal dará uno más, en modalidad de préstamo, con un 0% de interés, dando un plazo de 5 años para liquidarlos a través de un club de migrantes para hacer una obra en su comunidad.¹⁰⁵ Serán financiados mediante esta forma, proyectos impulsados solamente por migrantes radicados en el extranjero, descartando aquellos promovidos por organizaciones comunitarias nacionales o por los propios gobiernos locales.

En el contexto de la ya referida con anterioridad descentralización, para 1997 a través del llamado Ramo 33, el Congreso conferirá una mayor libertad a los municipios en cuanto al uso de sus recursos, donde si bien existirá aun un marco de referencia en criterios federales, los municipios adquirirán aún más fuerza en cuanto a la recepción de recursos federales y es que: “Con la creación del Ramo 33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conforman actualmente el Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF.”¹⁰⁶

Así entonces, este Ramo 33 será otro de los parteaguas para el surgimiento del 3x1, en el entendido de que los municipios poseerán facultad para decidir sobre en qué aplicaran sus

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ ¿Qué es el Programa 2x1? [En línea] Disponible en: <http://federacionzacatecana.org/2012/09/20/que-es-el-programa-2x1/>

¹⁰⁶ Ramo 33, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro [En línea] Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

recursos, siendo ésta por supuesto la forma en que interactuarán activamente con las comunidades de migrantes en el extranjero, comenzando con obras pequeñas, y posteriormente implementando otras en las comunidades en que el 2x1 se erigía como una realidad, incentivando el ejercicio de las remesas y financiando proyectos que de otra forma no habrían sido concretados, pero sobre todo, afianzando y fortaleciendo los vínculos de pertenencia de aquellos en el extranjero. Un ejemplo de esto será la construcción de caminos y carreteras en Zacatecas, impulsados por la Sedesol mediante el llamado Programa Empleo Temporal, acciones emprendidas tras la petición directa del gobierno del estado, pero que procedían de grupos de migrantes que deseaban ayudar al mejoramiento de sus comunidades de origen. Un programa flexible pero que no involucraba a todos los niveles de gobierno, ni a las comunidades de migrantes de manera explícita, sin embargo, el plano para el surgimiento del 3x1 estaba preparado.¹⁰⁷

El programa, surge en un marco con un par de características relevantes, comenzando con la alternancia política protagonizada por Vicente Fox, cuyo Plan Nacional de Desarrollo como se apuntó, pretendía destacar dentro de sus objetivos el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, pero que muy en específico sobre el tema migratorio, resaltaría la existencia, y sobre todo, la responsabilidad del gobierno, de atender a los grupos de connacionales que habitan en el extranjero, tanto en el atender y hacer cumplir sus demandas, como al dar un respaldo y una garantía de buen uso -que además serviría de incentivo- en el tema de las remesas. Estas son al mismo tiempo uno de los grandes ingresos financieros del país, y un recurso económico básico de miles de familias, pero más importante, de comunidades en general, que aprovechan los recursos en la pequeña y mediana escala, de ahí la importancia de impulsar proyectos que beneficien a estas comunidades. Es por esto también, que el gobierno trata a los grupos de migrantes como socios en el manejo práctico del programa, buscando en sus primeros años ganar la confianza de aquellos, y es que la sombra de la corrupción está siempre presente en iniciativas de esta índole.¹⁰⁸

Así entonces el Programa 3x1 para Migrantes, tendrá como objetivo principal el unir a la comunidad (migrante y residente en el país) y al gobierno en cada uno de sus tres niveles

¹⁰⁷ Soto Priante, Sergio, op. cit., pp. 223-224

¹⁰⁸ *Ibíd.* p. 225

principales, pretendiendo mejorar e incentivar el desarrollo de las infraestructuras y servicios de las comunidades de origen de los migrantes, para de esta forma elevar el nivel de vida de la población, pretendiendo fortalecer la visión de una política social como el mejoramiento integral de las condiciones de vida. Su principal interés serán los proyectos que beneficien a toda la comunidad de acuerdo con las demandas presentadas, ya sea en cuanto a servicios o fuentes de ingresos, al tiempo que tiene el objetivo implícito de mantener los lazos de identidad de los mexicanos en el extranjero, a fin de cohesionar a las comunidades. todo al tiempo que se resalta el beneficio que se obtendrá para ambas partes y en ambos lados de la frontera con cada iniciativa.¹⁰⁹

Este programa entonces, es un perfecto ejemplo de los distintos criterios bajo los cuales se construirá la política social mexicana bajo Oportunidades, y es que si bien los objetivos generales de la política social, no han cambiado respecto de sexenios anteriores, tal y como se ha apuntado, no parece posible su funcionamiento en un marco que no sea el del *gobierno del cambio* debido a la desconfianza que provoca el actuar en conjunto con el gobierno, y es que un proyecto en donde cada parte asumirá un 25% de la carga económica, siempre esta propenso a incertidumbre sobre el paradero de los fondos. Sin embargo, esta administración logró disipar las dudas y promover este particular programa, que ejemplifica un curioso caso de un programa sumamente específico y focalizado aún dentro del panorama de la política social focalizada que existiría en el país. Con esto, considero relevante hacer mención a los distintos modelos de política social existentes, previo a mencionar a los actores que imperan en ellos, a fin de plantear un panorama general del fenómeno. Se resaltarán aquellos con mayor visibilidad y accesibilidad, esto es, aquellos con mayores diferencias entre sí, toda vez que son de fácil análisis en su desarrollo, evolución y lineamientos.

3.2 Modelos de Política Social

Como se pudo ver en los primeros apartados de este proyecto, la gran mayoría de las definiciones que describen lo que es la política social, coinciden en verla como el conjunto

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, junio, 2004, [En Línea] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=669235&fecha=17/06/2004

de las acciones realizadas por el gobierno de un Estado, creadas a fin de articular mecanismos e instrumentos destinados a lograr equidad, cohesión y un aparente sentido de pertenencia en la población. Son entonces acciones con una serie de objetivos particulares que por lo general pretenden lograr una mejora en la calidad de vida de la población, en tanto dan mejores oportunidades de incorporación a la vida económica y social de las comunidades, llegando así a generar un sentimiento de pertenencia e igualdad perceptible y expresado a partir de la participación social en la vida política, trayendo así una mayor estabilidad al Estado, logrando una sociedad cohesionada.

Pese a estos objetivos comunes que, como se observó en el capítulo pasado, han estado presentes en la estructura de todos los programas institucionales de política social mexicanos desde 1988 y hasta el periodo revisado, 2001, no existe solo esa forma de ejecutarlos y es que existen diferentes dimensiones que han de considerarse al constituir sus objetivos y estructuras las cuales pueden ser distintas de acuerdo a las distintas formas de actuar de la población objetivo, las metas a largo plazo, la estabilidad económica y política y por supuesto, el modelo económico de desarrollo, que ha de ser el que determinará la consideración principal que ha de existir en la ejecución de las políticas.

Esta situación, habrá de desencadenar la creación de diversos modelos de política social, que no son más que las distintas formas con las que se puede entender a la misma, y las diversas formas que tienen para lograr los objetivos planteados. Ricardo Montoro nos presenta cuatro distintos tipos de modelos que pueden ser considerados como de influencia en el país, cada uno con varios modelos independientes de los cuales ha de depender el actuar de la política social mexicana.

- Política Social como Caridad: Se entiende como una política orientada hacia el bienestar, en donde lo que le importa al Estado o gobierno que la promueve, es dar una asistencia o actuar con caridad respecto a la población, teniendo un claro componente comunitario, humanitario y universalista, en donde se antepone la satisfacción general de las demandas, por encima de las necesidades individuales y específicas legítimas, siendo una suerte de contradicción ya que su componente básico es la ética, vista desde la forma del modelo asistencialista, en donde no existe un plan o proyecto general a largo plazo y gran escala, siendo la política social algo

pasajero. Este modelo es el que mayor beneficio aporta en lo que respecta a cohesión y control social (no confundir con las políticas sociales que tienen estas finalidades específicas).¹¹⁰

- Política Social como Control Social: En este modelo, tiene un carácter regulador y restrictivo, donde se entiende a la política social con un objetivo final único, el de garantizar el orden social, teniendo que la política social se convierte en el modo de asegurar las condiciones de vida de algunos estratos de la población, de manera regulada, con el fin de mantener resguardado y a salvo el mantenimiento del orden vigente, la paz y la integración sociales, así como el orden público. El Estado existirá para mantener dicho orden social garantizando las condiciones mínimas de desarrollo de los estratos bajos de la población, a fin de fomentar la tranquilidad y prevenir un estallido que ponga en riesgo el orden para el Estado y los estratos aristócratas o burguesas con las que tiene lazos estrechos.

Se presenta entonces, un Estado interventor para garantizar el orden social, donde el componente ético, es sustituido por un interés con connotaciones clasistas, de ahí que la Política Social con este fin sean más frecuentes en países cuyo desarrollo capitalista no haya alcanzado los niveles bajo los cuales, se presente un modelo de desarrollo económico neoliberal que impida la presencia del estado interventor.¹¹¹

- Política como mecanismo de reproducción social: En este modelo, se contará de nueva cuenta con un Estado de corte interventor, en donde se entenderá a la política social no solamente con un énfasis en el control social, sino que existirá la necesidad del Estado de crear una reproducción de las condiciones de vida material de la fuerza de trabajo, existiendo así un origen marxista en esta concepción, entendida también como una concepción materialista de la política social, existiendo un proceso de transformación del ‘no asalariado’ en ‘asalariado’. Son políticas ya no dirigidas, ni a cubrir los modos básicos de subsistencia, ni al control social independiente, sino a reproducir las condiciones materiales de vida,

¹¹⁰ Montoro Romero, Ricardo, *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, Universidad de Valladolid, España, 1997, p. 43

¹¹¹ *Ibíd.*

reproduciendo a manera clasista esta relación, cuyo único fin será el de mantener las condiciones sociales iguales, y donde todo acto de asistencia es reemplazado por el de preservar las condiciones actuales de vida, eliminando el papel del desarrollo individual de la persona y con ello de la transformación social.¹¹²

- Política Social como realización del Derecho Social de la Ciudadanía: En este modelo, se ve a la política como la salvaguarda del orden civil y político, operando dentro del gran marco jurídico-político alejada de reflexiones ideológicas y considerando las fuerzas y agentes sociales, por lo que está dirigida en su totalidad a la sociedad. Es por esto que se encargará de atender a la población en conjunto, no solo a un sector o clase específica, teniendo un carácter integrador. Así, es entendida como un derecho, no como una caridad, proveniente de un orden jurídico y político que por tanto no puede anclarse a un solo sector y por tanto no involucra dentro de sí misma reproducción de ideologías o debates políticos que pudiesen condicionar la existencia misma de la misma política social.¹¹³

Con esto podemos ver que los distintos modelos de política social, tienen en común diversos puntos, razón que hace difícil identificar qué tipo de políticas se presentan en una región, y es que en México podemos ver existentes en algún grado, elementos de cada uno de estos modelos, perteneciendo a diversas etapas de la concepción de la política social, y siendo solo claro distinguir el primero y el último, mismos que pertenecerán al Estado de Bienestar, y a la política social promovida a partir de 1988 pero que se concretaría en 1994, donde PROGRESA sería la expresión más clara de una política como derecho, en un marco jurídico y normativo definido y aparentemente desapegado de ideologías y de toda pretensión que no fuese la integración y el desarrollo social.

Con esto en mente, Montoro también planteara otra serie de modelos alternos para entender la política social, tratando de encontrar mayores diferencias que permitiesen categorizar a la política social de una manera más clara, sin confundir entre un modelo y otro, a causa de los elementos en común que poseen, modelos que se referirán en general a distintas formas

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.* pp. 43, 44

de considerar el bienestar social, en una línea similar a lo que sucedería entre el cambio de los setentas, a los ochentas y posteriormente a los noventas, con las diversas consideraciones de pobreza, desarrollo y urbanización que surgen a partir de ahí.

- Modelo residual; que propone la existencia de dos vías naturales que surgen del canalizar las necesidades de la población: el mercado privado y la familia, ligando las instituciones sociales a la Política Social solo cuando fallase alguno de esos canales, interviniendo solo de forma temporal, pretendiendo hacer que el objetivo principal del Estado de Bienestar y las políticas derivadas en él, sea el de enseñar a los individuos a afrontar sus problemáticas, mas no resolverlas directamente.¹¹⁴

Podría pensarse entonces que este modelo no estuvo presente en Estado de Bienestar mexicano, dada la poca fortaleza del mercado privado y el sector no estatal previo a la llegada de Miguel de la Madrid, sin embargo al compararlo con las políticas sociales que seguirían, podemos ver que se cumple el argumento principal de ser una política que no pretendía resolver los problemas de desarrollo, donde si bien tampoco se enseñó a afrontarlas, si se veía una mezcla de este modelo residual con el modelo de la política social como caridad. En complemento a la descripción del modelo residual, Enrique Contreras¹¹⁵ diría también que es un ajuste producto del reacomodo estructural bajo el consenso de Washington, que implicará una focalización de la distribución de los beneficios hacia los sectores más pobres de la población resaltando al igual que en la primera serie de modelos revisados, un carácter asistencialista, que efectivamente no propondrá una resolución del problema.

- Modelo adquisitivo-ejecutivo; para éste, las necesidades sociales deberán satisfacerse de acuerdo al mérito o la capacidad productiva del individuo, donde las instituciones promotoras de la política social habrían de existir como auxiliares de

¹¹⁴ Montoro Romero, Ricardo, op. cit., p. 44

¹¹⁵ Contreras Suárez, Enrique, "Modelos, estrategias y proyectos para una política social del bienestar solidario", en Arreola Ayala, Álvaro, *La sociología Hoy en la UNAM*, FCPYS-UNAM, México, 2003, Tomo I, pp. 11-37.

aquellas del sistema económico, generando bienestar y seguridad para los beneficiarios sólo en la medida de que hacerlo contribuya a la “riqueza común”.¹¹⁶

Básicamente es una visión de la política social entendida como un incentivo, en tanto hay un esfuerzo, hay una recompensa, algo que se plasma, por ejemplo, en la focalización existente en las becas y subsidios a la educación, en donde bajo una categorización estadística, se mide el desempeño de un individuo o grupo determinado y en base a eso se da o no un apoyo, a fin de recompensar y promover que se siga con la actitud, una visión que aún en sus limitantes pretende actuar con menos límites y eficacia para resolver problemáticas.

- Modelo institucional-redistributivo; este modelo plantea al bienestar social como un valor máximo, y pretende asegurarlo mediante un fomento del mismo a través de una institucionalidad de la política social, que sea fuerte e integrada a la sociedad, cosa que le permitirá universalizar sus servicios, existiendo sobre los límites del mercado y de las necesidades reales, presentando como fin máximo la igualdad social. Este modelo además buscará dar compensación a los individuos que por alguna razón fuesen víctimas del *dis-welfare*, un concepto que se refiere a lo contrario al *welfare state*¹¹⁷ o, en otras palabras, el estado de bienestar, esto es,

¹¹⁶ Montoro Romero, Ricardo, op. cit., p. 44

¹¹⁷ El término se refiere a la responsabilidad Estatal de asegurar el nivel básico de bienestar para sus ciudadanos, un término que dependiendo del tipo de modelo económico presente, tendrá distintas definiciones, yendo desde las sociedades pre-capitalistas con una hegemonía propiciada por la universalidad del mercado basado ante todo en la mano de obra y en donde los beneficios no pueden existir independientes del mismo, con lo cual no existe el riesgo de una subsistencia independiente del mercado, una preocupante de primer orden para la consideración del *welfare*, la emancipación del individuo respecto del mercado; hasta sociedades donde la recepción de los beneficios será en relación a la aportación y desempeño de los individuos, a fin de evitar un desarraigo del mercado, pues se entienden como sociedades en las que los beneficios sociales son tales, que es posible subsistir en base a ellos solamente, sin que la persona intervenga en el mercado. Se consideran entonces *de-commodified States*, (Estados desmercantilizados) a aquellos en los que la lógica del bienestar y los beneficios son vistos como un derecho, y la asistencia social no es dependiente del desempeño en trabajo, razón por la cual existen Estados que, para impedirlo, emplean reglas y pre-requisitos que dictarán el grado que han de tener los programas de desarrollo a fin de dar alternativas a la dependencia del mercado.

(Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University, Gran Bretaña, 1993, pp. 18-21)

aquellos individuos o grupos que, durante la presencia de dicho estado, no hayan resultado beneficiados por las acciones emprendidas durante su ejecución.¹¹⁸

- Modelo total; este cuarto modelo, propone tener como único objetivo de la política social, el lograr el bienestar, planteando la existencia de políticas interventoras que permitiesen reconocer las necesidades y atenderlas oportunamente. Pese a que por definición podría aplicar a todo país que emplee una política sin consideración de clase, posición social, u algún objetivo subalterno, este tipo de modelo solo es considerado como posible dentro del marco de un *socialismo real*.¹¹⁹

Con lo anterior, es posible definir que el modelo de política social que más describe lo que acontecería en el México en el periodo revisado, de 1988 a 2001, es el competente a un modelo institucional-redistributivo y es que si bien existen claras limitantes aún, ha existido una modificación que llevo a la política social a pasar de tener el objetivo de lograr el desarrollo urbano, a pretender llegar a un desarrollo social, de atender directamente la pobreza en lugar de esperar a que el desarrollo económico terminara con el problema, todo gracias a una institucionalización de sus prácticas y de englobar la política social de tres sexenios consecutivos en un solo programa, que a través de una descentralización Estatal, producto de un estado en libre mercado, permitirá llegar de manera más directa a los beneficiados sin importar cualquier consideración ajena, incluyendo su clase o estratificación social, pudiendo hablar de una conciliación de clases.

En lo que respecta al Estado de Bienestar, si bien, se considera como desaparecido en términos de la consideración mexicana de un modelo proteccionista, sigue existiendo en este tipo de política social de alguna forma, específicamente en el modelo Beveridge¹²⁰ que plantea un sistema solidario, en donde los beneficios no dependerán de las contribuciones o del desempeño de los individuos, elementos que pese a parecer contrarios a una lógica capitalista, y que podrían parecer tener tintes des-mercantilizados, plantea que los beneficios sobre pesan los riesgos y que el beneficiar a los individuos de esta forma,

¹¹⁸ Montoro Romero, Ricardo, op. cit., p. 44

¹¹⁹ *Ibíd.* pp. 44, 45

¹²⁰ Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University, Gran Bretaña, 1993, pp. 22-23

generará opciones de trabajo más claras en lugar de una pasividad que haga improductivos a los individuos.

Así entonces, para motivos de una identificación más precisa del modelo y de la forma que tiene la política social mexicana actualmente, es prudente detallar a los actores que están involucrados en el manejo de ésta, y es que, si bien los modelos pueden variar e interconectarse a partir de elementos en común, una revisión de los actores permitirá conocer un panorama más amplio y completo de la política social.

3.2 Actores de la Política Social

El nuestro es un país como ya se repasó, ampliamente heterogéneo, con diversos matices que se hacen más fuertes al observar de los municipios y localidades dentro de los Estados, que poseen diversas características y por ello se involucran de distinta forma con este, creando dentro del contexto socioeconómico del país, vertientes que se expresan en distintas demandas y formas de satisfacerlas, generando distintas formas de organización social, que, según el gobierno foxista, serán expresiones distintas del objetivo fundamental de la política social mexicana contemporánea, de aumentar el capital social y lograr crear individuos con un desarrollo integral.

Por esto, es importante mencionar a los actores que se involucran en la realización, planeación y programación de las políticas sociales, y es que estos actores principales son quienes las componen, bajo el marco de las fuerzas sociales, entornos institucionales o capacidades estratégicas, siendo actores que tienen una identidad transformadora que buscan identificar necesidades y recursos sociales, problematizando las demandas sociales para poder incluir demandas en la agenda política del gobierno en turno, siendo por ello instancias activas y creativas buscando siempre, sistematizar demandas colectivas para convertirlas en derechos sociales.

En el análisis de las políticas sociales entonces, tenemos que un actor social, se define por las metas que se propone alcanzar, y su capacidad de acción para alcanzar las mismas, de acuerdo a una esfera de lo social, existiendo diversas tipologías para caracterizarlos, que a su vez tendrán una relación directa de acuerdo a los cambios generados cuando alguno de

estos adquiera mayor relevancia, o donde sus objetivos pesen sobre los de los demás, siendo la más común y generalizada la que los tipifica¹²¹en:

- Actores de las iniciativas estatales: Conformados por el aparato estatal, gobierno, las administraciones públicas nacionales y locales y la sociedad política, mismos que desarrollaran la política social de acuerdo a un objetivo de bien público.
- Actores de las iniciativas privadas: Aquellas entidades que desarrollan sus actividades con base en el Mercado e instituciones privadas, promoviendo la producción, distribución y consumo de bienes teniendo como objetivo ya sea, un fin lucrativo cuando buscan obtener ganancias o beneficios o bien un fin no lucrativo, cuando actúan por el bien social.
- Actores de las iniciativas socio-civiles: Se conforman con el conjunto de organizaciones civiles, organizaciones y movimientos sociales, que definen propuestas y proyectos de sociedad alternativos y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas.

Así, en esta tipificación, se puede hallar una relación Estado-Mercado-Sociedad Civil que conforma un reconocimiento para dar la legitimidad de ciertas necesidades e intereses, del cómo las fuerzas sociales pueden lograr su satisfacción o realización y es además un claro ejemplo de que en una política social, -pese al modelo en marcha, al discurso de asistencialismo y a los aparentes beneficios obtenidos en la ejecución de las políticas y sus programas- no se encuentran solamente involucrados intereses de beneficio a la población, sino de distribución y consumo, y por supuesto de superación y ambiciones políticas. Esto modifica totalmente el papel de cada uno de los proyectos que existen en el país, que pese a contar con una procedencia incierta, son aceptados por la población al tratarse de asistencias vistas como “favores” y que gracias a que no son realmente programas sociales universales, a partir del entendimiento de que existe una focalización en los mismos, que

¹²¹ Evangelista Martínez, Elí, “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”, en *La política social en la transición*, ENTS-UNAM/Plaza y Valdés, México, pp. 140-161.

resulta como producto de la jerarquización de las demandas que son entendidas como reales, y de las familias y grupos de la población que son reconocidos como los más vulnerables y sobre los que ha de enfocarse la política.

Con esto encontramos una forma de competencia y por ello, de lograr crear en los beneficiarios un sentimiento de pertenencia en cuanto a la obtención de algo que aparentemente el gobierno no tenía la obligación de otorgar, un interesante campo de análisis que resulta contradictorio según el tipo de *welfare* que se considere y es que podría argumentarse que un verdadero bienestar, no necesariamente procede de una asistencia o beneficencia pública, y con esto, podría decirse incluso que las características clientelares de la política social son algo inevitable.

En esta línea es prudente entonces repasar por los actores que constituyen una relación clientelar. Tradicionalmente se consideran dos actores presentes en una relación de clientelismo: el *patrón* y el *cliente*, en donde el primero generalmente representa a la parte con autoridad o poder mientras que en el *cliente* está al actor con acceso limitado a los recursos y al poder, existiendo solamente en algunos casos, de acuerdo a la consideración practica específica de la política social a estudiar, un tercer actor, el *mediador*, aquel que intervendrá de manera indirecta en la relación clientelar y cuyo beneficio no será inmediato o palpable o por lo menos no lo será en comparación al del patrón.

Así pues, estos actores representan lo siguiente a nivel general:

- Patrón: Es quien articula la red clientelar para la obtención de un beneficio mediante la resolución de un problema individual o colectivo. En el caso específico de la política social mexicana, este actor encuentra su existencia en el Estado a través de la SEDESOL como una extensión de éste, siendo la institución máxima en materia del beneficio social, articulando las necesidades en programas, que con el respaldo del modelo económico de desarrollo y del poder federal, -a través de los Planes Nacionales de Desarrollo- identifican las necesidades y de ahí, a las clientelas, esto es los miembros más vulnerables de la sociedad, otorgando beneficios a través de uno de los programas articulados en torno a SEDESOL, teniendo criterios de permanencia y recepción de los mismos, lo cual permite un control indirecto e implícito sobre las poblaciones, aumentando el grado de capital político del partido

o gobernante, permitiendo actos que mejorarán su imagen en espera de una reciprocidad ya sea en forma de votos o de aceptación del mandato.

- **Mediador:** Actor que tiene reconocimiento del patrón, para actuar como intermediario encargado de interactuar cara a cara con los clientes, priorizando y distribuyendo los beneficios distribuidos por el patrón. Como se mencionaba, éste actor está presente de acuerdo a la política social en ejecución, no a su modelo sino a las propias características y funcionamiento de la misma.
- **Cliente:** Actor que tiene una posición de subordinación respecto de los otros actores y que por ello tiene una limitante para acceder a los recursos que posee el actor. Tampoco tiene un acceso directo al poder, pero se encuentra en una relación con éste, ya sea de manera directa o por medio de los aparatos burocráticos de la institución que en este caso es la SEDESOL.

Por lo anterior pues, si queremos hacer una reducción más al termino Clientelismo, se puede decir que es la forma en la que los grupos con acceso limitado a los recursos, se relacionan con las figuras del poder, ya sean autoridades públicas o informales, con lo cual se acrecienta la dependencia respecto del Estado, y por ello se puede analizar que las estructuras clientelares permiten transformar y conservar el poder, desde un nivel local o municipal hasta el nivel federal.

3.3 Tipificación de los actores de la Política Social a través del Programa 3x1 para Migrantes.

Con lo anterior, es prudente hacer una ejemplificación del actuar de estos actores, para poder describir, sobre todo, el cómo o dónde surgen y se involucran los distintos niveles gubernamentales, como actores activos en la red clientelar; para esto, haremos mención al ya referido *Programa para Migrantes 3x1*, mismo que apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de

origen. Este programa, funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de SEDESOL-, y la de los gobiernos estatal y municipal; consiste en que, por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen uno más, sumando tres por cada peso, la razón de su nombre. Tendremos entonces que: “el Programa 3x1 para Migrantes, se orienta a conjuntar recursos de los migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal, uniendo esfuerzos en acciones de contenido social para favorecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y elevar la calidad de vida de su población.”¹²²

A partir de aquí, es posible resaltar, primero, que si bien existe un intento asistencialista de beneficiar el desarrollo de las comunidades, esto se hace bajo el marco de, primero, una focalización explícita, destinándose específicamente a comunidades donde la migración y más específicamente la recepción de remesas sea un fenómeno fundamental para su economía; y segundo podemos ver que se pretende incentivar el envío de las mismas, en lugar de pretender crear las condiciones de desarrollo dentro del país, se pretende se mantengan las condiciones de trabajo en el exterior a fin de generar derrama económica dentro de México, usando como estandarte, el hecho de que los fondos serán usados para beneficio de la propia comunidad para pretender aprovechar los elementos de arraigo de los mexicanos en el extranjero respecto de su hogar. De aquí, podemos tipificar a los actores involucrados en el programa, de manera que tendremos al *Patrón*, que en el caso del “3x1” resulta posible identificarlo en distintas esferas de competencia, dada la presencia del poder federal, estatal y municipal en el desarrollo del programa, cada uno con igual autoridad, consecuencia de las reformas y cambios en cuestión constitucional que se describieron en apartados anteriores. Pese a esto, podrá verse en el poder municipal a aquel que recibirá mayor beneficio, y es que los presidentes municipales a través del programa, obtienen recursos para extender sus acciones para cubrir mayor número de demandas sociales, lo cual le traerá el beneficio inmediato de que al ser visto como un presidente municipal cumplido, sensible y eficiente con lo que promete, acumula capital político que lo colocaría en condiciones de llevar en ascenso su carrera política, otorgando legitimidad a sus

¹²² Diario Oficial de la Federación, diciembre, 2011, México. [En Línea] Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2012/rop2012_3x1_para_migrantes.pdf

acciones ante el electorado y sus comunidades, al mismo tiempo de que como municipio, se generarán beneficios que satisficieran necesidades de la población, pero sin realizar gastos muy fuertes, dando aceptación y legitimidad al régimen.¹²³

Después podremos encontrar que en este programa sí existe el actor del *mediador*, que está en medio del *patrón* y el *cliente* dado su carácter de interlocutor entre ambos; considerando el carácter internacional de las remesas, no es sorpresa la existencia en una red clientelar de un mediador, que tomará la forma de los *clubes y federaciones de migrantes* en donde, pese a existir vínculos con el poder político menos estrechos -en el sentido de pertenencia a un partido político por ejemplo- sí se pueden encontrar nexos que ligan a ambos y de los cuales se obtendrá un beneficio mutuo. Pese a estos nexos, no se podrán considerar como corporaciones a dichos clubes y federaciones, debido a que no existe una obligación directa que ligue a estas con el Estado, en el sentido de una obligación o afiliación.

Pese a esto último, uno de los fenómenos que pueden surgir de los mediadores, es el hecho de que éstos, a través de sus dirigentes, puedan manifestar una preferencia o una relación a un partido o candidato, pero no como obligación sino por conveniencia, pudiendo actuar las federaciones y las obras realizadas a través del programa como trampolines políticos, donde usando su prestigio e influencia, que, a través de los logros y aparente funcionamiento de la política social, se traducirá en respeto, dando legitimidad a sus opiniones sobre algún partido o individuo político, y con ello se podrían lograr beneficios que si bien podrían beneficiar al Estado como *patrón* de primera mano, pueden convertirse en una ganancia para el *mediador* en caso de que algún dirigente desee incursionar en la esfera del poder político, pese a la aparente autonomía con la que operan las federaciones y clubes de migrantes, que impide considerarlas abiertamente como parte de una relación corporativista. Se tiene pues un beneficio simbólico de reconocimiento, pertenencia y retribución antes que algo material o inmediato.¹²⁴

Por último, está el papel del *cliente*, en el que, por supuesto, encontraremos a la población, a las comunidades que carecen de servicios e infraestructuras básicas, o bien que

¹²³ González, Hernández José Roberto, et al. "Entre autonomía y clientelismo: Clubes de migrantes zacatecanos", en *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, Número 36, mayo-agosto, 2011, pp. 96-98

¹²⁴ *Ibíd.* pp. 99-103

simplemente no tienen los medios para influir en las decisiones estatales y obtener los recursos del *patrón* de manera directa.

Su característica principal, es la subordinación respecto de los *mediadores* y del *patrón*, en donde, en el caso de 3x1, pese a que las obras e infraestructuras creadas a partir de las aportaciones producto del programa, se reconozcan como provenientes de las federaciones y clubes de migrantes y más aún, como consecuencia directa de las remesas enviadas por los mexicanos en el extranjero, será el patrón el que recibirá el beneficio máximo, sobre todo en tiempos de elecciones o de necesidad de impulso político, dado que los mediadores son gestores antes que representantes.¹²⁵

Esto influye mucho, gracias a la percepción que existe en el país acerca de las políticas sociales y los beneficios generados por los programas sociales en general, en el cual las obras de infraestructura, o incluso la seguridad social, son vistos como un favor del gobierno ya sea federal, estatal o municipal, y no como una obligación que debe ser satisfecha por el Estado, y es que, sin importar el hecho de que se esté realizando como parte de un programa, que al operar en un modelo retribuyente-institucional, genera el sentimiento de redistribución que, en muchas ocasiones es lo que hace que se pague al Estado estos beneficios en formas diversas, pero que terminan traduciéndose en un aumento de capital político y de fortaleza al régimen. A esta situación, se le suma el hecho de que el programa este focalizado de origen, lo que permite que se siga conservando la estructura de subordinación respecto del *patrón* e incluso del *mediador*, y que la población no se reconozca como el actor más importante de la relación clientelar ya que puede influir en la esfera política fuera de la pertenencia a un partido, sindicato u otra corporación política.

Así pues, y si recuperamos la presencia de los modelos asistencialistas y de institucionalización de la política social, es posible decir que en este marco es más visible la línea del beneficio que tendría la población como clientela, en tanto la red clientelar que se ejemplifico con el programa “3x1”, permitió observar un ejemplo del momento en que se obtienen por primera vez reconocimiento a la presencia de la población como parte de la esfera política, creando la oportunidad de interactuar políticamente con el Estado en términos distintos a los de una militancia partidista directa, o de ocupar un cargo en el

¹²⁵ *Ibíd.* pp. 103-104

gobierno, y es que si bien la burocratización, producto de que se institucionalizara la práctica de la política social, podría entorpecer la comunicación y corresponsabilidad de *patrón y cliente*, éste tiene una participación que en un Estado de Bienestar, desarrollista y con desarrollo hacia adentro, jamás habría podido alcanzar.

Finalmente, gracias a la revisión y ejemplificación de la política social mexicana presenta, fue posible observar de manera más clara la interacción que se da entre los distintos actores e instituciones involucrados en la promoción de programas sociales, y sobre todo, hablar del mediador, uno de los actores que como se ha mencionado, no está presente en todas las políticas sociales, dependiendo de sus características. En concreto, en este caso, la naturaleza de las remesas hace que se genere una base política bastante consolidada dentro de un país expulsor de migrantes como el nuestro, permitiendo también obtener un mayor beneficio de los ingresos, trascendiendo de lo económico, situación que desemboca en que se presenten diversos fenómenos relacionados con la política, el poder y el Estado, lo cual permitirá que el fenómeno de envío-recepción de remesas, pueda transformar su esencia, y pasar de ser un fenómeno autónomo, ajeno a las políticas o influencias Estatales, -que aparentemente solo involucran al migrante y su familia- a erigirse como un fenómeno que da continuidad al Estado, generando una interesante relación, a la que se le puede dotar de distintas identidades, incluyendo el de una red clientelar, que tendrá como una característica fundamental, el hecho de que permiten que el tema de la migración sea usado por los países tanto receptor como expulsor de migrantes para beneficiarse en planos ajenos a lo económico, haciendo que se reformulen las políticas sociales, con el fin de permitir que la red migratoria no desaparezca otorgando beneficios a la población en el país expulsor a partir del fenómeno, pretendiendo además que se sigan enviando remesas y con ello, que pase a ser parte activa de la relación Estado-Mercado-Sociedad Civil que cobra relevancia en el estudio de las políticas sociales y del que se ha hecho mención en anteriores apartados. Con esto, el programa 3x1 no solo es la expresión misma de una red transnacional migratoria, sino que resultó un programa idóneo para la ejemplificación de la relación clientelar que surge en el marco de las políticas sociales en México, y de donde es posible rescatar la presencia de conceptos de los modelos u orientación de objetivos de la Política Social que ya se plasmaron arriba, tales como el de la política social como caridad, pero sobre todo, el de la política social institucionalizada y de retribución.

Conclusiones

1.- El modelo de desarrollo social imperante en el México posrevolucionario, especialmente después de la consolidación del régimen interventor y corporativista cardenista, se caracterizó por seguir una política social para combatir la pobreza, donde la lógica de un Estado centralista e interventor, propiciaría un amplio desarrollo económico, entendiendo la erradicación de la pobreza, como algo que eventualmente llegaría por si solo con el fortalecimiento de la economía, sin considerar las características particulares de cada región y su población, pues se entendía que primero había que crear riqueza y hasta después repartirla. Existían por lo tanto políticas asistencialistas, con un carácter universal, que no focalizaban su atención hacia ningún grupo o población específica, sino las de determinada clase social: obreros y ejidatarios, sobre todo, pero no atendían los problemas populares en términos de combate a la pobreza.

2.- Hacia 1988 se condensarían las condiciones para generar un cambio en el modelo económico de desarrollo, proceso iniciado en el sexenio anterior (1982) que llevaría al ingreso del neoliberalismo al país, reformando de fondo las formas institucionales políticas y económicas de México, desatendiendo las problemáticas que comenzaban a atenderse, tales como la de la vivienda, revirtiendo los aparentes logros que se habían generado y subordinando todo ante la política económica, comenzando un proceso de descentralización Estatal que desembocaría en la incorporación de las competencias estatales y locales a la elaboración y ejecución de las distintas practicas Federales, en donde sería necesario crear un nuevo campo de acción que funcionase bajo el modelo neoliberal.

3.- La administración neoliberal permitiría una mayor participación de la población en la creación de medidas que permitiesen satisfacer sus necesidades, dando pie a un diálogo entre autoridad y beneficiarios en el cual en lugar de una imposición o una política social universal, se generaría una focalizada, producto de una negociación, para orientarla hacia las necesidades no sólo más visibles, sino aquellas de las que la población demandara su satisfacción, permitiendo a la población agruparse para exteriorizar sus exigencias, siendo el génesis de algunas asociaciones civiles, expresadas en oposiciones organizadas que serían el génesis de partidos como el PRD.

4.- La descentralización por otra parte, se manifestaría no solamente a nivel de Estado y de las prácticas políticas y económicas de éste, sino que también se trataría de generar en términos de concentración demográfica, pretendiendo desviar la migración a la Ciudad de México para regular tanto el problema de vivienda, como el crecimiento poblacional que se generaría en la capital y en otras ciudades que comenzarían a crecer, creando algunas zonas que estarían caracterizadas por condiciones precarias con poco desarrollo social, siendo éstos unos de los primeros campos de atención una vez institucionalizada y focalizada la política social.

5.- En el año de 1988, hizo crisis el modelo de Estado corporativista tras la entrada del modelo neoliberal que fue impuesto en 1982. Hubo una rebelión electoral de amplios sectores de las clases populares y medias contra la política económica y social. Se habló de la existencia de un fraude electoral impuesto por el gobierno de Miguel de la Madrid, para reformar la política social asistencialista dirigida a obreros y campesinos. Había que universalizarla para rescatar la legitimidad perdida durante el gobierno de Miguel de la Madrid. El nuevo Presidente, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), reformó la política social como un instrumento para generar estabilidad y aceptación a su régimen, siendo en este sexenio donde se creó el PRONASOL, como una de las primeras iniciativas de política social que pretendía considerar las necesidades particulares de la población y de los grupos de ésta que más lo necesitarían, por medio de un programa regulador que, en teoría, buscaría mejorar las condiciones de vida, promover el desarrollo regional e incentivar la participación de la sociedad.

6.- El PRONASOL pretendió mejorar la imagen del gobierno priista para evitar un movimiento contra hegemónico que pudiese derrumbar al PRI del poder. Gracias a las acciones emprendidas con este programa social, bajo el principio de la solidaridad, se planteó una nueva forma de atención a las necesidades de la población, y con promesas políticas de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, que diera salida a la presión ciudadana que hablaba de un fraude electoral salinista. Se hizo la reforma del IFE para responder a la crítica ciudadana en torno a mejorar los procesos electorales, y, aunque la violencia política no dejó de existir, logró consolidarse el Partido de la Revolución Democrática, como partido de oposición. Con este conjunto de medidas políticas y sociales,

el gobierno salinista recuperó algo de la legitimidad que el PRI perdió en 1988, pese al duro golpe electoral, responsable de que este partido jamás regresará a sus altas votaciones de entre el 80% y el 90% del voto ciudadano que tuvo antes de este año.

7.- La SEDESOL sería la expresión máxima de la institucionalización de la política social, misma que se erigió en el periodo Salinista como el producto de una unión entre la SEDUE y la SPP, dando origen a la institución encargada de supervisar y construir políticas sociales, con los objetivos de combatir la pobreza extrema en los sectores campesinos y atender las zonas urbanas marginadas, culminando la reconfiguración de la política social que estaría orientada hacia una erradicación de la pobreza y la marginación y no solo hacia un desarrollo económico independiente, englobando dentro de la SEDESOL eventualmente todas las practicas, programas y modelos de política social del país, perdiendo nuevamente el carácter universal que se intentó reincorporar en la crisis de 1988, pasando la institución a garantizar su focalización y puesta en práctica en donde aparentemente era más necesaria.

8.- PROGRESA surgirá como un sucesor del PRONASOL, siendo un ejemplo de la continuidad que se daría en el manejo de la política social y del modelo neoliberal, enfocando su atención en esta ocasión en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza, a través de los pilares de Educación, Alimentación y Salud, con el objetivo, se dijo, de mejorar la calidad de vida, y generar mejores individuos capaces de involucrarse en la vida productiva del país, mejorando su rendimiento y por ello su nivel de ingreso, a través del fortalecimiento de sus capacidades personales, buscando así, se insistió desde el gobierno, el desarrollo integral de los individuos y el mejoramiento del capital humano, correspondiéndose las practicas capitalistas con el desarrollo del mercado.

9.- La alternancia en el poder presidencial del PRI al PAN en el año 2000, presentaba un panorama favorable para liquidar el pasado populista -con una política social basada en el carisma- y corporativo. Un corporativismo que parecía haber entrado en un proceso de desarticulación sin vuelta atrás después de la pérdida del respaldo del poder Federal y del partido de Estado a los líderes obreros y campesinos, tal y como sucedió en las décadas anteriores. Sin embargo, los panistas en el poder presidencial, conservaron y se sirvieron de las organizaciones corporativas como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para impulsar el proyecto de política social panista, de tal suerte, que el

viejo corporativismo fue funcional tanto para el PRI como para el PAN, razón por la que ambos partidos siguieron la misma política social, a la cual sólo se le hicieron cambios secundarios conforme al particular punto de vista del presidente en turno. Vicente Fox, por ejemplo, desde el poder presidencial, consolidó el modelo neoliberal creando el programa OPORTUNIDADES, sobre las mismas bases con las que operaron los gobiernos del PRI.

10.- El clientelismo fue un fenómeno político existente desde el nacimiento del PRI, que fue sustituido, en lo fundamental, por el corporativismo, pero conservó su presencia en los márgenes políticos permitidos por los gobernantes, para cumplir con sus obligaciones ante los obreros y los campesinos e imponer sus políticas estatales sin más intermediarios que los líderes sindicales y campesinos. Situación que cambiaría con la llegada del neoliberalismo creando nuevos espacios de dialogo en los cuales las negociaciones suplirían a la imposición, haciendo posible no solo una aparente mejor satisfacción de las necesidades para la población, sino también que se dieran situaciones de mejoramiento de la imagen política y el aumento del capital político para los gobernantes, a través de un modelo de política social de redistribución de la riqueza.

11.- Los actores de las redes clientelares están presentes dentro de la ejecución de las políticas sociales de nuestro país, teniendo al *Patrón* representado en el Estado, actuando como aquel que articula la red clientelar a fin de obtener un beneficio a través de la satisfacción de una necesidad o la resolución del algún problema para un grupo de la sociedad, actuando específicamente a través de la SEDESOL, como rama administrativa del Estado, buscando, además de la obtención de un beneficio a nivel de partido o de persona, la continuidad del modelo de desarrollo, asegurando la primacía del mercado y, por tanto, la capacidad de actuar dentro de la propia red clientelar, y es que un patrón necesita un *cliente*, un actor que será representado por la población, como aquellos subordinados al primero, sin capacidad o con una capacidad limitada de acceder a los recursos y al poder y, por tanto, encuentra en una negociación la forma de lograr una satisfacción de sus necesidades. Existe además otro actor, el *mediador*, cuya presencia se hace visible en algunos programas sociales, tal y como fue el *programa 3 x 1 para migrantes*, presente entre los dos actores antes mencionados y, que de igual forma, recibiría

un beneficio a través de su mediación, siendo definido éste por aquellas asociaciones, clubes o corporaciones de las que se desprenden los clientes.

12.- Las acciones de un programa social como el *3 x 1 para migrantes* ejemplifican no solamente la forma como el Estado obtiene un beneficio respecto de la población, sino la forma como puede usar a su favor los mecanismos de asistencia social para manifestar un cumplimiento de las necesidades, pero bajo sus propios términos, en este caso, condicionando el ingreso de remesas al país, usando recursos destinados de por sí a la creación de infraestructura o iniciativas de bienestar, para asegurar su recepción, cumpliendo al mismo tiempo tres cosas: la satisfacción de demandas y necesidades de la población; la creación de capital político y otros beneficios como la obtención de votos; y, finalmente, incentivar el envío de remesas del extranjero, fortaleciendo el capital económico familiar, y así fortalecer el funcionamiento de uno de los ejes centrales de la economía mexicana.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Política Pública*, Ed. Siglo XXI- GDF, México, 2010.
- Arteaga Basurto, Carlos. “Política Social y pobreza en México: Consideraciones Básicas”, en *Estado, Economía y Pobreza en México*. UNAM. México, 2007.
- Audelo Cruz, Jorge, “¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, en *Estudios Sociales*, vol. XII, núm. 24.
- Auyero, Javier, “The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account”, en *Latin American Research Review*, vol. 35, núm 3.
- Barcelata Chávez, Hilario (Comp.) *Desarrollo, Pobreza y Política Social en México. Textos de Julio Boltvinik*. Universidad de Málaga, España, 2012.
- Bolívar Meza, Rosendo, *La Construcción de la Alternancia Política en México*, IPN, México, 2003.
- Bunge, Mario, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México, 1999.
- Ceja Martínez, Jorge, *Andar haciendo política. La democracia desde abajo y el vínculo local-global en el caso del PRONASOL*, El Colegio de Jalisco, México, 1997.
- Concepción Ceja Mena, “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.
- Contreras Suárez Enrique, “Modelos, estrategias y proyectos para una política social del bienestar solidario”, en Arreola Ayala, Álvaro, *La sociología Hoy en la UNAM*, FCPyS-UNAM, México, 2003, Tomo I.
- Cordera Campos, Rolando, *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*, UNAM, 2007.
- Córdova, Arnaldo, “La política de masas y el futuro de la izquierda en México”, en *Cuadernos Políticos*, número 19, México, enero-marzo de 1979.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era México, 26ª Edición, 2003.
- Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, Ediciones Era, México 2006.
- Cortez Ruiz, Carlos, “Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal” en Penso D’Albenzio, Cristina T, *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM, México, 2001.
- Couffignal, Georges, “La descentralización: Una idea nueva en América Latina” en Franco, Rolando, *Sociología del desarrollo, Políticas sociales y democracia*, Siglo XXI, México, 2001.
- Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimotercera Edición, Madrid, 2014.

- Durkheim, Emile, *La división del trabajo social*, Ed. Planeta de Agostini, Barcelona. 1993.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University, Gran Bretaña, 1993.
- *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances*, 1999. Secretaria de Desarrollo Social, México.
- Evangelista Martínez, Elí, “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México” en *La política social en la transición*, ENTS-UNAM/Plaza y Valdés, México.
- Garrido, Luis Javier, *El Partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1984.
- González de la Rocha, Mercedes, Escobar, Agustín, “Vulnerabilidad y activos de los hogares: El programa Progres-Oportunidades en ciudades pequeñas”, en Cortés, Fernando, et al. *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, Colmex, 2008, México.
- González, Hernández José Roberto, et al. “Entre autonomía y clientelismo: Clubes de migrantes zacatecanos”, en *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, Número 36, mayo-agosto, 2011.
- Gordon Rapoport, Sara, “Cambio y continuidad en la atención de la pobreza en México” en Randall Laura, *Reinventar México: estructuras en proceso de cambio. Perspectiva política social y económica*, Siglo XXI, México.
Hernández Vaca, Jerónimo, *El Estado en México 1521-2008*, Plaza y Valdés, México, 2008.
- León González, Samuel (Coord.). *Política Social*, Cuadernos de Renovación Nacional, Secretaria de Gobernación, México, 1988.
- Montoro Romero, Ricardo, *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, Universidad de Valladolid, España, 1997.
- Ocampo Alcantár, Rigoberto, *El sistema político mexicano. El agotamiento de un modelo corporativo*, Publicaciones Cruz O., S.A. México, 2001.
- Reveles Vázquez, Francisco, “La Victoria de Vicente Fox y el Partido Acción Nacional en las Elecciones del 2000”, en *Estudios Políticos*, Número 24, UNAM, 2000.
- Rodríguez Peñalosa, Martín, et al. “Política económica y política social, como una política pública para combatir a la pobreza”, en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009.
- Rodríguez, Victoria, E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México, 1999
- Romero, José Luis, *Latinoamérica: Las Ciudades y Las Ideas*, SXXI Editores, México, 1976.
- Singer Sochet, Martha, “Fox. Medios y ¿Cambio?”, en *Estudios Políticos*, Número 24, UNAM.
- Soria, Víctor M, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, UAM, México, 2000.

- V. Trotta, Miguel E. *La metamorfosis del clientelismo político: Contribución para el análisis institucional*, Espacio Editorial, Argentina, 2003.
- Villareal G, Diana R. “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales” en: *La política económica y social de la alternancia. Revisión crítica*, UAM Xochimilco, México, 2002.

Referencias electrónicas

- ¿Qué es el Programa 2x1? [En línea] Disponible en: <http://federacionzacatecana.org/2012/09/20/que-es-el-programa-2x1/>
- ¿Qué es PROSPERA Programa de Inclusión Social? Historia, [En Línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/que-es-prospera>
- Atria, Raúl, *Políticas sociales: Concepto y diseño*, Universidad de Chile, 2005 [En Línea] Disponible en: <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/114/Atria-Politicass.pdf?sequence=1>
- Banco Mundial, *Panorama sobre la Pobreza*, [En Línea] Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty>
- Boltvinik, Julio. *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición*, COLMEX, [En Línea] Disponible en: <http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/doc03527020111013094502.pdf>
- Bustos, Alfredo, “Niveles de marginación: Una estrategia multivariada de clasificación”, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 1, [En Línea] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_02/doctos/rde_02_art10.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1993, [En Línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83.pdf
- CONEVAL, *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*, [En Línea] Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Evolucion_determinantes_de_la_pobreza_urbana.pdf
- Consejo Nacional de Población, *Índice absoluto de marginación 2000-2001*, [En Línea] Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>
- Coplamar, *Geografía de la marginación*, Siglo XXI Editores, 1998 [En Línea] Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?isbn=9682312094>

- Corona, Jessica, “Momentos clave en la historia del IFE”, *Milenio*, 04 de abril de 2014. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/IFE_llega_a_su_fin_nace_el_INE-IFE_se_extiende_0_274772633.html
- Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002, México, [En Línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 2002, México, [En Línea] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79556/DECRETE_OPORTUNIDAD_ADES.pdf
- Diario Oficial de la Federación, agosto de 1996, México, [En línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.pdf
- Diario Oficial de la Federación, diciembre 1937, México, [En línea] http://www.diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195541&pagina=2&seccion=2
- Diario Oficial de la Federación, diciembre, 2011, México, [En Línea] Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2012/rop2012_3x1_para_migrantes.pdf
- Diario Oficial de la Federación, octubre, 1943, México, [En línea] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4586897&fecha=18/10/1943&cod_diario=196726
- Discurso de Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 29 de mayo de 2001, [En Línea] Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1165>
- Historia del Instituto Federal Electoral. Portal en Línea: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- INEGI, *Marco estadístico nacional: Muestras de hogares y establecimientos*, México, 2008, [En Línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa5/19/JavierSuarez.pdf>
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1946, México, [En línea] Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc61.pdf>
- Ortega, Adriana, “IFE: Una Historia de 22 Años”, *Sin Embargo*, 29 de junio de 2012, [En línea] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/29-06-2012/278921>
- Ortiz, Isabel, “Política social”, en *Guías de orientación de políticas públicas*, ONU [En Línea] Disponible en: http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. [En línea] Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. [En Línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

- Ramo 33, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro [En línea] Disponible en:
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- Reformas al Artículo 82 Constitucional, Fracción 1: Requisitos para ser Presidente de la República. [En línea] Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2114/3.pdf>
- Sistema de Información del Desarrollo Social, ¿Qué es la política social?, [En Línea] Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=179>
- Soto Priante, Sergio, Programa 3 x 1 para Migrantes, [En Línea] Disponible en: http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf
- Transcripción de las palabras del presidente Zedillo durante la presentación de PROGRESA, 6 de agosto de 1997, [En línea] Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>
- Velasco, María, *Distintos instrumentos para un mismo fin, los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*. Universidad Complutense. [En Línea] Disponible en:
http://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf