

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

## **La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México: 1989-2005. Análisis de Tres Estrategias**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS  
P R E S E N T A:  
LUIS ALFREDO SÁNCHEZ ILDEFONSO

DIRECTOR DE LA TESIS: MTRO. FRANCISCO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

MAYO DE 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 MIS ABUELOS:  
FRANCISCO Y LUIS  
(A SU RECUERDO)*

*A MIS PADRES:  
BERTHA Y MIGUEL  
(A SU EJEMPLO)*

*A MIS ABUELAS:  
MARÍA DEL CARMEN Y JOSEFINA  
(A SU HUMILDAD)*



## SIETE AGRADECIMIENTOS

*Uno. Para Agustín, Javier, BetoG, Pepe, Ale, Marco Antonio, Silvia, Arlette y Sofía, a su aportación en la aventura de la tenacidad.*

*Dos. A Lupita, Aldo, Marco Vinicio, Pablo, a su invaluable apoyo, por su solidaridad, por su amistad dentro y fuera del aula.*

*Tres. Para Ana Luisa, Nelly, Ruslan, Pam, Alix, Ely, Laura, MaryF, Julio, Monique, Robert, César, GVal, Roger, Lizz, Gaby, Germán, Adolfo, Andy, Vic, amigos de ahora y de siempre, por estar, por ser, por creer.*

*Cuatro. Al Maestro Francisco Rodríguez Hernández, mi tutor, por su tiempo, comprensión y paciencia.*

*Cinco. A cada integrante del sínodo: Mtra. Karla Valverde, Dr. José Arellano, Dr. José Juan Sánchez, Dra. Liliána Rivera, gracias por sus valiosos consejos y comentarios.*

*Seis. A mis profesores y amigos: Dra. Margarita Santoyo, Dr. Francisco José Díaz Casillas, Dr. Roberto Moreno, Dr. Eduardo Castellanos, Mtro. Miguel Á. Márquez, Mtro. Miguel Ramírez y al Lic. Ramiro Álvarez, en cada palabra una lección, una enseñanza.*

*Siete. (Nuevamente!) A mi alma mater, la **Universidad Nacional Autónoma de México** por la renovada experiencia de ser Universitario.*



*“Si se ha comprendido bien el objeto y naturaleza de la administración se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo lo que tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses, y por el empleo de sus cosas, es de su atribución”.*

*Charles-Jean Bonnin, 1808*





# Índice

<b>Introducción</b>	13
---------------------	----

## **Capítulo I: La Administración Pública, el Gobierno y la Pobreza**

1.1	Naturaleza Social de la Administración Pública	21
1.2	Gobierno y Asuntos Públicos	25
1.2.1	Gobierno y administración	25
1.2.2	Política y administración	27
1.2.3	Implementabilidad	31
1.3	La Atención de la Pobreza	32
1.3.1	Tipología de programas	32
1.3.2	Pobreza y otros fenómenos sociales	35
1.4	Concepciones sobre la Naturaleza de la Pobreza	38
1.4.1	Utilitarismo	38
1.4.2	Socialismo y comunitarismo	40
1.4.3	Justicialismo	40
1.4.4	Derechos sociales	42
1.5	Esquemas Internacionales y Cuantificación de la Pobreza	42
1.5.1	Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina	43
1.5.1.1	El Banco Mundial	43
1.5.1.2	El Banco Interamericano de Desarrollo	44
1.5.1.3	La Comisión Económica para América Latina	45
1.5.1.4	El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	46
1.5.2	Cuantificación	47
1.5.3	Definición de la pobreza	50

## **Capítulo II: La Administración Pública y la Pobreza en México (1900-1988)**

2.1	La Teoría de la Administración Pública en México	55
2.1.1	Idea de bienestar social	55
2.1.2	Economía y bienestar social	57
2.2	Pobreza y Política Social en México	59
2.2.1	Etapas de la política social	59
2.2.2	La política social antes de la Revolución	60
2.2.3	La política social posrevolucionaria	61
2.3	Programas y pobreza en los años de 1970	64
2.3.1	El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider)	65
2.3.2	La Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)	66
2.3.3	El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	68
2.3.4	Balance de los programas	69
2.4	La Política Social de Miguel de la Madrid (1982-1988)	71
2.5	Mediciones de la Pobreza en México	74

## **Capítulo III: La Lucha contra la Pobreza en los Gobiernos Neoliberales (1989-2005)**

3.1	El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	77
3.1.1	La nueva política social	78
3.1.2	El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	79
3.1.3	La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	86
3.2	El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	88
3.2.1	La desaparición del Pronasol	89
3.2.2	El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000	90
3.2.3	El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	94
3.3	El Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	100
3.3.1	El Presidente del cambio	100
3.3.2	El Programa de Desarrollo Social Contigo	101
3.3.3	El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	109

## **Capítulo IV: La Administración Pública y el Combate a la Pobreza en el Siglo XXI**

4.1	Balance de los Programas de Combate a la Pobreza	117
4.1.1	Limitaciones de las estrategias	118
4.1.2	Enfoque ahistórico	127
4.1.3	Visiones antiadministrativistas	131
4.1.4	Dependencias	133
4.2	La Ley General de Desarrollo Social	135
4.2.1	Consejo Consultivo de Desarrollo Social	140
4.2.2	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	141
4.2.3	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social	143
4.2.4	Comisión Nacional de Desarrollo Social	144
4.2.5	Sistema Nacional de Desarrollo Social	144
4.2.6	Criticas a la Ley General de Desarrollo Social	145
4.3	Instrumentos para Atender la Pobreza	147
4.3.1	Coordinación y evaluación	148
4.3.2	Gasto público social	149
4.3.3	Elementos para el bienestar	152
4.4	Formulación de Propuestas	154

<b>Conclusiones</b>	157
---------------------	-----

<b>Fuentes</b>	165
----------------	-----



# Índice de Cuadros

## Cuadros Estadísticos

2.1	La pobreza en México 1963-1981	70
2.2	Indicadores macroeconómicos de México 1981-1988	73
3.1	Magnitud de la pobreza en México 1960-1987	81
3.2	Población por nivel de bienestar 1984-1992	86
3.3	Proporción de la población pobre 1992-2000	105
3.4	Proporción de la población pobre y línea de pobreza 2002	106
3.5	Proporción de la población pobre y línea de pobreza 2002-2004	107
4.1	Comportamiento bianual del empleo 1989-2004	122
4.2	Comportamiento bianual de las remesas de trabajadores inmigrantes, crecimiento económico y pobreza 1989-2004	124
4.3	Indicadores macroeconómicos de México 1989-2004	130
4.4	Participación bianual del gasto social en el gasto público federal 1989-2004	150
4.5	Gasto en programas de combate a la pobreza 1989-2005	150

## Gráficos

1.	Variación anual del gasto social 1981-1988	72
2.	Porcentaje de la población mexicana en pobreza, según diferentes métodos	75
3.	Hogares pobres en México, según el Programa para Superar la Pobreza	92
4.	Participación del gasto contra la pobreza en el PIB 1989-2005	151

## Esquemas

1.	Tipología de métodos de medición de la pobreza	49
2.	Instituciones sociales de México 1934-1982	63
3.	Comparativo de los programas de combate a la pobreza en México durante los gobiernos neoliberales 1989-2005	120
4.	Deficiencias de los programas de combate a la pobreza 1989-2005	125



## Introducción

Durante las últimas seis administraciones (1970-2005), el combate a la pobreza ha sido uno de los aspectos centrales en los discursos presidenciales,<sup>1</sup> como una forma de legitimar los actos de gobierno en materia económica y social. La historia de las acciones contra la pobreza en México permite identificar dos periodos: el primero, de una estrategia vinculada a un Estado interventor; la segunda, generada por gobiernos de corte neoliberal.

Las propuestas implementadas en uno u otro periodo se han situado en medio de un debate relacionado con sus objetivos, prioridades, alcances, enfoques y criterios de acción, su interpretación del problema y el enfoque empleado para afrontarlo. Es decir, con la formulación y conciliación, real o discursiva, de estrategias económicas y sociales para la atención de la pobreza.

La pobreza es uno de los problemas que evidencian la incapacidad del Estado de brindar condiciones de bienestar. Esa situación de bienestar social es donde reside buena parte de la paz social, condición necesaria para la gobernabilidad del país. Para ello, los gobiernos generan dos instrumentos claves: la política económica y la política social. De la vinculación que exista entre ambas derivan condiciones que aumentan,

---

<sup>1</sup> La propuesta del “desarrollo compartido” durante el sexenio del presidente Luis Echeverría; el mensaje de López Portillo, al pedir perdón a los desposeídos y marginados por su condición de pobreza durante su toma de posesión como Presidente de la República; con Miguel de la Madrid, en su Plan Nacional de Desarrollo dibujaba como parte de los objetivos del cambio estructural el enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; en la administración Salinas, la idea de la pobreza como una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad; en el gobierno de Ernesto Zedillo, donde se determina que la misión del gobierno en materia social se dirige a avanzar en las oportunidades de superación familiar; Vicente Fox, con su política social para el desarrollo humano, quien entiende a la pobreza como un problema de generación de oportunidades. Todos los anteriores conforman tan sólo algunos ejemplos de esos discursos frente a la pobreza.

disminuyen o contienen la pobreza. La pobreza, por tanto, debe combatirse desde ambas perspectivas, lo cual refiere a un enfoque integral que permite atenuar los factores que la reproducen.

Desde la Constitución Política de 1917 se define a un Estado con un fuerte compromiso social. Para los gobiernos posrevolucionarios, el marco jurídico es un elemento de legitimación: “el cumplimiento de la ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir el propósito de justicia y equidad”.<sup>2</sup> En el primer lustro del siglo XXI, la Ley General de Desarrollo Social no sólo puede considerarse como un medio para legitimar y legalizar las acciones de gobierno, igualmente es una pieza trascendental para dirigir la intervención pública en la materia. Su integración responde a un proceso histórico que en este trabajo se describe.

Los programas sociales son los medios para operar las estrategias con las que se pretende combatir la pobreza, mas ello no asegura su implementabilidad ni su permanencia. Máxime en sistemas políticos, como el mexicano, donde el rompimiento político entre sexenios es la nota distintiva, que tradicionalmente ha tenido repercusiones en la continuidad de los proyectos políticos y sociales.<sup>3</sup>

El entorno económico también repercute en la atención de los problemas públicos. La capacidad de financiar actividades en el rubro de lucha contra la pobreza se encuentra asociado a la capacidad de fortalecer el crecimiento económico.<sup>4</sup> Mas no significa que el ataque a la pobreza necesariamente deba dirigirse a fortalecer al mercado o trasladar a ese ámbito la solución del problema.

En México, con la crisis global del Estado de Bienestar y del modelo de desarrollo Interventor, desde los años de 1980 se inician reformas económicas apuntaladas por programas de ajuste estructural. Periodo reconocido como el surgimiento de los gobiernos de orden neoliberal, quienes pronto se posicionan en importantes áreas de la administración. Con alta inflación, nulo crecimiento económico, limitaciones en la política social y sin la definición de prioridades sociales, además de la

---

<sup>2</sup> Arturo Warman, *La política social en México*, México, FCE, 1994, p. 10.

<sup>3</sup> Este tema es ampliamente revisado por José Chanes Nieto, *La designación del presidente de la república*, México, Plaza y Valdés, 1993.

<sup>4</sup> Véase el trabajo de Rolando Cordera, “Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social”, en Rosalba Casas, *et al*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, FLACSO, UNAM, 1998, pp. 45-60.



vulnerable posición de las finanzas públicas, el resultado es un repliegue gubernamental en lo social que contribuye al crecimiento de la pobreza.<sup>5</sup>

En ese contexto, varios han sido los programas para atender la pobreza inspirados en esquemas internacionales. Los gobiernos neoliberales de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quesada generan esquemas de combate a la pobreza acordes a su idea de mercado, su concepto de pobreza y del papel que deben desempeñar tanto el gobierno como la administración pública al respecto, distanciados, en mayor o menor medida, de las acciones de sus predecesores. Así aparecen el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En este espacio podríamos adelantar un suceso evidente: las decisiones políticas no han dado respuesta a las expectativas sociales, ni a los objetivos de disminución sostenida de la pobreza trazados por los gobiernos neoliberales. Las necesidades de legitimación del proyecto económico y de presentar a la sociedad una imagen de eficacia propician el protagonismo y la imagen ilusoria de avance con esquemas de acción cuestionables.

El cause administrativo obliga a determinar la implementabilidad de los esquemas de combate a la pobreza formulados que, en el caso que se presenta, significa materializar efectivamente el objetivo de abatir la pobreza a través de los instrumentos diseñados al efecto. Lo anterior, bajo la lupa de la idea del bien común, concepto característico de la administración pública

La ciencia de la administración pública comienza a desarrollarse desde el siglo XIX en Europa. De ahí se extiende por todo el globo y alcanza a nuestro país a mediados de ese siglo. Los autores clásicos de esta ciencia otorgan una naturaleza noble y útil a la acción administrativa para la sociedad y para el Estado: conservadora y perfeccionadora de la vida colectiva y de la individual. El bien común, entendido como conservación y florecimiento de la vida pública, es la razón de su actuar.

Tal espíritu es lo que, en principio, une a la actividad administrativa en cualquier país del mundo. Sin embargo, dependiendo de las propias visiones de los gobernantes

---

<sup>5</sup> Cfr. Marcos Chávez, "México: políticas de estabilización y costos sociales", en Juan Castaigs, *et. al*, *Problemas macroeconómicos de México*, tomo II, México, UAM, U de G, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Juan Pablos, 1995, p. 165.

en turno, su actividad se acerca o distancia de la idea original de bien común. Ese aspecto es apreciable a la luz de su actividad concreta, como es el caso de la pobreza y de los programas para atenderla.

En concordancia con lo anterior, la actual investigación tiene por objeto analizar el desarrollo que la administración pública mexicana ha tenido en el combate de la pobreza hacia la constitución de una estrategia de Estado en la materia (1989-2005) para determinar como la experiencia en este ámbito hace permisible un enfoque de lucha contra la pobreza más apegado a la idea original de bien común de la administración pública y una estrategia continua, integral y duradera.

Como propuesta, el compromiso real de combate a la pobreza derivaría de una voluntad política mayor, que no sea trágicamente variable respecto a la posición gubernamental o las propias ideas del gobernante en turno. A lo largo del trabajo observaremos como esas mismas visiones, en cada régimen, formulan interpretaciones del problema y generan estrategias que definen la idea de lo que debe ser la administración pública frente a la pobreza. De esta suerte, para abordar el problema, aparecen diversos programas, es decir, instrumentos que surgen desde las condiciones normativas existentes, con objetivos, medios y tiempos específicos para incidir en áreas concretas de la vida pública.

En base a lo anterior, la investigación tiene cuatro objetivos particulares:

- Analizar el papel de la administración pública ante el problema que representa la pobreza con la finalidad de evidenciar y justificar la necesidad de la intervención pública en la materia.
- Analizar el desarrollo de la idea clásica de administración pública en diferentes estrategias de combate a la pobreza en México para determinar el compromiso de los gobernantes frente a ese problema.
- Analizar el desarrollo que la estrategia y los programas de combate a la pobreza ha tenido en el gobierno y la administración pública en la historia de México a fin de establecer un marco de referencia en la actividad gubernamental dirigida a ese ámbito.

- Analizar como es que el surgimiento de la Ley General de Desarrollo Social refleja la madurez que se ha alcanzado tras la baja implementabilidad de diversas estrategias de combate a la pobreza para demostrar que su aparición es resultado de un proceso histórico.

Las razones para un trabajo similar parten de la importancia de rescatar las nociones clásicas de la administración pública ante un tema vigente. La investigación y el análisis de las estrategias contenidas en los programas de combate a la pobreza precisan de revisión desde la óptica de la ciencia de la administración pública, a fin de establecer los elementos necesarios a desarrollar o consolidar para aumentar la implementabilidad de las acciones contra la pobreza. Sobre esta misma línea, también ofrece elementos críticos de la actuación de los gobiernos neoliberales en la materia.

Desde otro ángulo, durante el último cuarto del siglo XX, la administración pública ha sido sujeta a una serie de ataques a su existencia y actividad, mismos que provienen del enfoque económico neoliberal. La respuesta contra ello se encuentra en el fortalecimiento de la vida institucional del Estado, por lo cual se precisan de estudios que permitan reformar la práctica administrativa, que posibiliten y potencien tanto la formulación como la implementación de propuestas alternativas para vitalizar la intervención pública.

El tema de la pobreza tiene diversas áreas de conocimiento que es necesario precisar respecto a la intención que este trabajo persigue. En principio, no es objeto de esta investigación ingresar en el debate sobre la medición de la pobreza, en los factores que se deben considerar o no en ella. No obstante, si se describen los métodos existentes para ello y las particularmente los empleados para el caso mexicano.

Este trabajo tampoco pretende realizar una evaluación de los programas sociales aplicados en años recientes, ya que son amplios y diversos, además de que debe considerarse la situación regional así como las condiciones políticas y económicas, lo cual implica un ejercicio de diferenciación y desagregación exhaustiva. Pero incorpora algunos elementos que investigadores del tema han obtenido de las evaluaciones de diversos programas de ese tipo.

Su interés se dirige al conocimiento de las acciones emprendidas para el ataque de la pobreza en México, cuyas limitaciones estratégicas derivan de su interpretación de lo que debe ser el bienestar y el papel de la acción pública en el desarrollo. Reconocer sus limitaciones para generar estrategias con bases sólidas que permitan la unidad, continuidad y durabilidad en las acciones de ataque a la pobreza. En nuestra opinión, los enfoques aplicados manifiestan sendas limitaciones identificables en el impacto de planes y programas implementados, por no sustentarse en la realidad administrativa del país.

Los alcances de esta investigación tienen como elementos clave la idea clásica de bien común de la ciencia de la administración pública, las estrategias para atacar la pobreza y la manera como, a través de programas, se intenta dar unidad a las acciones y vincularse con las interpretaciones de la misma.

La hipótesis que propone este trabajo consiste en que la administración pública mexicana no ha logrado dar una implementabilidad efectiva en las acciones de lucha contra la pobreza (1989-2005) debido a que el entorno económico y la dirección política no alientan la formación y consolidación de instrumentos para el combate de la pobreza desde una perspectiva de Estado y de bien común.

Sobre tal situación se plantean dos cuestiones: por un lado, los regimenes neoliberales han diseñado, en base a un enfoque económico, diversos modelos para el combate a la pobreza sin atender la implementabilidad de las decisiones, de lo cual deriva el fracaso de los programas generados. Por el otro, que los programas implementados contra la pobreza en México carecen de profundidad, debido a que representan posturas desapegadas a la esencia de la administración pública, sin unidad ni continuidad, enfocadas a dar resultados cuantitativos inmediatos más que buscar la reducción sostenida de la pobreza en el largo plazo.

Ese planteamiento se desglosa en cuatro apartados. En el capítulo primero “La administración pública, el gobierno y la pobreza”, se determina la naturaleza e importancia social de la administración pública en la lucha contra la pobreza, definición de ésta última y la manera como de la interpretación de este fenómeno se han generado diversas estrategias, que atraviesan incluso a los programas implementados en México.

En el segundo apartado, “La administración pública y la pobreza en México (1900-1988)”, examinamos la evolución de los enfoques que en materia de pobreza se han implementado en el país desde principios del siglo XX hasta la crisis de los años ochenta, determinando el accionar administrativo y la visión gubernamental para el ataque de ese problema.

Para el capítulo tercero “La lucha contra la pobreza en los gobiernos neoliberales (1989-2005)” se presenta la descripción y el análisis de las estrategias y programas que en materia de pobreza se han desarrollado en el país durante tres gobiernos neoliberales, de 1989 a 2005, determinando el accionar administrativo y la visión gubernamental en el combate del problema a través del Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Educación Salud y Alimentación, así como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Finalmente, en la última parte “La administración pública y el combate a la pobreza en el siglo XXI”, se analizan tanto los resultados que los diversos programas han obtenido frente a la pobreza, como el surgimiento e implicaciones la Ley General de Desarrollo Social y la necesidad de ofrecer una respuesta a la pobreza con una política de combate apegada a la esencia de la administración pública, que sea una visión de Estado y que recupere el espacio para el arte de gobierno en el siglo XXI.



# Capítulo I: La Administración Pública, el Gobierno y la Pobreza

La administración pública tiene en el bien común su origen y encuentra en la pobreza a uno de sus principales retos. El gobierno, por su parte, debe recurrir a los instrumentos que le son propios para implementar exitosamente acciones contra ella, aspecto imperativo si se considera que su principal objeto consiste en crear condiciones de bienestar social. Este capítulo pretende determinar la naturaleza e importancia social de la administración pública en el combate de la pobreza, las características de ésta última y las maneras como se ha interpretado este fenómeno en la literatura de la pobreza.

## 1.1 Naturaleza Social de la Administración Pública

El origen de la administración pública está ligado a la génesis del Estado moderno, ente que emana de la sociedad y, en función de ella, genera a la administración pública como un medio para su conservación, crecimiento y florecimiento. Así entendida, la administración pública encierra un fuerte y sólido contenido social.

El estudio del Estado, desde la óptica publiadministrativista, da cuenta de una ciencia sustentada y legitimada por su carácter social. Los antecedentes de la administración pública como ciencia, los encontramos en la denominada *ciencia de la policía*, en el tránsito del Estado absolutista al establecimiento del Estado moderno.

Si bien la palabra administración existe desde hace siglos, su primera formulación conceptual se da con la palabra *policía* que alcanza rango de teoría, en el siglo XVIII, con la separación entre administración y justicia, con el reconocimiento de

los deberes sociales de carácter público, la interioridad como motor del desarrollo nacional y del establecimiento de carreras administrativas.<sup>1</sup>

Uno de los principales exponentes de la *ciencia de la policía* es Johann Heinrich von Justi, autor en cuya obra se aprecia el tránsito hacia la ciencia de la administración pública. Von Justi consideraba que “una república o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad”.<sup>2</sup>

Von Justi también afirma que: “El fin que toda república se propone, y hace propiamente su esencia, es procurar el bienestar de la sociedad”.<sup>3</sup> La idea de que el sustento del poder estatal es el pueblo es clave en sus propuestas. La sociedad y la república son para este autor, elementos interdependientes. Esta idea más tarde sería ampliamente desarrollada por otro autor alemán, Lorenz von Stein.

La evolución de la *ciencia de la policía* va a generar la administración pública como una ciencia con bases y orientaciones puramente sociales y humanistas. El Estado, a través de la *policía*, es un ente que no debe ver sólo por el desarrollo de la esfera privada, sino trascender a ella y establecer los elementos para el desarrollo de las capacidades colectivas de los hombres. La colectividad (la comunidad), a la que alude la *ciencia de la policía* es la fuente para el establecimiento de la ciencia de la administración pública.<sup>4</sup>

En Europa, la transformación de la *ciencia de la policía* para la formulación de la ciencia de la administración, con un claro referente social, quedará a cargo de Charles Jean Bonnin. A este autor francés de la época napoleónica le corresponderá dar cuerpo a la ciencia de la administración pública.

La *ciencia de la policía*, a decir de Bonnin, había degenerado de tal manera que era un instrumento de persecución más que de tranquilidad. Por tal razón, comienza a emplear el término de administración pública, la cual define como: “una potencia que

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1996, pp. 178-188

<sup>2</sup> Juan Enrique von Justi, citado por Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Editorial Oxford University Press, 2000, p. 112.

<sup>3</sup> Juan Enrique von Justi, *Elementos Generales de Policía*. México, Comunidad de Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, INAP- España, INAP- México, IAPEM, Gobierno del Estado de México, 1996, p. 21.

<sup>4</sup> O. Guerrero, *Las ciencias de la administración... Op. Cit.*, pp. 193-213.



arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.<sup>5</sup>

La Revolución Francesa y su ideario liberal son el fundamento que hace posible el surgimiento de la administración pública. El establecimiento de las Constituciones y la aparición del Estado de Derecho son fundamentales para el desarrollo de la nueva ciencia. La convergencia de la administración pública y la Constitución puede asegurar la supervivencia del Estado. Sin embargo, es preciso apuntar que la administración guarda un fuerte nexo con la vida social, que va más allá del precepto jurídico.<sup>6</sup>

La aportación más destacada de Bonnin se encuentra en *Los principios de la administración pública*, que determinan:

1. Que la administración nació con la sociedad o la comunidad.
2. Que la conservación de esta es el principio de la administración.
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.<sup>7</sup>

El objeto de la administración pública queda definido como las relaciones entre los individuos y la comunidad, y las relaciones que emanan de las leyes y autoridades sobre las personas y las cosas en función del interés público. El destino de la sociedad marca el individual, pero debe ser apegado a un orden y a una dirección que surge de la administración pública.

Von Stein señalaría, inspirado en los principios de Bonnin, que Estado y sociedad son elementos de un mismo movimiento. El Estado es la representación de la vida de la comunidad y la sociedad es la vida de cada ser. De esta manera, define al Estado como “la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado”.<sup>8</sup> La comunidad determina la vida

---

<sup>5</sup> Charles Bonnin, “Principios de administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 93.

<sup>6</sup> En la conducción política o gobierno, un aspecto básico estriba en “la aplicación de los mandatos de Ley y decretos gubernamentales, lo importante es que la gran masa de la población y las mayorías apoyen lo que se está haciendo”. Karl Deutsch, *Política y administración pública*, México, INAP, 1980, p. 22. Es así que no basta la legalidad sin la legitimidad de los actos de Ley que se traduzcan en beneficios para la sociedad.

<sup>7</sup> C. Bonnin, *Op. Cit.*, p. 97.

<sup>8</sup> Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, citado por O. Guerrero, *Teoría administrativa...* *Op. Cit.* p. 115.

individual, pero el Estado puede alcanzar su máximo desarrollo cuando potencia la vida individual.

El pensamiento administrativo de von Stein se sustenta en la diferenciación entre Estado y sociedad. La posesión y uso de bienes materiales y espirituales por parte del hombre, en su absoluta individualidad, cuenta con posibilidades limitadas para obtenerlas y conservarlas. Precisa del esfuerzo de otros hombres y de organizaciones humanas para tener y mantener sus propiedades y cumplir sus aspiraciones. La pluralidad, la colectividad es lo que potencia esas posibilidades, por lo cual la pluralidad existe para el individuo. “La satisfacción del destino del hombre como individuo está en la pluralidad, ya que se trata de la suma de los seres humanos lo que crea la fuerza colectiva para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual”.<sup>9</sup>

El Estado es un ente con un carácter histórico individual, que ejerce formas de dominación concretas, pero que no es estático. El Estado involucra tanto al estar de las cosas como al ser de esas mismas cosas. Así, Estado refiere “al modo de ser o estar constituida políticamente una sociedad”. El “estar” significa la estabilidad y el “ser” la permanencia por la transformación de las cosas.<sup>10</sup> Así surge la administración pública como una necesidad del propio Estado para atender las relaciones sociales que se dan entre los hombres, que a su vez propician los cambios.

Las relaciones sociales son precisamente el elemento que genera la vida pública, donde se reflejan los problemas que rebasan las capacidades individuales y que requieren de la acción dirigida a su solución. La creación y supervivencia del Estado, como se ha visto, va orientada y condicionada a este fin.<sup>11</sup>

Von Stein explicaría lo anterior de una manera más clara. El Estado no guarda un objetivo para sí, su propósito vital se encuentra en los individuos donde ejerce su voluntad. Así, el Estado tiene voluntad y autodeterminación, pero el objeto o motivo por el cual existe es externo a él, y de su conservación depende su existencia.<sup>12</sup>

La administración pública tiene por características ser un producto histórico (no es un producto espontáneo y casual), delimitado en su actividad por normas jurídicas,

---

<sup>9</sup> Omar Guerrero, *Teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 135.

<sup>10</sup> O. Guerrero, *Teoría administrativa... Op. Cit.* pp. 114-115.

<sup>11</sup> Luis Ignacio Sainz, *Los apetitos del Leviatán y las razones del minotauro*, México, UJAT, 1995, pp. 11-17.

<sup>12</sup> O. Guerrero, *Teoría administrativa... Op. Cit.*, p. 114.

dirigido por una voluntad política relacionada con los valores y contextos predominantes en una época determinada. Las circunstancias que afectan a la sociedad en un momento determinado, afectan a la administración por igual. Esta ciencia involucra una noción de autoridad, presenta a la administración pública como una ciencia de interés general y orientado al interés público. Se preocupa por el mantenimiento de la sociedad, la conservación del individuo y de las relaciones sociales, que en su conjunto son causa de la aparición y permanencia de la administración pública.

## **1.2 Gobierno y Asuntos Públicos**

Si bien la administración tiene un origen que se orienta al interés público, atendiendo los problemas o carencias que surgen en la sociedad, precisa de una voluntad política que de *direccionalidad* a las acciones. Ese papel lo desempeña el gobierno, quien debe conocer los problemas, carencias, necesidades, exigencias del país y su sociedad, es decir, de los asuntos públicos.

### **1.2.1. Gobierno y administración**

El concepto de administración pública se inserta dentro de la propia idea del Estado. El Estado, un ente de naturaleza pública, se nutre de la política y de la administración. El Estado es también un amplio campo de estudio de diferentes ciencias, porque en él se desarrollan una multitud de asuntos con el carácter de público.

Para Bonnin, el gobierno es una autoridad creada para dar movimiento al Estado, y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes.<sup>13</sup> La administración es una institución muy relacionada con el gobierno, dotada de una autoridad ejecutiva, es activa no pasiva como el gobierno. No obstante, la segunda imprime movimiento al primero. Sin administración no hay gobierno, pero en un supuesto de ausencia de gobierno, la administración sería el gobierno de la comunidad.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> C. Bonnin, *Op. Cit.* p. 95-96.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 98-99

Alejandro Olivan indica que la administración pública sostiene al gobierno, quien es “el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno, y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna”.<sup>15</sup>

La conducción política de la sociedad, es decir gobernar, sólo es posible a través de su capacidad administrativa. La administración permite atender las expectativas sociales y solucionar sus conflictos. Por ejemplo, la posibilidad de procurar bienestar social, depende de la capacidad administrativa del Estado tanto para generar las condiciones de riqueza material como para cubrir las necesidades sociales.

El gobierno y el arte de gobernar, que significa materializar el poder estatal, sólo es posible a través de la administración pública. En las palabras de Karl Deutsch, “cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener”.<sup>16</sup>

Desde un principio, la administración pública se aboca al estudio del Estado, fijando su atención en el espacio de lo público. Sin embargo, su misma actividad es el enlace natural de Estado y sociedad. Entre los teóricos iberoamericanos de la administración pública se encuentran múltiples referencias en cuanto a las relaciones entre gobierno y administración.

En España, Manuel Ortiz de Zúñiga sostiene que la administración es un poder que vela por la protección de los hombres durante toda su vida; en cada aspecto de ella se encuentra presente la administración, por lo cual dice que es omnipresente. “Sólo se abstiene la administración de intervenir en los actos privados de los ciudadanos, en las cuestiones individuales que no tienen relación con la sociedad, y en el castigo de los

---

<sup>15</sup> Alejandro Olivan, “Idea general de la administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 106.

<sup>16</sup> Karl Deutsch, *Política y gobierno*, México, FCE, 1976, p. 21.

delincuentes”, su objeto se encuentra “en promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, hacer el bien es su incumbencia”.<sup>17</sup>

De Guatemala, Antonio González, dice que la administración pública tiene por misión el bienestar, el orden, la prosperidad y el progreso general de la nación. La sociedad se organiza para vivir y desarrollarse, y la administración pública contribuye a ese fin. “La buena administración descansa en el secreto de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como en procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés son la ley y el bien público”.<sup>18</sup>

Nuevamente en España, la ciencia de la administración pública encuentra en Manuel Colmeiro a uno de sus principales expositores, quien propone que: las funciones de la administración pública no sólo conservan a la sociedad, sino que también la perfeccionan; hay una separación entre la vida pública y la vida privada, la primera es el espacio de la ciencia de la administración; y que la sociedad es un ser activo, cambiante; por ello la administración pública es esencialmente activa por lo cual debe adaptarse a las instituciones políticas y a la sociedad de cada país.<sup>19</sup>

### **1.2.2. Política y administración**

El sistema formal e institucional que se forma en torno al poder estatal, y las funciones que a través de ambas se desarrollan son las que finalmente contribuyen a mejorar las relaciones sociales, la cohesión, la conciliación de intereses, el mantenimiento de la paz, la generación de riqueza, la conservación del poder soberano y de la sociedad, y la satisfacción de las necesidades sociales.

En relación con el poder estatal, la administración pública tiene un sentido coactivo, ya que “la administración tiene por función la de regir, de instrumentar el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente”.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Manuel Ortiz de Zúñiga, “Idea general de la administración y del derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 126.

<sup>18</sup> O. Guerrero, *La teoría de la administración...*, p. 199.

<sup>19</sup> Cfr. Manuel Colmeiro, “De la ciencia administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, pp. 179-182.

<sup>20</sup> Jacques Chevalier y Danielle Loschak, *La ciencia administrativa*, México, INAP, 1983, p. 3.

No obstante, recurrir a la fuerza violenta o poder destructivo del Estado es un último recurso. Antes, aprovecha otros instrumentos por los que la sociedad se beneficia de las capacidades estatales, en los ámbitos económico, político y social.

Por ejemplo, la posibilidad de procurar bienestar social (donde reside en buena medida la paz interna), depende de la capacidad administrativa del Estado, tanto para generar condiciones de riqueza material como para cubrir las necesidades sociales. La dinámica institucional que comprende la administración pública es la que produce y reproduce los satisfactores a las carencias y conflictos sociales. La administración pública refleja si el Estado está funcionando adecuadamente.

La función esencial de la administración consiste en mantener a la sociedad en una situación de bienestar, en conservar la cohesión social, por lo tanto a reproducir a la sociedad y mantener en orden a la misma. De esta manera, la administración al conservar a la sociedad conserva al Estado y así misma. “La administración asume una función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y la jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas, de tratar los conflictos que amenazan poner en peligro la existencia de la sociedad”.<sup>21</sup>

De la relación gobierno-administración pública, de sus decisiones y acciones, el Estado influye poderosamente sobre las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas en que se desenvuelve la sociedad. El gobierno, cuya esencia es la política, marca los fines, los objetivos, las metas; la administración determina los medios para llegar a ellos, dando condiciones de gobernabilidad y constituyéndose en otro espacio de negociación política.

La administración pública representa la acción del Estado en los ámbitos en que la sociedad se desenvuelve, lo cual implica la presentación concreta del poder estatal en la vida de los ciudadanos. Entonces, la administración pública es la acción constante e intencional del Estado,<sup>22</sup> que dirige el gobierno, para encaminar a la sociedad hacia un proyecto común, de manera que la administración, al pretender el perfeccionamiento de la sociedad se perfecciona así misma y al Estado. El desarrollo individual y colectivo

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>22</sup> Omar Guerrero, *Estado y administración pública en México*, México, INAP, 1989, p. 41.

de la sociedad refleja la capacidad (o incapacidad) del Estado de generar el progreso a la voluntad que lo constituye.

Todo lo anterior da el referente necesario para definir la tarea social y el reto que la administración pública tiene en la pobreza en un contexto de cuestionamiento a su legitimidad y naturaleza social por parte del neoliberalismo.

En el ámbito económico, ni el Estado ni el mercado son considerados como distribuidores eficientes de los recursos en la sociedad. Las teorías económicas presentan como una de sus controversias la determinación de cual es la mejor opción para la asignación y distribución de los recursos. En tal debate se ha situado la relación entre Estado y las teorías neoliberales. Para el neoliberalismo, la actividad del Estado debe reducirse a su función legislativa y judicial, la justicia social carece de sustento y aboga por el regreso al liberalismo.<sup>23</sup>

Las relaciones entre Estado y mercado suelen estar sujetas a la definición de esferas de acción. La participación del Estado en los procesos económicos se respalda en mandatos legales, que proveen de mayores o menores atribuciones, de las demandas de la comunidad y sus grupos; aunque no por esto, la voluntad popular deje de modular las acciones de participación efectiva del Estado en los procesos de producción y distribución. Si bien es cierto que la intervención estatal en el ámbito económico puede ser decidido por la sociedad, al hacerse ésta más participativa, el Estado también debe poseer márgenes de acción que le permitan regular los recursos de una nación, recursos de los cuales depende el desarrollo de la sociedad misma.

El debate de las esferas de competencia convoca al individuo a ser considerado como ciudadano y como consumidor. Por lo anterior, el proceso económico es uno de los aspectos importantes para lograr el sostenimiento de un Estado: en la medida de la aplicación de las políticas adecuadas, se proveerá de estabilidad y credibilidad. Mas el argumento del mercado impone la idea de que los consumidores son coartados en su libertad en función de una actividad nociva, pronunciadamente desfavorable al desarrollo del mercado y ejercicio de la libertad.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Véase Fidel Roberto Rivera Lugo, *Gerencia Cataláctica. Anatomía de la nueva gerencia pública*, Tesis de Doctorado, México, UNAM, FCPyS, 2004, pp. 15-16; también, Omar Guerrero, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en la administración pública*, México, Fontamara, 2004, pp. 71-100.

<sup>24</sup> En las palabras de uno de los fundadores y promotores del neoliberalismo: "Las perspectivas de libertad dependen, en grado muy importante, de que los conductores intelectuales del mundo moderno

La imposibilidad estructural de solucionar conflictos sociales y la agudización de los problemas sociales provenientes de la creciente industrialización (siglos XIX y XX), urbanización, y las crisis económicas, así como el cuestionamiento y crítica al Estado de Bienestar del siglo XX, la economía neoclásica iniciará un severo cuestionamiento a la legitimidad y accionar de la administración pública. Al negar su carácter social, el neoliberalismo la expone como una carga que debe ser reemplazada por la iniciativa individual, empresarial, por los privados.<sup>25</sup>

Como expresión emblemática de tal fenómeno, se encuentran las estrategias reduccionistas del Estado, encabezadas por las políticas de ajuste estructural emprendidas durante la octava década del siglo pasado. Políticas económicas diseñadas desde organismos financieros internacionales y complementadas, en la última década del siglo XX, con estrategias frente al crecimiento global de la pobreza.

La pobreza representa un problema con notables repercusiones en la vida privada, pero con respuesta sólo como esfuerzo colectivo, con la actividad organizada del Estado a través de las instituciones que comprende la administración pública. La procuración de bienestar social es un aspecto que el mercado no puede solucionar ya que no tiene el propósito de generar condiciones de seguridad social sino de lucro y competencia.<sup>26</sup>

La atención de la pobreza, como parte de las acciones en pro del bien común que caracterizan al Estado y la administración pública, no deja de ser esencial aún en el neoliberalismo. De ahí que propone el desplazamiento de la actuación burocrática por la gerencial, que resulta un esquema técnico para atender los problemas de gobierno. En su lógica, la tendencia apunta hacia la *innovación* del actuar publiadministrativo que significa la implementación de un modelo neogerencial para, en el caso que aquí se estudia, hacer de la pobreza un elemento funcional al mercado.

Más allá de esa visión, es preciso reconocer que la confrontación de la pobreza es un elemento político, de gobernabilidad. Su atención permite atenuar los efectos de la pobreza para reducir la inestabilidad social potencial.

---

puedan recuperar el hábito intelectual de buscar la solución de los problemas sociales en el reajuste de los derechos privados, más bien que en la administración hecha por el Estado". Walter Lippman, *Retorno a la libertad*, México, UTEHA, 1940, p. 313.

<sup>25</sup> Cfr. Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp. 33-43.

<sup>26</sup> Omar Guerrero, *La nueva gerencia pública... Op. Cit.*, pp. 66-69.



### 1.2.3. Implementabilidad

La implementabilidad es un aspecto importante en el desarrollo cotidiano de la administración pública. Implica el conocimiento respecto a la puesta en marcha de cursos de acción, de planes y programas específicos. La implementación podemos entenderla como “el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva”.<sup>27</sup>

La implementabilidad evoca la “capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, por medio de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos”, es de este modo que “coincide con programas administrativos eficaces, gracias a los cuales es posible relacionar el logro del fin deseado con el deseo que se hace realidad por medio del fin”.<sup>28</sup>

De la capacidad de dar implementabilidad a las acciones de gobierno depende la gobernabilidad o ingobernabilidad en el interior del sistema político. Los gobiernos como tales no se sostienen en el grado de implementación, pero si en el grado de gobernabilidad, de ahí la mutua dependencia entre gobierno y administración. En la lógica política, es una de las motivaciones para el diseño de programas contra la pobreza. Como observaremos más adelante, dependiendo de las circunstancias, el propósito y la interpretación gubernamental, condicionan el diseño de los instrumentos por aplicar en la sociedad.

No obstante, la selección y definición de instrumentos no son por si solos eficientes ni eficaces. En palabras de José Ayala Espino: “El gobierno y las políticas que aplican son muchas veces responsables de resultados socialmente ineficientes”, por lo cual “el mal gobierno es una de las causas principales de su pobreza”.<sup>29</sup> De esta manera, las decisiones políticas no han respondido a las expectativas sociales ni los resultados son congruentes con los discursos gubernamentales. A tales

---

<sup>27</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, M. A. Porrúa, 2003, p. 47.

<sup>28</sup> Fidel Roberto Rivera Lugo, *Op. Cit.*, p. 152.

<sup>29</sup> José Ayala Espino, *Fundamentos institucionales del mercado*, México, UNAM, 2002, p. 21.

inconformidades nuevamente ha de dárseles una salida encausada a través de programas o políticas, sea para paliar los efectos de la pobreza o para combatirla.

El cause administrativo y el cambio de las instituciones públicas obliga a determinar la capacidad de emplear los instrumentos de gobierno. En la pobreza, lo anterior significa materializar efectivamente la superación de la pobreza a través de los programas establecidos al efecto.

### **1.3 La Atención de la Pobreza**

Los programas (es decir, el conjunto de acciones sistematizadas generadas con propósitos y fines concretos, para aplicarse sobre la base de estructuras diseñadas previamente, con presupuestos y tiempos de actuación racionalmente definidos) que se elaboran desde el gobierno y la administración pública suelen tener una diversidad de connotaciones. La literatura refiere a la existencia de un abanico de programas diseñados para la pobreza y de una serie de fenómenos sociales que propician la generación y crecimiento de la misma, con un nivel de importancia dependiente del modelo de desarrollo en que se establezca.

#### **1.3.1 Tipología de programas**

Englobadas dentro de la política social, en la historia de la pobreza y de los programas diseñados al efecto, es posible observar una tipología de programas que determinan la manera de abordar el problema por los gobiernos y las sociedades en determinados momentos de su desarrollo, sin embargo existen diversas áreas grises y puntos de encuentro donde coinciden dos o más tipos de estos programas. De esta manera, la clasificación que se presenta puede caracterizarse por su flexibilidad.

##### **1.3.1.1. Asistencia**

La asistencia social o beneficencia refiere a un compromiso de ayuda con individuos con carencias físicas o mentales, o por condiciones específicas de disociación familiar.

Su comprensión es clara a la luz de su definición jurídica: “se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.<sup>30</sup>

Los programas de asistencia social constituyen una actividad dirigida por instituciones públicas o sociales ofrecida para grupos considerados en situación de vulnerabilidad. La orfandad, el abandono de menores y de ancianos, enfermos y adictos son ejemplos de la población a la que se orienta.

### **1.3.1.2. Caridad o filantropía**

La caridad y la filantropía constituyen acciones de particulares encaminadas a apoyar a otros particulares. En ambos casos se refieren a la acción individual y no de una organización, en su carácter de privada, creada al efecto. La motivación es de índole espiritual: en el caso de la caridad su origen es religioso; en la filantropía su naturaleza es de orden humanista.<sup>31</sup> Su génesis se ubica en el Estado liberal decimonónico, como actividades en ámbitos no cubiertos por el Estado.

Como tales, no son programas de gobierno sino actividades realizadas por los privados en áreas de interés social, pero con un alcance sumamente limitado y sin ser de participación obligatoria.

### **1.3.1.3. Administración**

Los programas de *administración de la pobreza*, también conocidos como asistencialistas, se distinguen por generar actividades que tienden a mantener una condición de pobreza pero permite la subsistencia, generando un esquema

---

<sup>30</sup> La definición deviene de la de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1986. Asimismo, ésta Ley en su artículo cuarto define quienes son las personas sujetas recibir los servicios de asistencia social.

<sup>31</sup> Cfr. Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, Sedesol, 1995, pp. 29-30

estabilizador y funcional al sistema. Implica la acción dirigida a problemas sociales “para sólo atenuar y controlar la conflictividad social que genera la carencia extrema”.<sup>32</sup>

Cuando la acción del gobierno resulta en un programa de administración de la pobreza, reconoce la explosividad del problema y que las capacidades del gobierno son transitoriamente limitadas ante sus dimensiones. Un programa de este tipo de suyo cumple un papel importante en mitigar algunos de los efectos de la pobreza en las familias más afectadas, más no logra impactar a fondo en su disminución duradera. Por lo cual, su implementación debe ser excepcional o complementaria a otras acciones gubernamentales en materia social, y no de aplicación sistemática.

#### **1.3.1.4. Dirigidos**

Acorde con la implementación de políticas económicas neoliberales, este tipo de programas se desprenden del manejo de subsidios dirigidos. Tales subsidios pretenden mejorar los costos de administración y elevar su eficiencia al evitar el desvío de éstos a grupos que no requieren del apoyo público. Lo anterior sobre la base de que, en el consumo de un bien o servicio, la cantidad de ingresos que perciben o su ubicación de residencia, determina a la población susceptible de obtener la atención gubernamental. Es decir, a criterios sobre la generalidad de personas se establece otro sobre lugares donde habitan determinados individuos.

Su aparición coincide con la expansión de efectos adversos derivados de los programas de ajuste estructural, y reconocidos como costos sociales, que inciden en el crecimiento de la pobreza, por lo cual también son denominados como programas compensatorios. “En esos casos los programas dirigidos son atractivos porque se orientan a un grupo estrecho y delimitado de beneficiarios y porque pueden ser una alternativa de beneficio-costos”.<sup>33</sup> Así, se caracterizan por incorporar criterios clave como focalización, selectividad, transparencia, racionalidad, eficiencia y eficacia.

---

<sup>32</sup> Norberto Alayón, *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, Argentina, Lumen, 2000, p. 162.

<sup>33</sup> Helena Ribe, *et. al.*, “¿Cómo pueden ayudar los programas de ajuste a la pobreza?”, en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, p. 134.

### **1.3.1.5. Superación**

La superación, abolición o erradicación se consideran como un tipo ideal en las acciones contra la pobreza, paradójicamente inalcanzable dada que la naturaleza del sistema capitalista consiste en la desigualdad económica y social, de manera que la existencia de “ricos” condiciona la existencia de “pobres”. En su expresión más laxa, “la esencia de la pobreza es la desigualdad, la privación relativa, los pobres están privados en comparación con los ricos”.<sup>34</sup> Por lo cual, la superación de la pobreza ha de ser entendida como una expresión ambiciosa, pero administrativamente irrealizable.<sup>35</sup>

### **1.3.1.6. Combate**

Los programas de combate, lucha, reducción, ataque o contra la pobreza refieren al reconocimiento por parte del gobierno de sus efectos ominosos en la sociedad y a la necesidad de la intervención pública para disminuirla a niveles manejables. Pero, ¿cuál es un nivel manejable de pobreza? No existe respuesta concreta a tal pregunta, ya que involucra tanto apreciaciones personales de tipo subjetivo como cuestiones más amplias de índole política, social y cultural. De hecho, se encuentra ligado a un modelo de desarrollo y a la interpretación e ideología predominante respecto a lo que debe ser el papel del Estado al respecto.

Por si sola, la idea de combate alude a la acción contra un enemigo. Tal como se ha mencionado con anterioridad, la pobreza es una afrenta a la naturaleza social no sólo de la administración pública sino del Estado en su conjunto. Su confrontación significa su disminución, siendo la respuesta más factible a su existencia.

## **1.3.2 Pobreza y otros fenómenos sociales**

En la pobreza repercuten los efectos de otros fenómenos que contribuyen a generarla, agudizarla o reproducirla, dependiendo de las características que asuman dentro de la

---

<sup>34</sup> Moisés González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, p. 11.

<sup>35</sup> Como se podrá observar en el capítulo tercero de este trabajo, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, se establece el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. La denominación de tal documento está sujeta a esa misma consideración.

sociedad. De hecho, constituyen elementos que caracterizan y que están presentes en la definición del pobre.

### **1.3.2.1. Desigualdad económica**

La desigualdad económica es la característica más distintiva del sistema capitalista, ya que a partir de ella se diferencian grupos sociales en relación con la reproducción y participación de la riqueza nacional.

La desigualdad es cuantificable, expresando las diferencias que existen entre grupos de una misma sociedad respecto a su participación en la distribución del ingreso. De manera que, “existe desigualdad siempre que haya disparidades entre los individuos en cualquiera de los tres rubros”.<sup>36</sup>

La distribución del ingreso y la riqueza, dada la base acumulativa que distingue al capitalismo, tiende a ser desigual en ese sistema económico. Tal desigualdad económica genera algunas expresiones de desigualdad social, entre ellas la polarización social, que es un concepto que refiere a la concentración de grandes fortunas en pocas manos, ante escasez de recursos por parte de las mayorías. En ese sentido, la desigualdad considera diferencias entre los niveles de vida de los integrantes de la sociedad.<sup>37</sup>

### **1.3.2.2. Exclusión social**

La exclusión significa la no-incorporación al sistema económico (la no-pertenencia a las relaciones de mercado) ni político (ausencia de representación-participación). En el ámbito puramente económico, la exclusión social implica la expulsión de los individuos de las relaciones de mercado, la negación al acceso de los beneficios de este, o el impedimento o imposibilidad de incorporarse y mantenerse en él. En lo político implica

---

<sup>36</sup> Moisés Orozco, “Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema”, en Félix Vélez, *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM, FCE, 1994, p. 114.

<sup>37</sup> Cfr. Jesús Gerardo Torres Salcido, “La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, pp. 1-2.

el desconocimiento de derechos tanto civiles como políticos. Una noción más amplia de la exclusión social la considera como:

La imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii), política e institucional, en cuanto a la carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos o grupos sociales.<sup>38</sup>

En las estrategias internacionales de combate a la pobreza, como se observará más adelante, se considera como un punto de partida importante la reducción de la exclusión como una manera de reducir también la pobreza.

### **1.3.2.3. Marginación social**

La marginación social se identifica con “aquellos grupos que han quedado al margen 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”.<sup>39</sup> Es la imposibilidad de atender la demanda de bienes y servicios públicos en zonas identificables por causas que van desde aspectos técnicos (tales como las características topográficas de la zona) y presupuestales (insuficiencia de recursos públicos), hacia otras de carácter político (privilegios hacia grupos más organizados) o jurídico (irregularidad en los asentamientos humanos).

Se caracteriza por ser un problema de suministro de bienes y servicios públicos, generando diferencias en el acceso a los satisfactores entre grupos de una misma sociedad. En consecuencia, genera problemas de seguridad y calidad de vida. Es además, la primera expresión de los gobiernos del siglo XX al reconocimiento de los efectos generados por los modelos de desarrollo.

---

<sup>38</sup> Estanislao Gacitúa, *et. al.* (edits.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, FLACSO, Banco Mundial, 2000, p. 12.

<sup>39</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimos de bienestar*, tomo 1: Resumen, p. XIII.

#### **1.3.2.4. Vulnerabilidad social**

Este concepto es el preponderante en el discurso contemporáneo respecto a las causas de la pobreza del siglo XXI. Manifiesta que determinados grupos se encuentran en estado de indefensión e inseguridad generadas por su situación económica, o por su posición debilitada ante una economía de mercado globalizada y un estado redimensionado.

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.<sup>40</sup>

De esta concepción se derivan enfoques de atención de la pobreza desde una perspectiva de oportunidades de desarrollo, que involucran los ámbitos de trabajo, educación, relaciones sociales y activos familiares.

### **1.4 Concepciones sobre la Naturaleza de la Pobreza**

Diversas son las concepciones sobre lo que es la pobreza y, en consecuencia, de cómo debe ser atendida. Como efecto de esas interpretaciones, la medición se sujeta a la idea que se tenga de la pobreza. Lo que a continuación se presenta es un esbozo muy general de las principales concepciones de la pobreza. Aquí observaremos que cada concepción responde a un enfoque ideológico dominante, en diferentes etapas de los Estados, respecto a lo que debe ser su actuación social.

#### **1.4.1. Utilitarismo**

La presencia de esta corriente de pensamiento data desde el siglo XVIII, destacando los planteamientos de Jeremy Bentham y Jonh Stuart Mill, sin embargo es preciso mencionar que en la actualidad algunos de sus postulados aún son vigentes. Su tesis

---

<sup>40</sup> Roberto Pizarro, *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Chile, Cepal, 2001, p.11.



fundamental consiste en la maximización de la utilidad total o agregada de una sociedad,<sup>41</sup> mas no repara en considerar las preferencias individuales y las diferencias que existen en el valor que se asigna a cada una de esas preferencias.

El utilitarismo es identificable a la luz de la teoría de la elección racional,<sup>42</sup> y sus corrientes ubican diversas maneras de entender la utilidad: en su carácter hedonista (dolor y placer, en la visión original de Bentham) y de satisfacción de deseos (las necesidades y los placeres no solo sensoriales sino también espirituales, en la idea de Jonh Stuart Mill),<sup>43</sup> así como de elección (el individuo elige la opción que en su creencia le genera mayor grado de satisfacción).<sup>44</sup>

En el sentido de la pobreza, los individuos deben ser capaces de obtener sus propios elementos de satisfacción. De manera que ha de propiciarse la acción individual como manera de dar seguridad a los hombres en su propiedad y reducir la carga que los pobres representan sobre los ricos.<sup>45</sup> Pero lo anterior no implica un estado de independencia, de manera que el rico “debería estar en el lugar de los padres de los pobres, guiándolos y refrenándolos como niños”.<sup>46</sup>

Ante ello es que durante el siglo XIX, la preponderancia de estas ideas perfila a un Estado sin intervención en lo social, de manera que esa actividad es desarrollada por la caridad y la filantropía. Lo que implica el utilitarismo es la definición de los elementos que suponen a un individuo en situación de pobreza al no lograr satisfacer determinados aspectos de su vida. El utilitarismo, constituye una corriente que justifica

---

<sup>41</sup> El utilitarismo “afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen mayor utilidad al mayor número de individuos”, Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993, p. 28.

<sup>42</sup> Tal teoría sostiene que “un individuo, frente a cursos de acciones distintas, elegirá aquella que maximice su utilidad esperada; es decir, la que lo ayude a incrementar sus beneficios y a reducir sus costos. Una vez que los agentes encuentran la satisfacción de dicha utilidad, alcanzarán un estado de bienestar; y el bienestar se define como el logro de la utilidad esperada”. Paulette Dieterlen, *La pobreza; un estudio filosófico*, México, FCE, UNAM, 2003, p.122.

<sup>43</sup> Cfr. Verónica Villarespe, *Pobreza, teoría e historia*, México, UNAM, Juan Pablos, 2002, pp. 88-94, 104-118.

<sup>44</sup> Ludwing von Mises señala “La utilidad es la diferencia entre el valor más alto del bien obtenido y el más bajo valor del bien sacrificado para obtenerlo”, de esta forma la acción humana “persigue invariablemente sustituir una situación que el sujeto considera menos satisfactoria por otra situación que considera más satisfactoria, la acción siempre persigue la utilidad y nunca la pérdida”. Ludwing von Mises, *Teoría e historia*, Madrid, Unión Editorial, 1981, p. 187.

<sup>45</sup> V. Villarespe, *Op. Cit.*, pp. 108-109.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 111.

plenamente el actuar de un sistema liberal, que tiene una manera particular de concebir la actuación social y económica del Estado.

### **1.4.2. Socialismo y comunitarismo**

El socialismo se presenta en dos vertientes básicas, por un lado el socialismo científico, y por el otro, el comunitarismo. En lo que corresponde al socialismo científico de Marx y Engels, la riqueza se genera a partir de la apropiación del valor producido por parte de los poseedores de los medios de producción quienes retribuyen con sólo una parte del valor generado al trabajo de la clase proletaria.

La igualdad de todos los hombres, la desaparición de la dicotomía rico-pobre, es factible a partir de abolir la propiedad privada. “Al desaparecer la posibilidad de apropiarse individualmente de los medios de producción, desaparece la figura del capitalista y todos los hombres pasan a ser proletarios. Se diluye la división de las clases sociales y, en tanto propietarios, todos los hombres son iguales”.<sup>47</sup>

El comunitarismo, plantea que todo hombre es un ser social, que encuentra en la colectividad la autorrealización, la protección y el desarrollo. Este comunitarismo propone “la vida gregaria en la que el hombre tiende a limitar o mitigar sus necesidades en armonía con la naturaleza” y en deuda permanente de los unos con los otros.<sup>48</sup> La pobreza se soluciona en la mutua confianza y colaboración entre los hombres, con el hombre en la comunidad y la comunidad en la vida del hombre a través de la búsqueda del bien común.

### **1.4.3. Justicialismo**

En la moderna concepción de la justicia, el desarrollo democrático debe asegurar la armonía de libertades y no sólo la igualdad ante la ley. Como principal exponente se encuentra John Rawls, quien propone:

---

<sup>47</sup> G. Trejo y C. Jones, *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 52.

Los principios de justicia en torno a los cuales se proyecta la estructura básica de una sociedad son fundamentales para definir su carácter, ya que la mera aplicación igualitaria y consistente de normas no implica la existencia de justicia. Por ello, frente a la sabiduría convencional de los gobiernos, derivada del utilitarismo, que se conforma con maximizar el balance neto de satisfacción soslayando la distribución entre individuos, la teoría de la justicia de Rawls opone una concepción de equidad distributiva en la que una desigualdad sólo sería aceptada si se demuestra que esta conlleva un beneficio para los peor situados.<sup>49</sup>

La tesis de Rawls parte de la concepción particular de la justicia, donde la fundación de una sociedad ordenada contempla dos principios:

- 1) Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos.
- 2) Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
  - a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo a un principio de ahorro justo, y
  - b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad para todos.<sup>50</sup>

En tales principios encontramos, en primer lugar la formulación de un acceso a un sistema de libertades dentro de un régimen democrático. En segundo lugar, la propuesta de una igualdad de oportunidades y de *desemejanza patente*.

Así, “la igualdad de oportunidades es un criterio atractivo porque supone que el destino de la gente no debe estar determinado por su circunstancia social sino por su elección individual”. Ello significa que las diferencias de ingreso y riqueza sean producto del mérito y la elección personal, más allá de las condiciones sociales de nacimiento.<sup>51</sup>, por otra parte, significa una postura deontológica que propone la independencia del individuo frente al Estado, una defensa de la libertad individual y una visión de justicia con base a criterios diferenciados para interpretar la igualdad.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Armando González Torres, “La filosofía política reciente y la justicia: algunos comentarios”, en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, p. 44.

<sup>50</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1985, pp. 337-338

<sup>51</sup> G. Trejo y C. Jones, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>52</sup> Un interesante y profundo análisis de los planteamientos y críticas en la teoría de Rawls se encuentra en Ruslan Vivaldi Posadas Velázquez, *Democracia y Justicia. Una aproximación al quehacer de la política en la vida democrática desde la obra de John Rawls*. Tesis de Maestría, México, UNAM, FCPyS, 2005

#### 1.4.4. Derechos sociales

La emergencia de los derechos sociales reconocidos por el Estado se remontan a los movimientos obreros de finales del siglo XIX y principios del XX en los países europeos y los Estados Unidos. La pobreza, el desempleo, la salud y la educación dejan de considerarse como problemas individuales para comenzar a entenderse como un problema social donde el mercado es incapaz de atender las inercias que genera. Por lo anterior, precisa de reconocimiento del Estado, el gobierno y la administración pública.<sup>53</sup> Tal reconocimiento se da a través de la ley, que configura los derechos sociales.<sup>54</sup>

Entre la pobreza y la ley se configura un vínculo cuyas primeras expresiones datan desde la Ley de Pobres y sus consecuentes revisiones en Inglaterra desde el siglo XVII.<sup>55</sup> En los tiempos modernos, el vínculo es observable en los Estados de bienestar que surgen y se desarrollan en el siglo XX.

Desde esta perspectiva, la pobreza refiere a un compromiso formalmente establecido para su combate por el Estado. De manera que el Estado genera instrumentos como la política social que manifiesta la ejecución de las disposiciones jurídicas, en la negociación política, y en la actuación, inicialmente, en áreas donde el mercado no interviene o donde su intervención genera conflicto.<sup>56</sup> Es, propiamente, la base que genera al Estado de bienestar o interventor de mediados del siglo XX.

### 1.5 Esquemas Internacionales y Cuantificación de la Pobreza

En el mundo se han desarrollado una serie de propuestas que determinan las estrategias y los enfoques de diversas organizaciones sobre las acciones que se deben

---

<sup>53</sup> Teresa Incháustegui, "Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo", en *Revista El Economista Mexicano*, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, p. 264.

<sup>54</sup> Paulette Dieterlen expone algunos enfoques entre los que se discute el problema de los derechos sociales. Entre los elementos de la discusión se encuentra la definición de un derecho sin su contraparte en obligaciones, la incapacidad real de demandar el ejercicio efectivo de tales derechos; y, la confusión entre derechos y demandas. P. Dieterlen, *Op. Cit.*, p. 99.

<sup>55</sup> Las controversias en torno a las Leyes de Pobres son ampliamente analizadas por Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE, 1991.

<sup>56</sup> María del Carmen Pardo, "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 15-16.

considerar para atender la pobreza. Obviamente, cada una de ellas encierra una visión respecto a lo que es la pobreza, sus causas, sus dimensiones y sus soluciones. Y tienden a generar mediciones y soluciones a través de esquemas estandarizados para regiones concretas.

### **1.5.1 Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina**

A nivel internacional cuatro son las propuestas que se han desarrollado para atender la pobreza en América Latina, que a su vez pretenden influir en el diseño de programas para superar la pobreza.

#### **1.5.1.1 El Banco Mundial**

El Banco Mundial, uno de los principales promotores de la implantación de modelos económicos de corte neoliberal y propulsor de la nueva gerencia pública, basa su estrategia de superación a la pobreza en tres puntos:

- a) Promover el uso productivo de la mano de obra de los pobres.
- b) Otorgar servicios sociales básicos como salud, nutrición y educación básica.
- c) Focalizar transferencias y mantener redes de seguridad.<sup>57</sup>

Concibe a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de vida y al efecto pretende medir ese nivel. De manera que entiende a la pobreza como “insatisfacción de necesidades básicas según un patrón mínimo, basada en el escaso nivel de ingreso o bien, como la insatisfacción al acceso de servicios básicos, que influyen en la educación básica, salud, alimentación y vivienda”.<sup>58</sup>

También define que el crecimiento económico sólo puede llegar a los pobres con estrategias que permitan acceder directamente a sus beneficios. Así es que su

---

<sup>57</sup> Julio Boltvinik, “Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina”, en Raquel Sosa (coord.), *América Latina y el Caribe. Perspectivas para su reconstrucción*. México, UNAM, 1996, p. 43.

<sup>58</sup> Rocío Mejía Flores, “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otras instituciones multilaterales”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo 1, México, Limusa, ITESO, UIA, 2001, p. 347.

estrategia incluye el crecimiento económico con programas dirigidos a la pobreza que tiendan a “incluir a los pobres en el crecimiento económico, poniendo a la población en el centro de las políticas; desarrollar el capital humano, y crear redes de protección para los grupos más vulnerables de la sociedad”.<sup>59</sup>

La inversión en capital humano como medio de absorción por la inversión productiva para la ampliación y el fortalecimiento del mercado, es la premisa en la cual se sostiene el combate a la pobreza por ese organismo. El uso eficiente de la mano de obra, acompañado de la calidad de ésta, propicia condiciones que favorecen la productividad y la competencia laboral y empresarial.

### **1.5.1.2 El Banco Interamericano de Desarrollo**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), establece su estrategia de combate a la pobreza en los años noventa en su documento denominado “La agenda social del Banco”, que tiene por objetivo la reducción de la pobreza regional. Para ello establece cuatro elementos básicos,<sup>60</sup> a los que otorga financiamiento por considerarlos como determinantes de las condiciones de pobreza, y cuyas medidas involucran acciones en:

Desarrollo urbano: incorpora el apoyo a acciones que involucren la ampliación y elevación de la calidad en el suministro de servicios urbanos básicos, principalmente agua potable, alcantarillado y electrificación, así como programas de apoyo a la construcción o mejoramiento de la vivienda y políticas de descentralización fiscal y fortalecimiento municipal.

En el sector educación su interés primordial consiste en elevar la calidad de la educación y el aumento de la eficiencia terminal a través del financiamiento de proyectos para aumentar la calidad de la educación básica, además de adecuar la oferta de servicios a la demanda de los sectores productivos.

En el ámbito de la salud pública, su esfuerzo se encamina al apoyo de programas que impacten favorablemente tanto las condiciones de salud de la población abierta con bajos recursos, como para aumentar la calidad y la eficiencia de los

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 349.

<sup>60</sup> *Cfr.* Marco Antonio Rodríguez, “Nuevo enfoque de las políticas sociales en América Latina”, <http://www.uasnet.mx/ests/politicassociallatina.html>

servicios públicos. También involucra el fortalecimiento de programas preventivos de salud pública y de procesos de descentralización de los servicios.

Finalmente, los fondos sociales entendidos como apoyos técnicos y económicos orientados a grupos focalizados para financiar proyectos conducidos por organizaciones no gubernamentales y aliviar el efecto de los ajustes estructurales.

En “Perfil de la estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social”, de 2002, se resume la estrategia del BID en la materia, en ese documento se establece que el Banco tiene por objetivo la "reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe", que se logra con "una acción transversal que debe realizar el Banco en cuatro áreas sectoriales prioritarias: competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional".<sup>61</sup> De manera que la estrategia del BID en contra de la pobreza se asocia a la globalización económica y al desarrollo del mercado.

### **1.5.1.3 La Comisión Económica para América Latina**

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) ha influido en el pensamiento económico y social de la región desde los años cincuenta del siglo XX. Proponiendo alternativas en la generación de un modelo de desarrollo propio. Uno de sus referentes más claros en cuanto a estrategia de superación de la pobreza está contenido en su esquema de “Transformación productiva con equidad”. Tal propuesta tiene como elementos constitutivos al progreso técnico, el logro del pleno empleo productivo y la Inversión en recursos humanos.<sup>62</sup>

La estrategia de la Cepal, para enfrentar la pobreza, se asocia al incremento de la productividad a partir de incorporar nuevas tecnologías, que generen más empleos donde se aproveche el capital humano formado. En “Una década de desarrollo social en América Latina”, este organismo encuentra como factores relacionados con la reducción de la pobreza en la región, al:

- a) Crecimiento económico;

---

<sup>61</sup> Susana Criunckshanck “Desmitificación del Desarrollo en la políticas del Banco Interamericano de Desarrollo”, en [http://www.equipopueblo.org.mx/desmit\\_bid.htm#inicio](http://www.equipopueblo.org.mx/desmit_bid.htm#inicio)

<sup>62</sup> J. Boltvinik, *Op. Cit.*, p. 44.

- b) Empleo y remuneraciones;
- c) Reducción del ritmo inflacionario;
- d) Cambios en los precios relativos;
- e) Aumento de las transferencias;
- f) Migraciones.<sup>63</sup>

La Cepal reconoce que los procesos de recesión, auge y estancamiento económico tienen un efecto que si bien no es el único, si es el más importante en el crecimiento o disminución de la pobreza. El otro factor trascendental consiste en las características sociodemográficas de los hogares, que incluyen la situación educativa y la situación del jefe del hogar o del principal proveedor de los recursos familiares.

De manera que la pobreza tiene factores económicos como no económicos. “Entre los primeros destaca el crecimiento económico, las transferencias y los precios relativos; entre los segundos, el tamaño, la composición y la ubicación geográfica del hogar, y también el grado de educación de sus miembros. El mercado laboral relaciona el efecto del crecimiento económico con las características de los hogares que proveen la fuerza de trabajo”.<sup>64</sup>

La Cepal propone la formación de capital humano para incorporar a los pobres al mercado laboral, precisando la distribución más equitativa del gasto social e impulsando el dinamismo económico y la inversión productiva en los países de la región.

#### **1.5.1.4 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inicialmente estableció su estrategia en contra de la pobreza en América Latina a través de su Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP). Su propuesta se basa en siete puntos:

- a) Desarrollo del crecimiento sostenido con equidad.
- b) Apoyo a la economía popular.

---

<sup>63</sup> Comisión Económica para América Latina, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Chile, 2005, pp. 43-56.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 43.



- c) Transformación de la política social para satisfacer las necesidades básicas o superar la pobreza.
- d) Crear una política de desarrollo sociocultural a fin de fortalecer las capacidades de los pobres.
- e) La reforma del Estado que genere una forma de gestión participativa, flexible y adaptativa.
- f) Atender la dimensión de género.
- g) La dimensión tecnológica, entendida como innovaciones para superar la pobreza.<sup>65</sup>

En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio se realizó la *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, fijando metas específicas para reducir la pobreza, de donde se desprenden los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De acuerdo al “Informe sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004”:

Los objetivos de Desarrollo del Milenio son las metas mundiales cuantificadas y cronológicas para luchar contra la pobreza extrema en sus numerosas dimensiones (pobreza de ingreso, hambre, enfermedad, falta de vivienda adecuada y exclusión) al mismo tiempo que promueven la igualdad de los géneros, la educación y la sostenibilidad ambiental. También representan derechos humanos fundamentales: los derechos de cada persona del planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, según se prometen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.<sup>66</sup>

La estrategia del PNUD concibe a la pobreza como una lucha que involucra diversos frentes: la lucha contra la desigualdad, la exclusión y la marginación social, y plantea la superación de la pobreza absoluta en el mundo.

### 1.5.2 Cuantificación

Uno de los aspectos centrales en las concepciones sobre la pobreza se encuentra referido al problema de su cuantificación. La cuestión del método es un asunto sumamente polémico e importante en función de que uno de los principales criterios para la aplicación de programas de superación a la pobreza refiere a la focalización o ubicación de la población-objetivo beneficiaria. De manera que la medición constituye una posición política y genera una estrategia de acción intencionada, dirigida a definir la

---

<sup>65</sup> J. Boltvinik, *Op. Cit.*, pp. 44-45.

<sup>66</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004*, ONU, Washington, 2004, p. 1.

postura gubernamental ante ese problema.<sup>67</sup> Es también un asunto técnico, que en la lógica del mercado, se pretende localizar al *no-cliente* de la actividad administrativa para acercarle los beneficios de programas selectivos dirigidos a incorporarlos al mercado.

Una revisión al debate contemporáneo sobre los métodos de medición de la pobreza y de los elementos agregados a ellos,<sup>68</sup> conduciría a desviar el objeto de este trabajo y a incursionar en un ámbito donde investigadores de amplio renombre mundial no han llegado a una conclusión afortunada.<sup>69</sup>

En el esquema 1 se presentan algunos métodos que se han empleado para medir la pobreza en el mundo y que han sido analizados por Julio Boltvinik. Ese cuadro contempla algunos de los instrumentos que han utilizado la Cepal, la ONU, el Banco Mundial, el BID, así como algunos gobiernos e investigadores del mundo. Asimismo, es necesario señalar que las variantes que se presentan pueden ser mayores en función del valor o de la importancia que se den a indicadores específicos dentro de la composición de una definición técnica del pobre.

Existen tres maneras de medir la pobreza: indirecta, directa y mixta.<sup>70</sup> En la primera encontramos la *Línea de la Pobreza* (LP), la cual parte de identificar las necesidades básicas y sus componentes, establece una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para los hogares y calcula su costo para fijar la LP o el

---

<sup>67</sup> “La definición y la medición de la pobreza dependen de los objetivos que se persigan con su estudio. Una medición baja, en términos estrictamente alimenticios, tiene por objetivo aliviar las formas más agudas de esta insuficiencia, mientras que una medición más amplia tiene un objetivo político, de crítica al modelo de desarrollo que no ha sido capaz de satisfacer necesidades esenciales para amplios sectores de la población”. Ver “Presentación”, *Revista Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, número especial pobreza, 1994, p. 6.

<sup>68</sup> Los métodos de medición de la pobreza refiere a los elementos y a los procedimientos cuantitativos empleados para identificar a los pobres. Existen medidas agregadas que permiten hacer comparables realidades diferentes que se expresan como índices de pobreza. En ambos casos, los conceptos y su tipología es altamente compleja y variable.

<sup>69</sup> Julio Boltvinik y Araceli Damián desarrollan una investigación amplia en este ámbito, analizando las diferentes posturas que se discuten en el mundo al respecto. Véase el libro coordinado por ambos autores, *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004.

<sup>70</sup> Es preciso señalar que Araceli Damián también habla de una “pobreza de tiempo” y de su medición, la cual refiere a la carencia de tiempo para actividades domésticas, recreativas, culturales, personales, familiares, así como al tiempo dedicado al trabajo dentro y fuera del hogar. Véase, Araceli Damián, “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica”, en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, Vol. 18, núm. 1, 2001, pp. 127-162.

ingreso mínimo promedio que debe tener un hogar para considerarse no pobre. Quienes pertenecen a un hogar por debajo de la LP se consideran como pobres.<sup>71</sup>

### Esquema 1: Tipología de métodos de medición de la pobreza

Tipología	Objeto	Variantes
<b>Línea de Pobreza</b>	Comparar los recursos económicos disponibles en el hogar respecto a la magnitud de recursos necesarios para definir la satisfacción potencial de las necesidades humanas	Canasta Normativa Alimentaria: a) Parámetros de los pobres (CNA-LP-P) b) Parámetros promedio (CNA-LP-M) c) Parámetros estratos de referencia (CNA-LP-ER) Canasta Normativa Generalizada (CNG-LP) Línea de Pobreza de Leyden Ingreso Total (IT-LP)
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas</b>	Determinar o verificar la satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, en cada una de aquellas necesidades que se haya seleccionado en relación a un umbral predefinido como margen de satisfacción respecto a cada necesidad.	Sectorial Fragmentada (VSF-NBI) Sectorial Integrada (VSI-NBI) Restringida Original (VRO-NBI) Restringida Mejorada (VRM-NBI) Generalizada Original (VGO-NBI) Generalizada Mejorada (VGM-NBI) Pobreza de Capacidades (MPC-NBI) Índice de Pobreza Humana (IPH)
<b>Métodos Combinados</b>	Complementar, integrar o componer una medición con mayor o menor peso de la Línea de Pobreza o de las Necesidades Básicas Insatisfechas o de indicadores de desarrollo social o económico.	Enfoque Sueco del Bienestar Índice de Desarrollo Humano Enfoque de Townsend Método de Medición Integrada de la Pobreza: a) Variante Original (MMIP-VO) b) Variante Mejorada (MMIP-VM) c) Variante Irlandés Índice de Progreso Social: Privación Vital

Fuente: Elaboración propia con base en información de Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza: conceptos y tipología", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo III, México, Limusa, ITESO, UIA, 2001, pp. 36-38, 46-47.

El método directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas consiste en que, tras identificar las necesidades básicas y sus componentes, "se seleccionan diversas variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción, a partir de lo cual se define un nivel mínimo para cada indicador, debajo

<sup>71</sup> Véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 313-350.

del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión”.<sup>72</sup> Los hogares y sus integrantes que no satisfacen una o más necesidades básicas se catalogan como pobres.

Por su parte, los métodos mixtos o combinados se caracterizan por aplicar de manera integrada algunas de las versiones de medición de la pobreza expuestas con anterioridad, o a relacionarlos con otros indicadores de desarrollo social como es la esperanza de vida o el ingreso *per capita*.

Cada una de las variantes presentadas en el esquema 1 se encuentra sujeto a una serie de consideraciones respecto a los elementos que conforman las necesidades básicas, los elementos mínimos de satisfacción para una de ellas, la factibilidad de obtener información respecto a los indicadores seleccionados, y más importante aún: si los elementos concebidos realmente pueden dar un retrato verídico de las condiciones de pobreza en un momento determinado.

Para cada método presentado existe una diversidad de autores que dan mayor o menor peso a indicadores específicos. Por ejemplo, para la variante sectorial fragmentada de NBI, fue empleada originalmente en los estudios de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1982; para 1992, con ciertas modificaciones, es utilizada en sus mediciones de pobreza por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Aun cuando el debate es de carácter técnico, la elección de un método específico de medición es una apreciación subjetiva. Si bien la pobreza refiere a cierta relatividad, lo que involucran las mediciones es la definición del ámbito de competencia gubernamental donde el mercado no logra distribuir óptimamente los recursos. De ahí que la definición de la pobreza es un punto importante a establecer en una estrategia de superación de la pobreza.

### **1.5.3 Definición de la pobreza**

Como se ha visto, el significado de la pobreza va de la mano con la corriente de pensamiento a la que se acuda, pero también de la época a la que se recurra. La

---

<sup>72</sup> Enrique Hernández Laos, “La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad”, en Luis F. Aguilar, *et. al.*, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1990, p. 160.

existencia de la pobreza “está relacionada con la concepción de como debe ser la sociedad”.<sup>73</sup> Sin embargo, la idea de como debe ser la sociedad cambia conforme al propio desarrollo que ella misma experimenta, lo cual afecta la concepción social y gubernamental de la pobreza.

En esas condiciones, las definiciones de la pobreza oscilan desde considerar al pobre como una persona “imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana”,<sup>74</sup> hasta entenderlo como la “carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados”,<sup>75</sup> o bien, como una “impotencia adquisitiva que circunscribe el acceso no sólo a las mercancías de consumo sino también a los medios requeridos para su producción”.<sup>76</sup>

En general, podemos encontrar una evolución de las definiciones de pobreza, donde, en su mayor parte, las definiciones conceptuales de la pobreza han sido desarrolladas desde el enfoque económico.

Como parte del desarrollo de los métodos de medición de la pobreza aparecen otras variaciones del concepto, respecto a los niveles o grados de pobreza, ligadas al punto de vista puramente económico. Existe la pobreza extrema y moderada, la pobreza absoluta y pobreza relativa.

Los pobres extremos son “las familias que aunque destinaran todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis irreal dada la imprescindibilidad de gastar en vivienda, transporte, vestimenta, etc.), igual no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir”.<sup>77</sup> Por su parte, la pobreza moderada “identifica a aquellas personas que debido al nivel de desarrollo del país, no pueden satisfacer necesidades básicas, pero su nivel de alimentación y salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo y en la educación”.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> F. Vélez, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>74</sup> Alejandro Guevara, “Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, ITAM, CONSAR, FCE, 1997, p. 134.

<sup>75</sup> G. Trejo y C. Jones, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>76</sup> Armando di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en América Latina*, México, FCE, 1981, p. 8.

<sup>77</sup> Bernardo Kliksberg, “La escalada de la pobreza en América Latina”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, México, FCE, 1994, p. 7.

<sup>78</sup> J. Sobrino y C. Garrocho, *Op. Cit.*, p. 312.

La pobreza, si bien refiere a una perspectiva de comparación entre diversos grupos de una sociedad, también involucra una noción de la privación en lo absoluto. Con tal perspectiva se encuentra ante una situación donde un hombre es pobre en cualquier país y en cualquier época, idea relacionada con la capacidad de supervivencia humana.

Al respecto, el economista hindú Amartya Sen señala que “hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que comprende manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de la pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo”. Las diferencias culturales, de ingreso o de nacionalidad desaparecen a la luz de la muerte por inanición.<sup>79</sup>

Dentro de los fenómenos observables en la pobreza destacan los denominados “círculos viciosos de la pobreza”. Una ejemplificación de ello consiste en que, a la falta de medios para obtener ingresos y adquirir los nutrientes para un óptimo desempeño familiar provoca que la productividad de adultos sea baja al igual que sus ingresos, afectando las posibilidades de desarrollo de los menores. La carencia de recursos para mantener a los niños en la escuela, obliga a suspenderla o a no ingresar en ella, propiciando se incorpore en actividades poco productivas y a reproducir el ciclo.

A pesar de las múltiples definiciones es difícil hacer una interpretación integral del fenómeno ya que rebasa los rasgos de carencia, privación, incapacidad o marginalidad. Sí se considera la perspectiva ética y sociológica se encuentra que “la condición de pobreza es más que la falta o insuficiencia de recursos económicos”, esa condición “implica no sólo la falta de oportunidades de desarrollo personal, sino la ausencia de reconocimiento, la pérdida de autoestima, la denegación de derechos, incluso de la libertad, la dignidad la autonomía y el respeto físico”.<sup>80</sup>

En el enfoque ético, los conceptos de respeto y autonomía son fundamentales en su caracterización de la pobreza. La pobreza “disminuye la posibilidad de las personas de ejercer su racionalidad, su voluntad, de plantearse fines y de buscar los medios más adecuados para llevarlos a cabo”.<sup>81</sup> Entonces estamos ante una situación donde:

---

<sup>79</sup> Amartya Sen, citado por P. Dieterlen, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>80</sup> T. Incháustegui, *Op. Cit.*, p. 265.

<sup>81</sup> P. Dieterlen, *Op. Cit.*, p. 48.

Cualquier política social que soslaye la dimensión moral de la pobreza correrá el riesgo de fracasar. El combate a la pobreza debe buscar la manera de mejorar el ingreso y el bienestar de los individuos, pero también debe proporcionarles los medios necesarios para que desarrollen su autonomía, para que logren establecer sus propios planes de vida y puedan buscar los medios adecuados para llevarlos a cabo, y, finalmente, para que puedan alcanzar e incrementar las bases sociales de respeto a ellos mismos.<sup>82</sup>

En concordancia con lo anteriormente expuesto, el presente trabajo entenderá a la pobreza como la condición humana proveniente de la ausencia o escasez de capacidades, habilidades, oportunidades y medios materiales necesarios para la plena ejecución de derechos y libertades, así como para alcanzar el desarrollo personal y material mínimo admisible, acorde al estilo de vida predominante en una época y sociedad determinada, con respeto a las identidades culturales.

Hasta aquí se han expuesto una serie de elementos que han de permitir el análisis de las estrategias inmersas en el diseño de los programas desarrollados en México para atender la pobreza. Ello involucra: determinar el tipo de programas que se emplea, la interpretación y la definición de pobreza, tipo de medición, y la actividad sustantiva de la administración pública y el gobierno. Pero principalmente, como subyace la idea de bien común, es decir, que transformaciones suceden en torno al sentido clásico que le da la ciencia de la administración pública a la idea de bien común en el complejo problema que representa la pobreza y en la manera como es concebida por el gobierno en turno para actuar en consecuencia.

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 49.





## **Capítulo II: La Administración Pública y la Pobreza en México (1900-1988)**

La tradición administrativa mexicana encuentra sus raíces en la administración colonial española, y genera sus propias características durante el siglo XIX, con base en la idea original de Bonnin respecto a la administración pública como una ciencia esencialmente del bienestar social. La política social resulta como respuesta a las demandas originales del movimiento revolucionario de proveer bienestar social. Mas el interés por la pobreza comenzará hasta el último cuarto del siglo XX, en un contexto donde organismos internacionales proponen nuevas políticas económicas, además de estrategias o enfoques de lucha contra la pobreza. Y donde también la idea de bien común va cambiando para reducir su significado original.

### **2.1 La Teoría de la Administración Pública en México**

La ciencia de la administración pública surge en Francia y se extiende por toda Europa durante el siglo XIX y encuentra en España un lugar propicio para su crecimiento. Ese mismo movimiento llega al continente americano a través de la influencia ejercida por la Corona española.

#### **2.1.1 Idea de bienestar social**

La idea de la administración pública como ciencia enfocada al bienestar social tiene auge en América Latina. Sobre este aspecto Florentino González, seguidor del ideario de Bonnin y el primer autor en desarrollar esta ciencia en el continente americano,

indicaba que “los intereses sociales son la guía de la administración pública, en medida que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran la nación, sin llegar a atomizarla y producir un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país”.<sup>1</sup> De manera que la administración pública debe atender a la sociedad en su conjunto, sin segmentarla y propiciando una mayor cohesión.

Esa idea de bienestar también aparece con claridad en México durante la Reforma. Dentro de la teoría de la administración pública que se desenvuelve en el siglo XIX en México, destaca su cultivo a partir de dos personajes clave: Luis de la Rosa y Manuel Cruzado.

Por un lado, Luis de la Rosa, autor mexicano, caracteriza a la administración pública como un ente de mejoramiento de la sociedad en todos sus aspectos, de construcción, corrección y fomento de las actividades sociales. Para este autor, si la esencia del gobierno es dirigir, la de la administración es la de servir, de esta manera lo que interesa al gobierno involucra a la administración pública. En sus palabras:

La administración pública tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y, si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.<sup>2</sup>

La administración pública debe adaptarse a las necesidades de cada Estado y de cada región dentro del mismo. Asimismo, debe acercarse e incorporar a su actividad los avances tecnológicos para estimular el progreso social. Por ello, en los tiempos de mayor crisis es cuando la administración pública debe brindar sus mejores frutos. La decisión de actuar y el desarrollo histórico son elementos que participan en las atribuciones que se otorguen a la administración pública.

Por otro lado, Manuel Cruzado, también mexicano, nos dice que la ciencia administrativa encuentra en las leyes el sustento para la ejecución de las mismas. La

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 66.

<sup>2</sup> José Chanes Nieto, *La administración pública de México. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM, 1988, p. 337.

ciencia de la administración obedece a las reformas y al desarrollo de las sociedades, con ello encuentra gran relación entre la administración y la política. La sociedad es activa por naturaleza, la acción administrativa lo es por igual, ya que es la misma actividad social que se representa por la suma de los esfuerzos individuales.<sup>3</sup> Sin embargo esos esfuerzos individuales no deben ser sustituidos por la acción pública, asimismo “exagerar el principio de libertad es tan dañino como la exageración del ámbito de actividad del poder público, porque la sobrelimitación del principio de libertad puede degenerar en la anarquía”.<sup>4</sup>

Respecto a la pobreza, vale el comentario de Omar Guerrero, que sintetiza el pensamiento de Cruzado, respecto a que la administración pública “tiene que procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos, actuar con prontitud y hacerlo en forma enérgica”.<sup>5</sup>

Los siguientes cultivadores importantes en la teoría de la administración pública mexicana aparecerían hasta después de la dictadura y la revolución. Entre ellos se cuenta la obra de Gustavo R. Velasco y de Lucio Mendieta y Núñez, ambos catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México, que destacan por reconocer en la administración pública una fuente histórica y política innegable que obliga al bienestar social y el perfeccionamiento de la nación.<sup>6</sup>

Sobre esta base, el crecimiento y desarrollo de instituciones sociales en México denotan una actividad administrativa más intensa, pero condicionada por los arreglos políticos e intereses individuales de quienes ostentan el gobierno. Actores que definen el comportamiento, intensidad y rumbo de la administración, para nuestros fines, en cuanto al bienestar social y la pobreza.

### **2.1.2 Economía y bienestar social**

En la idea amplia de bienestar social expresado por la teoría administrativa supone una armoniosa reunión de economía y sociedad. La esfera donde ello se reúne la

---

<sup>3</sup> O. Guerrero, *Op. Cit.* pp. 187-188.

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 188.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 189.

<sup>6</sup> Particularmente importante es la obra de Lucio Mendieta y Núñez, de cuya labor académica destaca la conformación de la primera escuela establecida para el estudio de las ciencias políticas y la administración pública en América Latina y en México.

administración, el derecho y la política genera el ámbito del arte de gobierno. El divorcio paulatino entre el desarrollo económico y un sistema viable de bienestar genera una situación tal donde se abandona la idea clásica de bienestar social por otra de reproducción económica como elemento necesario para la generación de condiciones necesarias para el bienestar. En estas circunstancias, el bienestar social:

Se restringe al terreno de la pobreza concebida como un problema atribuible a deficiencias personales y no a problemas sistémicos. Se piensa que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, para que los pobres sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades. Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas a procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar.<sup>7</sup>

El esquema anterior está inspirado en las corrientes utilitarias y justicialistas. El combate a la pobreza, parece evolucionar hacia una esfera donde la estrategia es un problema de calidad, eficiencia, eficacia y racionalidad. No es un problema político ni tiene una evocación jurídica que refiere a un producto histórico, ni siquiera es resultado de un problema del sistema económico. Sin embargo, la propuesta desde la óptica original de la administración pública plantea atender la pobreza como un problema colectivo, de atención universal y de compromiso compartido. La pobreza es un fenómeno histórico, y que resulta de las mismas carencias que los modelos económicos no han logrado aliviar.

Los vínculos entre los modelos económicos y una condición de no bienestar, siendo una de sus expresiones la pobreza, es el resultado de la deslegitimación del sistema administrativo, de su naturaleza social y de una tendencia a desvincularla de su ámbito político, a suprimirla de la esfera económica y a desplazarla por un sistema de administración gerencial que por ser aplicada eficientemente en el sector privado naturalmente debe ser benéfico para el sector público, pero que con ello niega la índole histórica de la administración pública.

Los motivos para tal desvinculación aparecen con la intervención extendida del Estado en la economía, siendo motor de desarrollo y proveedor de bienestar a partir de

---

<sup>7</sup> Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Chile, CEPAL, 2004, p. 11.

la obtención de empleos formales. En este sentido, se reduce lo social al mero aspecto del empleo.<sup>8</sup> La economía crece, pero el modelo de desarrollo no está diseñado para propiciar un sistema amplio de bienestar social.

El vínculo entre derecho y administración pública se mantiene. No obstante, un sistema autoritario de gobierno emplea discrecionalmente los recursos del Estado a su favor y utiliza al bienestar social fragmentado como medio de control. Ese es el problema nodal de la pobreza mexicana en buena parte del siglo XX. La pobreza no solucionada por ese modelo de desarrollo es donde basa su crítica el neoliberalismo de los años de 1980.

En los siguientes párrafos se aborda el problema del gobierno mexicano de acercar la administración y sus acciones a la sociedad. Las decisiones políticas, sujetas a un interés sectorial e inmediato, soslayaron la satisfacción de un interés ciudadano. Pese a ello, la configuración de programas e instituciones permitieron acercar, aunque sin cubrir a toda la población, los beneficios de la actividad publiadministrativa.

## **2.2 Pobreza y Política Social en México**

La estrategia de política social es uno de los puntos medulares que relacionan la acción de gobierno con las condiciones que hacen posible la justicia social. Ante ello, tal estrategia responde a la intencionalidad que persigue cada modelo de desarrollo económico y a las necesidades de legitimación por parte del sistema político.

### **2.2.1 Etapas de la política social**

En la política social se encuentran diversas etapas, en general podemos distinguir con claridad tres momentos importantes en ella. La primera, referida con las medidas de asistencia aplicadas antes de la Revolución mexicana, como antecedentes a la intervención pública en la materia. La segunda, después del movimiento armado, que predominaría hasta seis décadas después, cuya base es la Constitución de 1917 y que se combina con un modelo de desarrollo intervencionista que va de 1940 a 1970. La

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

última involucra el reconocimiento de la persistencia de la pobreza y la conformación de programas concretamente relacionados con ella.

## 2.2.2 La política social antes de la Revolución

Después de la conquista, durante el colonialismo español y en los primeros años del México independiente, quien dirige las acciones para tratar los síntomas de la pobreza es la Iglesia Católica junto a un número reducido de particulares. La atención de la pobreza se da básicamente con actividades de la caridad y la filantropía, combinado con algunos elementos de beneficencia pública. Estas son las acciones iniciales para atender la pobreza en México.<sup>9</sup>

Entre las guerras internas y las intervenciones extranjeras, las crisis económicas y las políticas, así como la prioritaria necesidad de consolidar un Estado-nación, la atención a los problemas y reclamos sociales pasa a segundo término, más ya comienza a ser un tema de preocupación en los círculos intelectuales del país.<sup>10</sup> Situación que se agudiza al absorber el Estado las funciones público-sociales que la iglesia desempeña, de manera que frente a la caridad establece acciones de asistencia social.

En esta etapa, el utilitarismo liberal es la ideología prevaleciente en México, así que se acatan estrictamente sus planteamientos. De esta forma, los gobiernos liberales despliegan “una política pública abstencionista o pasiva, que reducía de manera drástica las posibilidades de justificar medidas orientadas al mejoramiento de amplias capas de la población”.<sup>11</sup> Tal situación genera condiciones de exclusión social que marcarían al país hacia el siglo XX.

Sobre este asunto en particular, Julieta Campos define que: "Por un lado queda la realidad profunda y compleja de una sociedad tradicional, donde prevalecen los

---

<sup>9</sup> Para una amplia descripción de este tipo de actividades asistenciales, véase el trabajo de Moisés González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 54-86.

<sup>10</sup> ¿Qué hacemos con los pobres? Era la pregunta que ya se hacía Ignacio Manuel Altamirano en el último tercio del siglo XIX y que inspira el trabajo de Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación*, México, Aguilar, 1995.

<sup>11</sup> Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico 1867-1994”, en Rosalba Casas, *et. al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM, Plaza y Valdés, FLACSO, 1998, p. 202.

pueblos y comunidades que aspiran a gobernarse con autosuficiencia y autonomía. Por el otro un Estado dirigido por los valores ilustrados, liberales o científicos de una elite modernizante y centralizadora".<sup>12</sup>

La prevaleciente idea de un Estado no comprometido con derechos sociales ni con la solución de problemas de carácter social continua casi inamovible hasta el Porfiriato, aunque existen ciertos avances al respecto en materias como educación y salubridad.<sup>13</sup> Pese a los avances en materia económica, la agudización de los problemas sociales, aunado al rezago político del país, son causas de la Revolución mexicana de 1910.

### **2.2.3 La política social posrevolucionaria**

Durante los años de la Revolución y los primeros del periodo posrevolucionario, el movimiento armado y los esfuerzos por pacificar y reconstruir al país retrasan la ejecución de los compromisos resultantes de la primera revolución social del siglo XX. Ese carácter social se manifiesta en los derechos sociales que se reconocen en la Constitución Política de 1917. En este periodo "comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), muestra que en esta primera fase los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud".<sup>14</sup>

La movilización popular se da a través de una política de masas donde destaca el Cardenismo, principalmente en lo que respecta a la reforma agraria. Esto genera las reglas que habrán de guiar al sistema político y a la política social en general. "La herencia fue un orden sociopolítico autoritario y corporativo, legitimado a través de la manipulación ideológica de su origen revolucionario, de la escatología cristalizada en la Constitución del 17 y de la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social a las formas de organización propuestas por el Estado".<sup>15</sup> El orden legal generado por la familia revolucionaria supone el avance hacia la justicia

---

<sup>12</sup> J. Campos, *Op. Cit.*, p. 114.

<sup>13</sup> H. de Gortari y A. Ziccardi, *Op. Cit.*, pp. 204-206.

<sup>14</sup> C. Barba, *Op. Cit.*, p. 27

<sup>15</sup> *Ibidem.*

social, al cumplimiento de los compromisos sociales que dan origen al movimiento revolucionario.<sup>16</sup>

La estrategia de desarrollo desde 1940 se caracteriza por una industrialización con miras a fortalecer el mercado interno, siendo la política social un complemento a esa estrategia, además de promover la urbanización del país, y de ser un factor de negociación con las corporaciones establecidas. De ese año hasta 1970, se maneja la tesis de que la industrialización generaría riqueza que demandaría nuevos empleos y ampliaría el mercado interno forjando condiciones de bienestar para la población.<sup>17</sup>

En la concepción de política social del régimen nacionalista revolucionario, existía una estrecha relación entre desarrollo económico y gasto social como parte del proyecto de desarrollo, ya que se pretendía promover el consumo, a la vez que impulsar la cohesión social y la legitimidad del Estado. La mencionada política de ampliar las instituciones de bienestar, ocurrida después de la segunda guerra mundial, implicaba un reconocimiento de la obligación del Estado de establecer, mantener y extender los servicios de bienestar.<sup>18</sup>

En el esquema 2 se presentan algunas de las instituciones sociales generadas durante este periodo del Estado interventor mexicano. La fórmula corporativo-populista diseñada fortalece al Partido Revolucionario Institucional al condicionar o privilegiar la dotación de bienes y servicios de la administración pública a cambio de apoyo y control político, de esta manera se castiga el disenso. Asimismo, se establece una política social como derecho de la clase obrera, como manifestación de un sistema económico urbanizador e industrializado, del cual resultará condiciones de marginalidad social.

El resultado de tales medidas establece un nuevo perfil del país: de ser uno de corte rural pasa a ser otro de tipo urbano-industrial. Mas las instituciones creadas no logran resolver el problema rural y al emplear la reforma agraria como un medio de control social. Sin embargo, “este esquema abría la puerta a sindicatos y corporaciones a realizar funciones de intermediación entre el Estado y los ciudadanos, intercambiando

---

<sup>16</sup> Arturo Warman, *La política social en México*, México, FCE, 1994, p. 10.

<sup>17</sup> Cfr. Víctor M. Soria, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, México, UAM, Plaza y Valdés, 2000, pp. 86-102.

<sup>18</sup> Sara Gordón, “La política social y el Programa Nacional de Solidaridad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 353.



beneficios sociales por apoyo político”.<sup>19</sup> De manera que es un modelo funcional para la legitimación del sistema político y gubernamental.<sup>20</sup>

## Esquema 2: Instituciones sociales de México 1934-1982

Sexenio	Principales Instituciones Sociales
<b>Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)</b>	Departamento de Asuntos Agrarios; Banco Nacional de Crédito Ejidal; Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas; Secretaría de Asistencia Pública; Departamento de Higiene Social y Medicina Ejidal.
<b>Manuel Ávila Camacho (1940-1946)</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Banco de Crédito Urbano.
<b>Miguel Alemán Velasco (1946-1952)</b>	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Instituto Nacional Indigenista; Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.
<b>Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)</b>	Procuraduría de Asuntos Agrarios; Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia; Instituto Nacional de Vivienda; Patronato del Ahorro Nacional.
<b>Adolfo López Mateos (1958-1964)</b>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional de Protección a la Infancia; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.
<b>Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)</b>	Banco Nacional Agropecuario, Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez; Productos Forestales Mexicanos.
<b>Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)</b>	Secretaría de la Reforma Agraria; Comisión Nacional de Zonas Áridas; Comisión Nacional de Desarrollo Regional; Instituto de Fomento de la Vivienda de los Trabajadores; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular.
<b>José López Portillo (1976-1982)</b>	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Fuente: Elaboración propia con información de José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel A. Porrúa, IAPQROO, 2004, pp. 221-268.

<sup>19</sup> Tomislav Lendo, “Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, p. 2.

<sup>20</sup> “Este conjunto institucional permitió recortar el continuo social en varios terrenos: separando un medio urbano colmado de instituciones sociales de otro rural para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados; distinguiendo a los trabajadores formales con acceso a instituciones de seguro social de los informales escasamente cubiertos por políticas de corte asistencial y coyuntural; contrastando a los sistemas institucionalizados de seguridad social con los programas sociales de carácter efímero; prefiriendo los actores colectivos capaces de organizarse atendidos por instituciones públicas frente aquellos sin dichas capacidades que fueron excluidos; combinando los discursos de justicia universal con prácticas excluyentes; estableciendo niveles primarios de atención de carácter universal junto con niveles superiores de carácter selectivo; dividiendo los servicios básicos de los servicios especializados...” C. Barba, *Op. Cit.*, p. 30.

Entre el crecimiento poblacional y un acelerado proceso de urbanización aumenta el problema de la marginación social tanto urbana como rural. En la primera se refleja en los cinturones de miseria en las periferias de las ciudades. El rezago del campo, agudiza la migración poblacional y la pobreza rural. Como efecto de lo anterior, aumentan los contrastes entre regiones del país. La ineficacia de esa política social se manifiesta en que:

Dichas medidas y programas, además de estar desvinculadas entre si, muchas veces generaban una duplicidad de funciones o de cobertura geográfica, lo cual se convirtió en un obstáculo para brindar servicios integrales y constituyo una de las causas tanto de los sesgos que fue adquiriendo la atención a los grupos marginados, como de la falta de efectividad de ellos. Excepto de la educación, las instituciones sociales atendieron a "clientelas" claramente definidas.<sup>21</sup>

El impacto de las instituciones sociales y de la política social en general tiene efectos positivos en el bienestar de la población. Pero el combate a la pobreza no adquiere una dimensión clara y la política social carece de cobertura universal entre los grupos sociales.

Con el creciente Estado interventor lo acompaña el crecimiento del gasto público. En materia de política social, el sostenimiento de las instituciones y sus programas no escapan de este proceso. El crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto en el periodo, permite solventar parte de las erogaciones gubernamentales, pero la crisis en los años setenta representa un severo cuestionamiento a su viabilidad a largo plazo.

### **2.3 Programas y pobreza en los años de 1970**

El desarrollo de programas específicamente generados para atender la pobreza comienza durante la década de los años de 1970. En una primera etapa, continúa hasta 1982, con la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se establece una ruptura en la política económica y social del país. Como programas para la pobreza, los tres que a continuación se presentan deben ser considerados como parte aún del

---

<sup>21</sup> Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo 1, México, Limusa, ITESO, UIA, 2001, p. 36.

Estado interventor mexicano, y son también los primeros modelos de desagregación de la política social universal predominante. De ahí que se considere como una nueva etapa de ésta misma.

Con las limitaciones políticas de los programas sociales, los grupos excluidos poco se benefician de la política social, de manera que persisten las condiciones de pobreza. Ante tal situación, se comienzan a generar instrumentos para apoyar de manera más directa a los relegados de la política social. Con la finalidad de realizar el análisis correspondiente, la descripción de los siguientes programas versará en al menos cuatro puntos básicos: objetivo, estrategia, diseño y tipo de programas.

### **2.3.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider)**

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) surge a iniciativa del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) en 1973. Inicialmente se plantea como objetivos: “Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen”, y “realizar obras de infraestructura y servicios”.<sup>22</sup> En su segunda etapa (1976-1982), adiciona otros objetivos a los planteados originalmente:

- a) Lograr una distribución más equitativa en materia de salud, educación y bienestar social.
- b) Elevar la producción y la productividad, en términos de ingreso por hombre ocupado, en las ramas agropecuarias y agroindustriales que generan productos de primera necesidad para el mercado regional y nacional e incluso para exportación. Disminuir la importación de alimentos.
- c) Promover el uso racional de los recursos explotados y activar la explotación eficiente de los que hasta ahora no han sido utilizados.
- d) Contribuir a una mejor distribución del producto social y del ingreso, a fin de equilibrar los núcleos urbano y rural.
- e) Coadyuvar al desarrollo de las comunidades, en función de sus recursos humanos y naturales.<sup>23</sup>

La coordinación de este programa nacional se encuentra en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y su diseño plantea "un desarrollo rural integral que

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 47.

permitiera el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen".<sup>24</sup> Para Ordóñez, el Pider concibe que la pobreza "es el resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970, a través de la cual se privilegió la expansión de la industria y el desarrollo de actividades agrícolas de exportación, resultando mayormente desfavorecidos los habitantes del medio rural asentados en zonas de temporal".<sup>25</sup>

De manera que para su operación precisó de la coordinación intersectorial así como entre el gobierno federal y los estatales, siendo el instrumento de coordinación los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes), y las unidades básicas de trabajo eran las cooperativas de productores. En su diseño, el Pider consiste en la agrupación de una serie de proyectos productivos rurales aplicados en diversas regiones del país, involucran la organización y participación social en la comunidad para obtener asistencia y financiamiento en la constitución de unidades productivas principalmente agropecuarias. Su operación concluye en 1983.

### **2.3.2 La Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)**

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) surge en diciembre de 1976, a iniciativa del presidente José López Portillo y Pacheco (1976-1982) con el objetivo de:

Estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos, transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal en torno a las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados y armonizar el funcionamiento de diversas instituciones públicas que atiendan específicamente a estas zonas y que por disposición presidencial han quedado agrupadas en Coplamar.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Enrique del Val, "Política social y combate a la pobreza en México", en *El Economista Mexicano*, Vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 107-108.

<sup>25</sup> Gerardo Ordóñez, citado por E. Valencia y R. Aguirre, *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>26</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimos de bienestar*, tomo 1: Resumen, México, Presidencia de la República, 1979, p. XII-XIII. Entre las instituciones agrupadas se encuentran el Instituto Nacional Indigenista, El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, la Comisión Nacional para las Zonas Áridas, y otros fideicomisos públicos.

Coplamar es una organización generada por acuerdo presidencial al interior de la Oficina de la Presidencia de la República para instrumentar las acciones definidas por el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.<sup>27</sup> Al efecto, se compone orgánicamente por un Coordinador General designado por el Presidente, y cuenta con tres Direcciones Generales: de Estudios Socioeconómicos, de Operación, y de Servicios Técnicos y de Apoyo.

Para Coplamar, la pobreza es resultado de la marginación social que surge de la incapacidad de integrar a toda la población en el crecimiento económico. La pobreza es esencialmente un problema rural, la cual se refleja en las inmigraciones hacia las ciudades generando el problema de la pobreza urbana.

En su funcionamiento y estrategia de acción, genera una serie de programas denominados Programas Integrados Regionales y Programas Integrados Sectoriales,<sup>28</sup> que abarcan acciones en materia de salud, educación, nutrición, infraestructura rural y urbana, y apoyos a la producción campesina. En su operación, establece convenios de colaboración con dependencias y entidades federales a fin de generar obras o dotar de servicios en zonas consideradas como marginadas. En la coordinación interinstitucional, la colaboración se concreta con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,

Uno de sus principales programas es el IMSS-Coplamar. Su antecesor se remonta a 1973 cuando al Instituto Mexicano del Seguro Social se le otorgan atribuciones para otorgar los servicios de solidaridad social a las personas que no cuentan con servicios de seguridad social, especialmente en el ámbito rural, además de crear clínicas rurales y otorgarles equipamiento. De ahí surge el Programa de Solidaridad Social (1979), que al integrarse con la Coordinación genera el Programa IMSS-Coplamar.<sup>29</sup>

Sin embargo, la principal aportación de Coplamar provendría de su área de Estudios Socioeconómicos, cuyos trabajos sobre pobreza y marginación social son pioneros en la investigación de estos temas en América Latina. En la medición de la

---

<sup>27</sup> Los objetivos generales del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados aparecen en *Comercio Exterior*, Vol. 27, núm. 8, agosto de 1977, p. 926.

<sup>28</sup> El listado de programas son enunciados en Coordinación General del Plan..., *Op. Cit.*, p. XV.

<sup>29</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1995, p. 176.

pobreza, desarrolla el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas en sus variantes Sectorial Fragmentada y Sectorial Integrada.<sup>30</sup>

Coplamar como órgano de la Presidencia desaparece en 1983, no obstante algunos de sus programas continúan aplicándose en la administración de Miguel de la Madrid, particularmente el IMSS-Coplamar, y con los años se transformaría en el programa IMSS-Solidaridad.

### **2.3.3 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) consistió en la integración de una serie de proyectos agropecuarios desarrollados en el marco de la política de desarrollo rural, agrícola y ganadero desde décadas anteriores. Con la finalidad de lograr la autosuficiencia alimentaria, el SAM en su estrategia “busca integrar la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos y la distribución y comercialización de alimentos”.<sup>31</sup>

Es considerado como parte de los programas de combate a la pobreza en cuanto a que en sus objetivos de autosuficiencia alimentaria considera: “Mejorar la situación nutricional de la población”, así como “apoyos y subsidios selectivos a los consumos alimenticios de las mayorías”.<sup>32</sup> La población que pretende apoyar este programa queda definida por los campesinos de temporal.

El SAM surge por instrucción presidencial en 1980 tras un periodo de aguda sequía. Es diseñado desde la Coordinación de Asesores de la Presidencia de la República, y su operación recae en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Banco Rural, Aseguradora Nacional Agropecuaria, Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, entre otras instituciones públicas. Consiste en un programa que abarca veinte proyectos y sus correspondientes propuestas de acción.

---

<sup>30</sup> Cfr. Julio Boltvinik, “Métodos de medición de la pobreza: conceptos y tipología”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo III, México, Limusa, ITESO, UIA, 2001, pp. 35, 39.

<sup>31</sup> Instituto Michoacano de Investigaciones Sociales, *¿Qué es el SAM?*, México, IMISAC, 1981, p. 9.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

Particularmente interesante es el sexto proyecto que refiere a la producción agropecuaria. En él se establecen tres esferas de acción. La primera, es la producción de alimentos bajo un esquema de riesgo compartido entre Estado y campesinos. La segunda, aumento de la productividad vía la tecnificación. Finalmente, el tercero, que determina que la producción alimentaria es factible “apoyando decididamente el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria”.<sup>33</sup>

En la práctica, el SAM consistió en “un programa compensatorio a la producción que estableció precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica”.<sup>34</sup> Mismo que desaparece a menos de dos años de trabajo y que trata de ser absorbido por un programa secundario y limitado, en el sexenio siguiente, denominado Programa Nacional de Alimentación.

#### **2.3.4 Balance de los Programas**

Como características generales encontramos que son programas desarrollados centralizadamente desde la Oficina de la Presidencia, pero implementadas desde las estructuras administrativas existentes. Tal situación constituye una de sus principales limitantes, toda vez que la centralización de decisiones tiene efectos como el retraso en la aprobación de acciones sustantivas y la liberación de recursos.

Por otra parte, el diagnóstico que origina los programas denota cierta distancia respecto a la formulación de acciones bajo una lógica puramente de percepción de lo que acontece en la sociedad.

Atendiendo los periodos donde hay presencia de los tres programas que nos ocupan, de 1977 a 1981 se encuentra una importante disminución en términos absolutos y relativos tanto de la pobreza extrema como de la moderada. Aún sin considerar el crecimiento de la población, en un lapso de cuatro años se reduce en más de 3.7 millones de personas la cantidad de pobres extremos. Y aun con ello, también se reduce el número de pobres moderados en el orden del 1.3 millones de personas.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>34</sup> G. Trejo y C. Jones, *Op. Cit.*, p. 181.

**Cuadro 2.1: La pobreza en México 1963-1981\***

Año	Pobres		Pobres Extremos		Total de Pobres	
	Personas (millones)	% Población Nacional	Personas (millones)	% Población Nacional	Personas (millones)	% Población Nacional
1963	5.6	14.8	24.3	63.3	30.0	78.1
1968	8.0	17.7	24.2	53.7	32.3	71.5
1977	18.3	29.0	19.1	30.2	37.5	59.1
1981	17.0	24.0	15.4	21.7	32.5	45.7

\* Por el método de líneas de pobreza. Porcentajes como total de la población.

Fuente: Elaborado con base en datos de Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, UNAM, 1992, cuadro 3.2, pp. 108-109.

Es preciso señalar que tales variaciones no deben atribuirse exclusivamente a la acción de los programas descritos, toda vez que el ritmo de crecimiento económico en el periodo es también uno de los más elevados en la historia del país. Y más aún, si se considera que el SAM tan sólo tenía un año de implementarse, es claro que es poco tiempo para lograr impactar en la población.

En su operación, acude a la participación social, a la idea de la corresponsabilidad entre Estado y beneficiarios, mas es una participación a través de organizaciones locales vinculadas al sistema corporativo propio del Estado interventor mexicano. Por otra parte, realizan funciones que son realizadas por dependencias del gobierno federal. El SAM, por ejemplo, propone la realización de actividades que en si ya eran efectuadas por los propios organismos que implementan sus proyectos. Además, dado que son programas con una mínima estructura administrativa, merma su capacidad de coordinación con las instituciones involucradas en la implementación de proyectos.

La pobreza se concibe como un problema esencialmente rural, que se ataca otorgando mínimos de bienestar, es decir proporcionar educación básica, servicios básicos de salud, niveles elementales de nutrición, trabajo y desarrollo local; además de una estrategia de fortalecimiento a las actividades productivas, el empleo y la dotación de subsidios al consumo. Muy relevante es el hecho de que se reconoce la importancia del desarrollo de métodos cuantitativos para reconocer la población objetivo. Inicia la formulación e implementación de políticas sociales diferenciadas con programas sociales que pretenden acercarse de manera directa a las expresiones de la pobreza.



Se reconoce que el crecimiento económico no produce una distribución equitativa de la riqueza, por lo cual la estrategia productiva plantea incorporar principalmente a los campesinos en los mercados, de manera que coadyuven y se beneficien del desarrollo nacional. La estrategia de combate a la pobreza queda comprendida en una política redistributiva.<sup>35</sup>

Los programas establecidos deben considerarse como de combate a la pobreza, inspirados en normas que manifiestan los derechos sociales y con un referente a las estrategias de desarrollo económico establecidos por la Cepal, al abordar el aspecto productivo de las acciones gubernamentales más no es posible asociarlas con un enfoque de combate a la pobreza de algún organismo internacional puesto a que estos comienzan a aparecer durante el ajuste estructural de los años de 1980.<sup>36</sup>

## **2.4 La Política Social de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se caracteriza como un periodo asolado por una severa crisis económica, el detrimento de la vida social y el fraccionamiento del Partido Revolucionario Institucional como preludio a la crisis política en el último año de su gobierno. También es considerado como un periodo de transición en el modelo económico para la implantación de otro inspirado en las teorías neoliberales, impulsadas desde los años setenta del siglo XX por organismos financieros internacionales y materializadas en programas de ajuste estructural, los cuales involucran el control sobre los indicadores macroeconómicos, privatización de empresas públicas, y el saneamiento de las finanzas públicas.

---

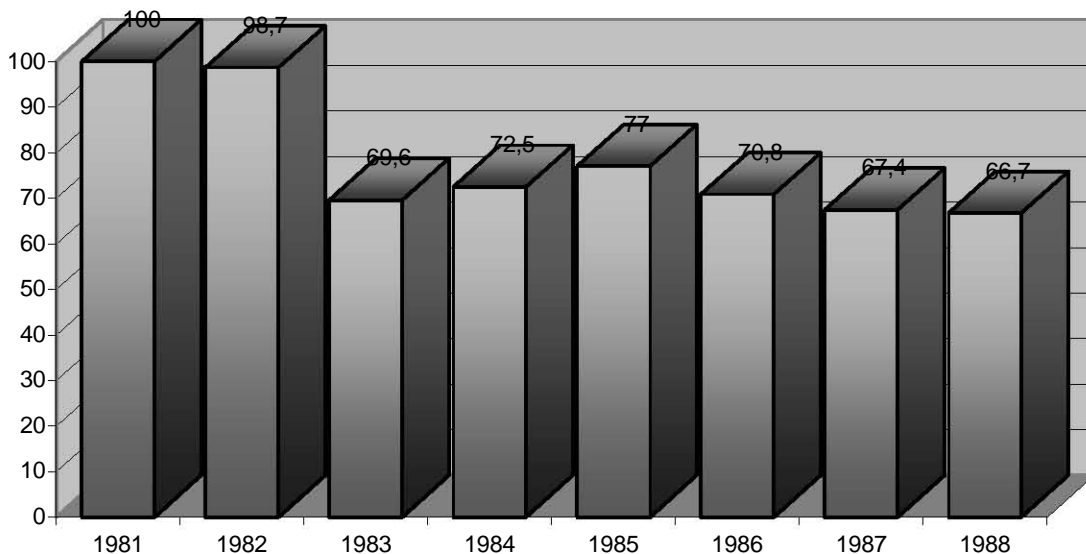
<sup>35</sup> Respecto a estas políticas redistributivas, "Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma". Theodore J. Lowi, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa, 2003, p. 103. Este tipo de políticas busca afectar el sistema de distribución dando una noción de justicia, en cuanto a que los recursos buscan tener un alcance más amplio.

<sup>36</sup> La presencia de organismos financieros internacionales tiene mayor presencia en esta década de ajuste estructural, no obstante el apoyo hacia políticas de atención a necesidades básicas se encuentran presentes con anterioridad. Cfr. David Dewar, *et. al.*, *Regional development and settlement policy*, London, Unwin Hyman, 1986.

El presidente Miguel de la Madrid determina que “La desigualdad social sigue siendo uno de los problemas más graves de México” sin embargo, “mientras la crisis continúe no podemos avanzar en el proceso de la justicia social. El peligro inmediato es el deterioro diario de la situación”.<sup>37</sup>

En el ámbito social, el cuestionamiento a la actividad del Estado se centra en destacar la ineficiencia del gasto público el cual, para mantenerse, ha recurrido al endeudamiento externo generando un balance financiero negativo y ello es causa de la crisis fiscal del Estado. Los efectos inmediatos consisten en la reducción del gasto social impactando sobre la funcionalidad de las instituciones públicas y de los programas sociales. Este es uno de los motivos por los que desaparecen Coplamar, el Pider y el SAM. Como es observable en el gráfico 1, el gasto social de 1988 tan solo representa el 65.1 por ciento del gasto total ejercido en 1981.

**Gráfico 1: Variación anual del gasto social 1981-1988 (1981=100)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Nora Lustig, *México: Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México, 1994, cuadro III.7, pp. 108-109.

El ajuste económico se dará a través del Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el

<sup>37</sup> Alan Riding, *Vecinos distantes, Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, Planeta, 1986.

Pacto de Solidaridad Económica (PSE, en cinco etapas). Sin embargo, tales medidas no lograron disminuir y controlar la inflación, ni fomentar el crecimiento económico.<sup>38</sup> Situación por la cual el ajuste se extiende al gobierno de Carlos Salinas, con las diversas etapas del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

En estas condiciones aparecen los costos sociales del ajuste a pesar de que los objetivos de la política social en la administración Miguel de la Madrid pretende construir una sociedad más igualitaria, a partir de: "a) elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; y b) combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población".<sup>39</sup>

**Cuadro 2.2: Indicadores macroeconómicos de México 1981-1988**

Año	PIB (% Crecimiento Real)	Inflación (% Var. Dic-Dic)	Balance Financiero (% PIB)
1981	8.8	28.7	-14.1
1982	-0.6	98.9	-16.9
1983	-4.2	80.8	-8.6
1984	3.6	59.2	-8.5
1985	2.6	63.7	-9.6
1986	-3.8	105.7	-15.9
1987	1.9	159.2	-16.1
1988	1.2	51.7	-12.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, *Series históricas de México*, México, Banco de México, 2005.

En la práctica, las acciones en materia social del sexenio involucran la desaparición de Coplamar, no obstante algunos de sus proyectos se integran al trabajo regular de los sectores correspondientes: IMSS-Coplamar queda en manos del Seguro Social; el Programa para el Establecimiento de Casas Escuela es atraído por la SEP; Conasupo-Coplamar queda a cargo de la propia Compañía Nacional de Subsistencias Populares; y así sucesivamente con otros programas que pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Reforma Agraria,

<sup>38</sup> Cfr. Arturo Ortiz Wadgymar, *Política económica de México 1982-1995: los sexenios neoliberales*, México, Nuestro Tiempo, 1996.

<sup>39</sup> Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, Sedesol, 1995, pp. 39-40.

y la Comisión Federal de Electricidad. La pretendida visión integral de Coplamar es sectorizada y diluida. Pero aún más grave es el abandono del estudio de la pobreza por parte del sector público.

En este sexenio también se establecen diversos programas sociales: el Programa Nacional de Alimentación, el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, Programa para la Protección del Salario y del Consumo Obrero, Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Ecología, además de las Directrices de Intermediación Financiera para el Desarrollo Social.<sup>40</sup> Pese a la presentación de esos programas, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la prioridad se centra en el ajuste estructural.

Los programas de combate a la pobreza se desarticulan, de manera que las medidas enfocadas a los grupos en extrema pobreza fueron reducidas a programas de bajo impacto, se le dio así mayor énfasis a los programas sectoriales”.<sup>41</sup> Entre el ajuste y sus costos, y una política social y de combate a la pobreza restringida, el cuestionamiento al sistema político, a la legitimidad gubernamental y el riesgo sobre la gobernabilidad nacional generan un contexto caracterizado por el deterioro social y la necesidad de realizar acciones inmediatas contra la pobreza.

## **2.5 Mediciones de la Pobreza en México**

Los diferentes enfoques internacionales sobre la pobreza han generado diversos sistemas de medición de la misma. Ejemplo de ello se encuentra en el gráfico 2. En él se hallan expresadas las mediciones que al respecto han elaborado la Cepal y el Banco Mundial.<sup>42</sup>

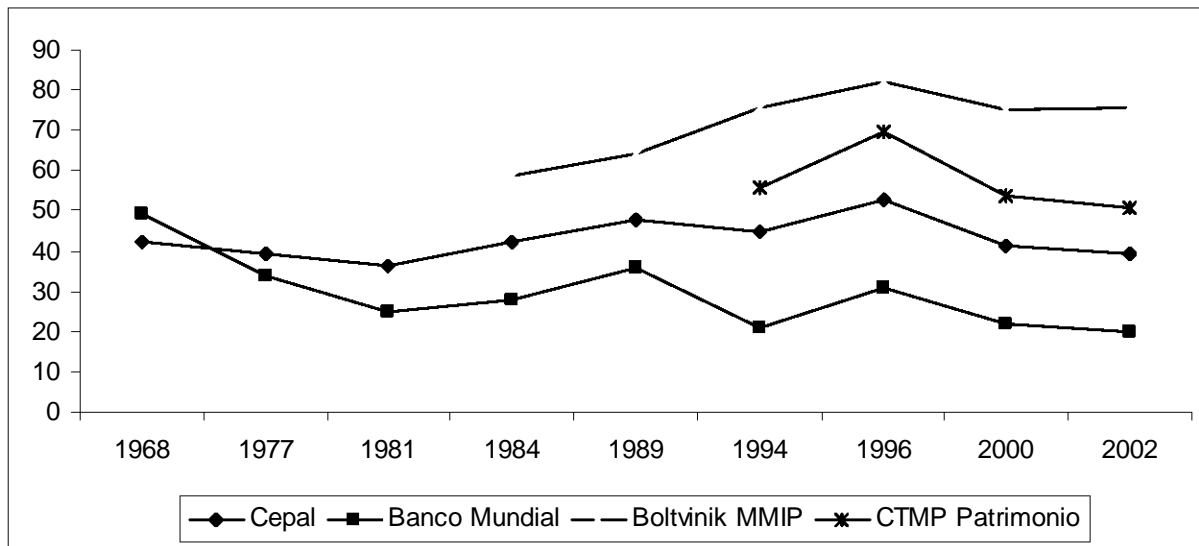
---

<sup>40</sup> E. Valencia y R. Aguirre, *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>42</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo recupera los datos de estudios que sobre los países miembros se han hecho en cuanto a la pobreza, de manera que no existe un instrumento desarrollado propiamente por ese organismo. Asimismo, no se dispone de los datos para representar como porcentaje de la población nacional y de manera comparable las mediciones de pobreza que se desprenden del Informe sobre el Desarrollo Humano que prepara el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, toda vez que es una metodología en construcción y perfeccionamiento.

**Gráfico 2: Porcentaje de la población mexicana en pobreza, según diferentes métodos**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina, el Banco Mundial, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Línea de Pobreza de Patrimonio) y Julio Boltvinik (Método de Medición Integrado de la Pobreza).

En el primer capítulo se pusieron en manifiesto diversos enfoques para atender la pobreza en América Latina. Esos diversos enfoques han influido en el diseño de programas para la pobreza en México. Mas la preponderancia del enfoque, en los programas que se aplican en el país, aparece en diversos periodos, de conformidad a las concepciones que cada administración tiene sobre la pobreza. La consideración de los enfoques predominantes en los esquemas de combate a la pobreza en México serán presentados a la par del análisis del programa o esquema en cuestión a lo largo de este trabajo.

Independientemente al método de medición al que se acuda, el anterior gráfico permite ilustrar la falta de constancia en las acciones para contener y revertir el crecimiento de la pobreza. En diferentes etapas sucede una tendencia a la baja, mientras que en otras la tendencia es a incrementar. Las condiciones económicas son parte de los factores a considerar en el comportamiento de la pobreza.

De igual manera, el diagrama permite ilustrar las diferencias entre las magnitudes de la pobreza, según el método o la idea de pobreza que cada investigador o institución tenga al respecto. En todos los casos hay coincidencia en cuanto al crecimiento de la pobreza en los años de 1980 e ilustra el debate en cuanto al papel de

gobiernos insertados plenamente en el modelo económico neoliberal, desde 1988 a la actualidad.

Emprender la lucha contra la pobreza precisa de una estrategia de formulación e implantación de programas sociales. Sin embargo, dadas las características de cada país y de cada región es necesario que las estrategias y sus derivaciones se apoyen en las realidades concretas y cambiantes. La simplificación de los problemas y la estandarización de sus soluciones no comulgan con la idea de bienestar social en la que se basa la teoría publiadministrativa. Es una visión lejana a la propuesta neoliberal en la administración pública a través de la nueva gerencia pública. Las propuestas neogerenciales, referentes a estandarizar los problemas y las soluciones de los asuntos públicos, se involucran en las acciones contra la pobreza desarrolladas en México después de 1988.

Lo que se encuentra en el periodo analizado es una transformación en la interpretación presidencial de lo que significa el bien común y la pobreza. Por un lado, se comprende el bienestar como un problema que se resuelve a través de la ejecución de acciones tendientes a ejercitar los derechos sociales, lo cual es viable con el mantenimiento del crecimiento económico. Más tarde se reconoce la necesidad de distribuir, ante el reconocimiento de que el modelo económico genera marginación porque la riqueza se concentra. Se establece el primer esquema de combate a la pobreza en el país caracterizada por su orientación al ámbito productivo de los pobres, pero es desplazada por el ajuste estructural y por un esquema de combate a la pobreza que nunca se termino de integrar. De esta suerte, poco a poco se acota la idea de bien común pero aún tiene un claro referente a la vida en comunidad.

## **Capítulo III: La Lucha contra la Pobreza en los Gobiernos Neoliberales (1989-2005)**

Si bien la implantación del modelo económico neoliberal empieza a dar visos de existencia desde los años setenta del siglo XX, en México el gobierno de Miguel de la Madrid representa una etapa de transición entre el anterior modelo de intervencionismo estatal y la conformación de otro con mayor impulso a la actividad empresarial y fortalecimiento del mercado. El mandato sexenal de Carlos Salinas de Gortari y los subsecuentes gobiernos, son administraciones que han impulsado el nuevo modelo económico, y que han desarrollado sus propios modelos o esquemas de combate a la pobreza. A partir de tales modelos, la idea de bienestar se modifica vertiginosamente limitando su contenido para adaptarse a las necesidades de legitimación de cada gobierno y su respectivo programa.

### **3.1 El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Las manifestaciones de la crisis económica y la debilitada política social generan una situación tal que al asumir el poder Carlos Salinas de Gortari, diciembre de 1988, el contexto político da cuenta de que los controles tradicionales sobre la sociedad se encuentran en deterioro.<sup>1</sup> Situación observable en la discutida transparencia del proceso electoral de ese año, por parte de los simpatizantes de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y del Frente Democrático Nacional, cuyo accionar resta de legitimidad al nuevo régimen frente a la sociedad.

---

<sup>1</sup> Para 1988, Carlos Salinas llega a la presidencia con el margen de votos más bajo registrado en la historia del país. El corporativismo estatal tradicional, la manipulación, la cooptación y la coacción política ya no constituían un elemento suficiente para garantizar el sostenimiento del poder sobre una sociedad participativa. *Cfr. César Cansino, La transición mexicana 1977-2000, México, Cepcom, 2000.*

Los costos sociales del ajuste y la pobreza son colocados entre las prioridades más importantes del nuevo gobierno. En el diseño de su estrategia contra la pobreza va a partir de la formulación de una nueva política social, que atienda los problemas públicos con un enfoque distinto al tradicional. Ello sobre el reconocimiento que los efectos de la crisis económica, principalmente el crecimiento de la pobreza, situaban en riesgo la estabilidad política y social.

### **3.1.1 La nueva política social**

Los criterios para renovar la política social, que desde la etapa revolucionaria se ha implementado en México, implicaron para este periodo ideas tales como la participación social para la atención de las necesidades sociales. Idea que involucra un amplio ejercicio de descentralización de las decisiones en las comunidades. Bajo ese planteamiento, es posible la cohesión nacional al lograr una integración respetuosa de la pluralidad cultural de la sociedad mexicana. De forma que se logra abatir dos problemas colaterales a la pobreza: la marginación y la exclusión social.<sup>2</sup>

Contemplada dentro de la reforma del Estado, la reforma de la política social tuvo su basamento ideológico en el liberalismo social. Para esa corriente, el respeto a las libertades individuales tiene un valor superior, mas rechaza el individualismo egoísta que encuentra en el individuo al más alto valor e interés. La moderación de las desigualdades y la igualdad de oportunidades son posibles. La colaboración individual posibilita el desarrollo nacional y potencia las capacidades individuales.<sup>3</sup> Significa la configuración de una idea que conjugue derechos sociales, comunitarismo y justicialismo.

El criterio de actuación del gobierno, en la idea del liberalismo social, debe transitar de “paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional”.<sup>4</sup> En la nueva política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por lo tanto, debe

---

<sup>2</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994, pp. 10-12.

<sup>3</sup> Cfr. Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993, pp. 35-43.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 39



reconocer las limitaciones de los recursos gubernamentales y que el Estado no debe ser el único actor en la solución de los problemas sociales.

Los propósitos de la nueva política social serían: armonizar el ajuste estructural con el gasto social; elevar la eficacia de la política social a partir de la selectividad y reorientación del gasto, conjugada con alta participación social y atendiendo las prioridades de las comunidades; y, transitar hacia un modelo de desarrollo que contenga una política social eficiente.<sup>5</sup> El eje de esa nueva política social será Pronasol, siendo los principales artífices de esa estrategia: el presidente Salinas y Carlos Rojas.

El ideal de política social que se proponía consistiría en acciones que promoverían la progresividad del gasto público, la armonía entre gasto e ingresos públicos, donde el dispendio de recursos vía política social sea detenido y sustituido por asignaciones presupuestales con alto impacto social, participación social, eficiencia y eficacia presupuestal y programática. Además, en el ámbito de la pobreza, revalorar los elementos rescatables de las estrategias implementadas en los años de 1970.

### **3.1.2 El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)**

Uno de los elementos importantes en la definición de los modelos de combate a la pobreza tiene como base la respuesta a una pregunta fundamental: ¿Qué es la pobreza? Al respecto, en el *diagnóstico de la pobreza* que delinea el Consejo Consultivo del Pronasol, encuentra diversas causas de la misma.<sup>6</sup> Esas causas las podemos resumir en los siguientes aspectos:

Primero: *la pobreza es resultado del mal gobierno*. Los gobiernos populistas (posrevolucionarios) se han olvidado de atender las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población nacional. Esa población está definida por niños, mujeres, ancianos, comunidades indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos.

Segundo: *el crecimiento económico no disminuye la pobreza*. El crecimiento económico sostenido del país durante varios años, no logró aminorarla debido a la

---

<sup>5</sup> Consejo Consultivo, *El Programa Nacional...*, pp. 12-13.

<sup>6</sup> Cfr. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1990, pp. 19-54.

forma paternalista de operar de los programas sociales. La política social tradicional es incapaz de disminuir la pobreza. Resolver la desigualdad social y regional, y frenar el deterioro del medio ambiente, es crucial en la disminución de la pobreza.<sup>7</sup> El crecimiento económico anterior a la crisis económica de los años de 1980 no logra generar empleos en la cuantía y calidad necesaria para absorber la creciente fuerza laboral. Ello fomenta la economía informal, sin acceso a la seguridad social, y con repercusiones en el sistema tributario.

Tercero: *la pobreza tiene rasgos geográficamente localizables*. La pobreza cuenta con un perfil regional que muestra diferencias entre estados de la república; al interior de ellos, contrastes entre zonas, particularmente urbanas y comunidades dispersas. Esta situación desencadena la movilidad poblacional, en especial, del campo a otros destinos laborales, dentro y fuera del país.

Cuarto: *la insatisfacción de necesidades básicas son tales que afectan en forma negativa las condiciones de vida de la población*. Existen claros rezagos anteriores a la crisis de los años de 1980 y agudizados tras ésta en materia de nutrición, alimentación, además de generar limitaciones en la atención médica y acceso a la seguridad social, misma situación que se comparte en el ámbito educativo en cuanto a la calidad, acceso y permanencia en las escuelas. En el caso de la vivienda, el problema abarca tanto la necesidad de brindar infraestructura de servicios a la vivienda (electricidad, alcantarillado y drenaje, agua potable, pavimentación), la calidad de la vivienda (características de la vivienda y materiales de construcción), hacinamiento, certidumbre sobre su tenencia, adquisición y comunicaciones.

Quinto: *la pobreza es un problema tanto urbano como rural*. La pobreza en las ciudades sólo refleja la existente en el campo. Es así que "en números absolutos y como resultado de la dinámica demográfica, en particular de la migración interna, la pobreza es como tendencia un fenómeno crecientemente urbano".<sup>8</sup> Además, tanto la

---

<sup>7</sup> Esta postura asume un rasgo interesante de conjunción de política económica y política social. "El ataque a la pobreza ya no se concebía como resultado del crecimiento ni como acción supletoria por parte del Estado, sino que se postulaba más claramente la necesidad de políticas enfocadas que no estuvieran en contradicción con la búsqueda de optimización del mercado". Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords). *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo I, México, Universidad Iberoamericana, ITESO, Limusa, 2001, p. 60.

<sup>8</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la...*, p. 34.

pobreza moderada como la extrema deben atenderse al mismo tiempo, lo cual reconoce la fina frontera que existe entre ambas.

Sin detallar en las características metodológicas para su medición, el Consejo Consultivo emplea el método de Necesidades Básicas Insatisfechas para cuantificar la pobreza. La pobreza se define como la población "que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo", mientras que la pobreza extrema consiste en la población "que no satisface ni siquiera el 60 por ciento de esas necesidades".<sup>9</sup>

De acuerdo a los datos que se presentan en el cuadro 1, la pobreza extrema llevaría una tendencia decreciente hacia 1981 respecto a 1960, contra la tendencia creciente de la población nacional. Por su parte, la pobreza moderada tendería a incrementarse durante el mismo periodo de modo similar al comportamiento que los estratos medios manifiestan. De 1981 a 1987, la pobreza extrema crece en 3.7 millones de personas y la pobreza moderada hace lo propio, pero absorbe a la población perteneciente a los estratos medios.

**Cuadro 3.1: Magnitud de la pobreza en México 1960-1987**

	Concepto	1960	1970	1977	1981	1987
<b>Población Total</b>	Personas	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
<b>Pobres Extremos</b>	% Población	56.7	39.3	29.7	19.2	21.3
	Personas	20.4	19.9	18.8	13.7	17.4
<b>Pobres Moderados</b>	% Población	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
	Personas	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
<b>Total de Pobres</b>	% Población	76.4	61.5	64.2	45.0	50.9
	Personas	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3

Fuente: Elaborado en base a datos del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1990, p. 20.

Con Solidaridad, el gobierno federal se comprometería a combatir la pobreza, pero reconoce "la imposibilidad de acabar en un período de gobierno con el desequilibrio social que aun nos resta liquidar. Pero si se darán pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza".<sup>10</sup> Ante semejante situación, se establece

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>10</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, 1989, p. 127.

una estrategia que se manifiesta a través de un programa federal y de cobertura nacional, con las siguientes características:

*Objetivo.* Solidaridad plantea, "atender a las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar".<sup>11</sup> Su población objetivo es tanto rural como urbana, tanto pobres extremos como pobres moderados.

*Vertientes.* Los subprogramas o programas específicos que integran la estrategia de Solidaridad contemplan tres vertientes: 1) Solidaridad para el Bienestar Social, conformada por acciones relacionadas con la formación del piso social básico, en materias como salud, educación, alimentación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; 2) Solidaridad para la Producción, interesada por crear empleos y apoyar proyectos productivos de corte agropecuaria, agroindustrial, silvícola, microempresarial o piscícola; 3) Solidaridad para el Desarrollo Regional, abocada a la Inversión en infraestructura urbana, rural y productiva, programas de desarrollo municipal y regional en zonas específicas del mapa de la pobreza.<sup>12</sup>

*Principios.* Solidaridad manifiesta que la base de sus acciones residen en cuatro principios básicos: "El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades", "el impulso a la participación social", "la corresponsabilidad", y la "transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos".<sup>13</sup>

*Cobertura.* Se determinan dos líneas de acción estratégica. La primera de "emergencia" destinada a la atención inmediata de la población objetivo. La segunda, de "carácter estructural", dirigida a la atención permanente de la pobreza tanto moderada como extrema. El universo del Pronasol lo constituyen pueblos indígenas, grupos urbano-populares marginados, grupos vulnerables y campesinos de escasos recursos.<sup>14</sup> Las áreas por atender son la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, salud, educación y servicios públicos.

---

<sup>11</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. México, Cal y Arena, CIDAC, p. 185.

<sup>12</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional...*, p. 24.

<sup>13</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*, México, Sedesol, 1994, p. 1.

<sup>14</sup> Presidencia de la República, *Op. Cit.*, p. 128.

*Criterios generales de operación.* En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se establecen ocho criterios,<sup>15</sup> consistentes en: acrecentar asignaciones presupuétales al gasto social; extender programas de desarrollo integral a todas las zonas indígenas; elevar el rendimiento social de los recursos; diseño y respeto a las acciones y decisiones de beneficiarios; contribución de los estados y municipios en el combate a la pobreza; movilizar a la sociedad civil para apoyar este tipo de acciones; impulsar la participación activa de las mujeres contra la pobreza; e, inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social.

*Procedimiento de operación.* La forma o el procedimiento para combatir la pobreza es el punto donde se pueden observar las características del modelo que plantea Solidaridad. En la operación, el rasgo distintivo es el comité de Solidaridad.<sup>16</sup> Tal comité tiene como peculiaridades:

- a) Es la unidad básica o célula primaria de participación comunitaria en la gestión del Pronasol, es la llave de acceso a los recursos y al reconocimiento del programa. Su promoción está a cargo de promotores dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social.
- b) El comité se crea a partir de la suscripción de un acta constitutiva generada en una asamblea comunitaria, donde se determina el objeto del comité, número de beneficiarios y la forma de colaboración de la comunidad.
- c) Tiene una estructura común en todo el país: el comité cuenta con representantes elegidos en la misma asamblea comunitaria y son: un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y hasta dos vocales adicionales.
- d) Tiene funciones específicas en materia de promoción, coordinación, organización, concertación, comunicación, vigilancia, coadministración y control de los recursos destinados al proyecto específico que da origen al comité. Además, no existen límites en cuanto al número de integrantes ni en la cantidad de comités por localidad.

Solidaridad opera a partir de que es identificada una necesidad, se establece una asamblea de la que resulta el comité de Solidaridad. Tales demandas son incluidas en

---

<sup>15</sup> Cfr. Ídem., p. 129.

<sup>16</sup> El comité de Solidaridad se define como “una instancia de representación de la voluntad comunitaria integrada por campesinos, colonos, indígenas, mujeres y jóvenes que se organizan para definir prioridades, elaborar y ejecutar proyectos y determinar su participación ya sea en mano de obra, especie o efectivo para la realización de las obras y tareas que les permitan mejorar sus condiciones de vida”. Secretaría de Desarrollo Social, *Manual Único de... Op. Cit.*, anexo 4, p. 2.

los procesos de planeación-presupuestación municipal y estatal, donde se genera el Programa Operativo Anual.

Ante la variedad de las demandas sociales, la diversidad de subprogramas también era amplia: los había de corte asistencial, como es el caso de “Solidaridad para la Asistencia Social y Servicios Comunitarios” (que proveía de alimentos, techo, asilos para ancianos, educación para adultos, casa-cuna, entre otros) y “Solidaridad para el Abasto y Comercialización” (que brindaba apoyos para la rehabilitación, adaptación o construcción de lecherías, almacenes, bodegas rurales y tiendas); otros para administrar la pobreza, como “Niños en Solidaridad” (que brindaba desayunos escolares a niños en educación básica) y una serie de acciones para fortalecer los servicios a la vivienda; finalmente acciones plenamente identificadas en el ataque a la pobreza como “Empresas en Solidaridad”, “Mujeres en Solidaridad” y una larga lista de proyectos productivos.<sup>17</sup> El tipo de subprogramas por aplicar en cada entidad y localidad debía estar referido en el mismo Programa Operativo Anual.

Este documento pasaba a la aprobación del gobierno federal mediante la Comisión del Pronasol, quien elabora el Convenio de Desarrollo Social que incorporaba, previa revisión y autorización, los proyectos propuestos por los comités. Autorizados los recursos para los proyectos la supervisión, la radicación de recursos a nivel de la comunidad y el control sobre el ejercicio presupuestal recae en las delegaciones de Sedesol. Los proyectos se realizan en los términos definidos en las actas constitutivas de los comités y, en su caso, inauguración o entrega de beneficios durante las “semanas de Solidaridad” encabezadas por el Presidente de la República.

Dados los objetivos y las estrategias empleadas, Solidaridad debe considerarse como un tipo de programa de combate a la pobreza, preocupada por la condición de marginalidad de ciertos grupos de la población, con una focalización autoselectiva, no exhaustiva o cercana a la que invoca el Banco Mundial y lejos de la estrategia integral-cohesionada por la que aboga el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o plenamente dirigida al aspecto productivo como postula la Comisión Económica para América Latina. Es un modelo que tuvo la capacidad de movilizar a la sociedad a corto plazo, pero en acciones de cuestionable calidad.

---

<sup>17</sup> Cada uno de los subprogramas de solidaridad, su alcance y resultados se encuentran desglosados en Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad: seis años de trabajo*, México, Sedesol, 1995.

Sin embargo, el esquema de Solidaridad es principalmente cuestionado por su uso político. Julián Bertranou encuentra cinco tipos de críticas:

- a) El Pronasol como estrategia neopopulista y de origen ligado a razones electorales.
- b) El Pronasol como fórmula neocorporativa para llevar nuevas bases de apoyo a la figura presidencial.
- c) Solidaridad como método para fortalecer al Presidente dado su control directo sobre los recursos, su presencia en el inicio y conclusión de obras, y su contacto permanente con los comités.
- d) La imagen publicitaria del programa no coincide con los hechos ya que no ataca las causas estructurales de la pobreza, sino que la reduce aparentemente.
- e) Manejo oscuro de los recursos, desvío de fondos, corrupción y poca transparencia en el manejo financiero.<sup>18</sup>

Para efectos de este trabajo, es de particular interés el cuarto punto. Las acciones del Pronasol permiten reducir el problema de la marginación social,<sup>19</sup> mas la estrategia de Solidaridad tuvo una serie de limitaciones, entre las que destacan su:

- Imposibilidad para consolidar la vertiente productiva.
- Preponderancia del ámbito federal en la vida local.
- Fugacidad de la participación social.
- Cuestionable calidad de las obras públicas
- Respeto a ultranza de las decisiones locales sin alusión a criterios mínimos de planeación.<sup>20</sup>

En cuanto al desarrollo del programa, la ausencia de elementos de evaluación es fundamental. También llama la atención el cambio de criterio en la medición de la pobreza. En 1993 se dio a conocer un nuevo estudio para la cuantificación de la pobreza elaborado conjuntamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

---

<sup>18</sup> Cada una de las críticas que aquí se mencionan aparecen detalladas en Julián Bertranou, "Pronasol: ¿un viejo o un nuevo modelo de política pública?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 3, julio-septiembre de 1993, pp. 233-237.

<sup>19</sup> Cfr. Enrique del Val, "Política social y combate a la pobreza en México", en *El Economista Mexicano*, Vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 111-113.

<sup>20</sup> Estas limitaciones se desarrollan con mayor amplitud en Luis Alfredo Sánchez Ildfonso, *Los programas de atención a la pobreza en México: 1989-2000*. Tesis de licenciatura. México, UNAM-FCPyS, 2001, pp. 47-61.

Informática (INEGI) y la Cepal, el cual sería adoptado como la medida oficial de la pobreza en el país.

Basado en el método de líneas de pobreza, los resultados de su cuantificación de la pobreza se presentan en el cuadro 3.2.

**Cuadro 3.2: Población por nivel de bienestar 1984-1992**

Año	Población	Pobres Extremos		Intermedios		Superiores al intermedio	
		Millones	%	Millones	%	Millones	%
1984	Personas	11.0	15.40	19.4	27.1	41.0	57.5
	Hogares	1.6	11.4	3.1	22.8	9.1	65.8
1989	Personas	14.9	18.8	22.9	28.9	41.3	52.4
	Hogares	2.3	14.1	4.0	25.3	9.6	60.6
1992	Personas	13.6	16.1	23.6	27.9	47.1	56.0
	Hogares	2.1	11.8	4.3	24.1	11.4	64.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina, *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, México, Cepal-INEGI, 1993, cuadro 8, p. 69.

Con este cambio en la medición que, como se ha señalado durante el primer capítulo de este trabajo, implica una nueva definición de la pobreza, genera una situación que no permite la evaluación de las acciones y genera conflictos con respecto al análisis original de la pobreza elaborado por el Consejo Consultivo del Pronasol.

### 3.1.3 La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

La conformación de la Secretaría de Desarrollo Social constituye uno de los rasgos más notables de la conducción de la política social y de los programas de combate a la pobreza. Es una institución creada en la administración de Carlos Salinas, y conservada en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Considerada por Valencia y Aguirre como uno de los grandes logros de los reformadores sociales frente al avance de la tecnocracia,<sup>21</sup> Sedesol buscaría coordinar

<sup>21</sup> La creación de la Sedesol, a consideración de los reformadores sociales, aseguraría la supervivencia del programa más allá de un sexenio. Representaría una forma de institucionalizar el combate a la pobreza de Solidaridad. E. Valencia y R. Aguirre, *Op. Cit.*, p. 63. Véase también, Denisse Dresser, "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política social en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, ITAM, FCE, 1997, pp. 36-37.



la nueva política social, con excepción de la educación, la seguridad social y la salud pública. En su origen, Sedesol tuvo el objetivo de coordinar a nivel nacional las acciones contra la pobreza generadas desde el Pronasol.

Inicialmente, Solidaridad se organiza a través de la denominada Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1988, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública federal para atender a la población en situación de pobreza.

En su parte directiva, la Comisión fue presidida por el Presidente de la República e integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. También participaban los directores generales de organismos paraestatales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Nacional Indigenista, y el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías.

En su actividad funcional, la Comisión constaba de un Coordinador General, designado por el Presidente de la República. Además, tenía el apoyo de un Consejo Consultivo formado con representantes de las dependencias y entidades integrantes de la Comisión y de los sectores indígena, social, privado, así como especialistas relacionados a las acciones generadas por el Pronasol.

Con esta estructura de planeación se desarrollaron las primeras actividades del Pronasol, mismo que debía ejecutar acciones a través de la estructura operativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), principalmente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En mayo de 1992 surgiría la Sedesol con la desaparición de la SEDUE y una redistribución de funciones entre las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de Pesca, y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta última absorbe las funciones de la SPP, desaparecida en febrero de 1992, y se encarga transitoriamente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que posteriormente es integrada a la

estructura administrativa de la Sedesol.<sup>22</sup> A través de esa Subsecretaría opera Solidaridad, mediante las Direcciones Generales de Planeación, Programas de Desarrollo Regional, Programas Sociales, Organización Social y de Evaluación y Seguimiento. Otras unidades de la Sedesol relacionadas con el Pronasol son: tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados<sup>23</sup> y delegaciones en los estados.

Esas delegaciones surgirían a partir de la transformación de las delegaciones de la SEDUE. Sedesol asume las funciones de "protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal".<sup>24</sup>

Con los gobiernos estatales, la colaboración federal se realizaba a través de cada uno de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade) y de los Convenios de colaboración. Sobre estos últimos, antes de la aparición de Sedesol su nominación era de Convenio Único de Desarrollo (CUD), posteriormente se denomina Convenio de Desarrollo Social (CDS).<sup>25</sup> A partir del CDS, los gobiernos estatales determinan los medios para coordinarse con los gobiernos municipales. Estos documentos eran preparados en la Comisión del Pronasol y formalizados con la firma del presidente con cada uno de los gobernadores de los estados. Las acciones contenidas en ellos es la sustancia que daba sentido a la operación de Sedesol.

### **3.2 El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)**

El año de 1994 constituye uno de los periodos más oscuros en la vida política y económica de México, con eventos tales como la sublevación armada en Chiapas, los

---

<sup>22</sup> Ver los decretos que modifican la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero y del 25 de mayo de 1992.

<sup>23</sup> Entre estos órganos se cuentan Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES).

<sup>24</sup> José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, M. A. Porrúa, IAPQROO, 2004, p. 275.

<sup>25</sup> "El Convenio de Desarrollo Social es un instrumento de concertación mediante el cual se busca descentralizar importantes funciones hacia las administraciones estatales y municipales. Sirve para concertar inversiones y programas de interés común para el gobierno federal y las entidades federativas, y constituye el marco fundamental para la ejecución de obras y proyectos". Rolando Cordera, "Una nueva política social: retos y lineamientos", en Alberto Aziz (coord.), *México: una agenda para fin de siglo*, México, UNAM-CIIH, La Jornada, 1996, p. 121.

asesinatos del dirigente priísta José Francisco Ruiz Massieu y del candidato priísta a la Presidencia de la República, Luis Donald Colosio. A estos eventos se suma la crisis económica que se desencadenó a partir de los llamados “errores de diciembre” y que involucró la fuga de capitales y disminución de reservas en el Banco de México, la devaluación del peso, así como el vencimiento de plazos para cubrir los compromisos de deuda externa, la quiebra técnica del sistema bancario, son algunas de sus expresiones.

En ese entorno se encuentra Ernesto Zedillo Ponce de León para iniciar su sexenio. Su compromiso social se encuentra en su propio lema de campaña: "bienestar para la familia". Lema que también constituyó una táctica para aprovechar la popularidad y la imagen generada por Carlos Salinas de Gortari del Pronasol.

La condición de crisis genera un clima de animadversión en contra del ex presidente Salinas. El rompimiento político es imperativo. Mientras que en el ámbito económico, el apoyo internacional para afrontar la crisis involucró la aceptación de compromisos signados con organismos financieros internacionales, mismo que, como hemos visto con anterioridad, tienen su propia propuesta de combate a la pobreza.

### **3.2.1 La desaparición del Pronasol**

Dentro de la administración de Carlos Salinas, Santiago Levy se había distinguido como uno de los principales críticos de la efectividad del Pronasol. En uno de sus artículos más importantes ya señalaba *la necesidad de aplicar programas dirigidos a la pobreza* que asumieran criterios de *selectividad, racionalidad, focalización exhaustiva*, que demostraran su eficiencia y eficacia. La propuesta era similar a la postura del Banco Mundial: aplicar transferencias monetarias directas.<sup>26</sup>

Por otra parte, los propulsores de Solidaridad y de la Sedesol iniciarían la defensa y adecuación de la estrategia del Pronasol. Aparece la indefinición gubernamental respecto a las acciones a desarrollar frente a la pobreza. Entre estas

---

<sup>26</sup> Santiago Levy, “La pobreza en México”, en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, FCE, 1994, pp. 15-112.

controversias y la prioridad gubernamental por la estabilidad macroeconómica, la atención a la pobreza carece de estrategia.<sup>27</sup>

El modelo que proponía Solidaridad claramente busca aprovechar la participación social para atacar la pobreza en lo grupal, satisfacer necesidades básicas, promover actividades productivas e impulsar el desarrollo regional y de la comunidad. En la propuesta de Levy, el esquema viraría hacia la generación de capital humano capaz de desempeñarse en el mercado y la atención de la pobreza en lo individual. Para este segundo modelo, Solidaridad es prescindible y requiere de un instrumento de atención directa, desburocratizado, de bajo costo y alto impacto, que integre componentes básicos capaces de generar igualdad de oportunidades y no sólo de capacidades.

Paulatinamente Solidaridad desaparecería de forma similar a como lo hiciera Coplamar. El decreto que creó la Comisión del Pronasol es abolido. Programas de generación de infraestructura son transferidos a estados y municipios, tales son los casos de acciones en materia de agua potable, alcantarillado y drenaje. Otros proyectos son, en función de su naturaleza, se incorporan a la operación regular de las dependencias y entidades federales. Otro grupo de programas desaparecen, como Enfermeras en Solidaridad y Maestros en Solidaridad. Finalmente, otros son reformulados siendo el caso del IMSS-Solidaridad.

### **3.2.2 El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (PSP)**

Sedesol se encargaría de elaborar el Programa para Superar la Pobreza (PSP) 1995-2000. El decreto que le da vigencia apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1998. En este documento se encuentra contenida la estrategia general de la atención de la pobreza de la administración Zedillo. Asimismo encontramos la definición de pobreza, base de las acciones para atenderla.

¿Cuál es y qué es la pobreza por la cual se interesa el gobierno de Ernesto Zedillo? La respuesta que da el PSP a tal cuestionamiento es:

---

<sup>27</sup> Denise Dresser, "Aturdida y confusa: la política social de México desde el levantamiento de Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 769, mayo-junio de 1996, pp. 100-102.

La pobreza extrema es el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos así como de otras condiciones de carácter estructural que impiden el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra en un círculo que la margina del crecimiento económico y tiende a prolongar su situación. A su vez este fenómeno retarda con mayor intensidad los provechos del avance social.<sup>28</sup>

*Diagnóstico de la pobreza. La pobreza es un fenómeno cíclico* que se produce a partir de una serie de rezagos no satisfechos cuya consecuencia es la imposibilidad del individuo de acercarse al crecimiento económico. Los rezagos acumulados y los factores individuales que constituyen el círculo de la pobreza se articulan de tal forma que agudizan el problema.

La *transmisión generacional de la pobreza* es la consecuencia más grave de este fenómeno, que al fortalecerse impide la generación de oportunidades de desarrollo individual. Dentro de los factores que el PSP reconoce como detonantes de la pobreza: educación, salud, alimentación y nutrición, infraestructura básica y servicios a la vivienda e ingreso monetario y empleo. El elemento clave es la educación porque permite "mejores niveles de capacitación, lo que incrementa la productividad de las personas, posibilita el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena".<sup>29</sup>

El PSP encuentra que a mayor escolaridad corresponde el acceso a mejores salarios, mayor productividad o mejores oportunidades para obtener un empleo formal. La baja escolaridad repercute tanto en los ingresos personales como en las posibilidades de desarrollo. Los bajos ingresos familiares afectan en el aprovechamiento de las oportunidades educativas, reflejadas en mayores índices de reprobación y deserción escolar. La ausencia de un empleo formal limita el acceso a los servicios de salud, de igual manera el bajo o nulo nivel educativo incide en el bajo nivel de prevención y atención de enfermedades, propiciando el fallecimiento por enfermedades curables.<sup>30</sup>

La alimentación y nutrición también tiene repercusiones en la educación, la salud y el desempeño laboral o productivo de la población. Tenemos que "la persistencia de

---

<sup>28</sup> Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998, p. 5.

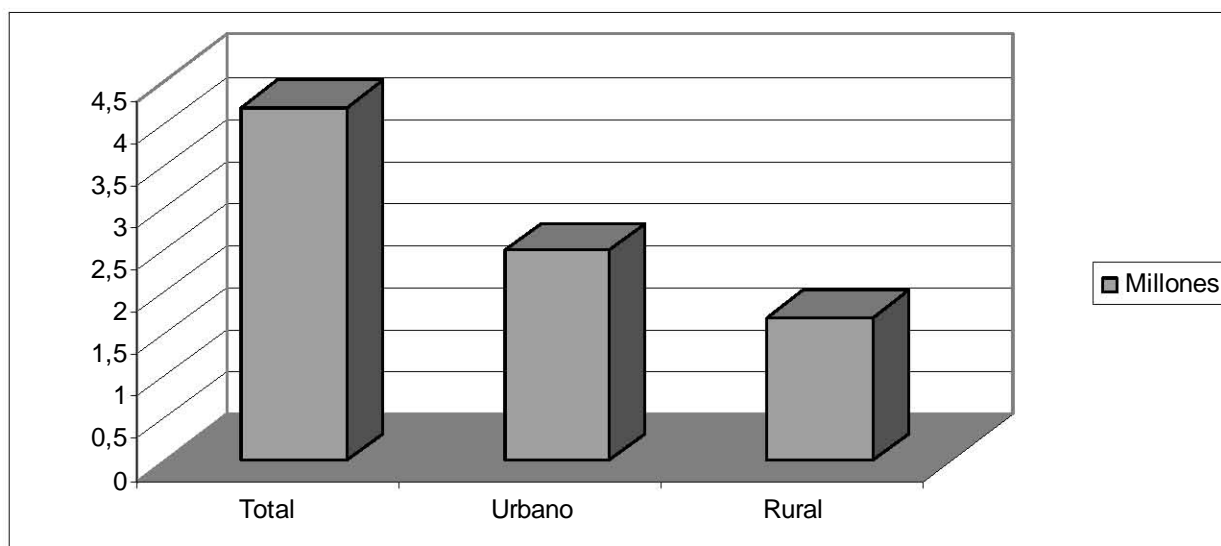
<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>30</sup> *Cfr. Ibíd.*, pp. 5-9.

problemas alimentarios y nutricionales se explica en parte por la reducción del Ingreso real de las familias, el acceso inadecuado a alimentos nutritivos y el cambio en los hábitos alimentarios".<sup>31</sup> Entre los menores, la desnutrición afecta en el desarrollo físico e intelectual, que se refleja en la mortalidad infantil y en baja talla y peso de los niños. La desnutrición los afecta con mayor intensidad en su crecimiento, desempeño escolar y perspectivas laborales.

En su *mapa de la pobreza*, ésta se concentra en estados del sur especialmente en las comunidades indígenas. Pero un factor trascendental es la dispersión poblacional, cuya distribución en el territorio dificultan el acceso a los servicios públicos y la generación de vías de comunicación.<sup>32</sup>

**Gráfico 3: Hogares pobres en México, según el Programa para Superar la Pobreza**



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998, pp. 19-20.

Incrementar la infraestructura básica propicia el mejoramiento de la vivienda que apoya positivamente a la salud y el desempeño escolar. Del mismo modo, la generación de empleos repercute en mejores índices de nutrición, educación, salud,

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>32</sup> *Cfr.*, *Ibíd.*, cuadro 4, p. 17. Según el PSP, en el país del total de localidades existentes, tres cuartas partes contienen a menos de 100 habitantes, lo que representa a casi 2.9 por ciento de la población nacional. Ante las condiciones de rezago, los habitantes de esos lugares, buscan alternativas dentro y fuera del país lo cual genera corrientes migratorias.

calidad de la vivienda, además de hacer factible la posesión de activos y la disminución de las desigualdades en los niveles de ingreso. Significa abatir la deficiente integración entre la oferta y la demanda de servicios públicos.

Con base en lo expuesto, el PSP determina que *la prioridad es la pobreza extrema, que es un problema de carácter rural*. Define que "la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades".<sup>33</sup> La pobreza, por lo tanto, se cuantifica a través del método de *líneas de pobreza*, y los elementos para la medición queda sujeto a la determinación de esa canasta básica.

La medición que presenta el PSP no abunda en la manera en como se llegaron a esas cifras, de hecho refiere a que el número de hogares en pobreza extrema equivale a casi 24 millones de personas, que representan al 26 por ciento de la población nacional. Existen 4.2 millones de hogares en pobreza extrema, 2.5 de ellos en el ámbito rural. Destaca el hecho de la fragilidad de los datos que el programa presenta, incluso sin determinar el año de referencia de sus mediciones. Otras características dentro del PSP consisten en:

*Objetivo.* El PSP buscaría "lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales".<sup>34</sup> Es decir, promovería acciones prioritarias tanto para atender a grupos vulnerables (indígenas, niños, mujeres y ancianos) como para apoyar a las regiones con mayores índices de rezago social.

*Estrategias de acción.* Las líneas de acción para la implementación del programa involucraban: integralidad y continuidad de las acciones; descentralización; orientación especial hacía las regiones de atención prioritaria; corresponsabilidad ciudadana y participación social; fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios; y promoción del desarrollo sustentable.<sup>35</sup>

*Vertientes.* Las vertientes o políticas para combatir la pobreza se ubicaban en tres ámbitos: desarrollo de capital humano (alimentación, salud y educación), físico

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, pp. 20-26.

(Infraestructura social y servicios a la vivienda) y generación de activos para grupos en pobreza extrema (oportunidades de empleo e ingreso).<sup>36</sup>

*La complementariedad de las acciones* es uno de los puntos que destaca el PSP, implicaba la conjunción de programas sectoriales o institucionales federales, con participación estatal, además de otros programas catalogados como especiales. El PSP menciona más de tres decenas de programas institucionales operados desde diversas dependencias, y un programa especial en el que concurren las Secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social y Salud, así como gobiernos locales. Ese programa contiene la principal estrategia de combate a la pobreza de la administración Zedillo: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresita).

### **3.2.3 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresita)**

Seis meses antes de que fuera presentada la visión global de la estrategia contra la pobreza contenida en el PSP, desde agosto de 1997 ya estaba operando el Programa de Educación, Salud y Alimentación como el principal instrumento gubernamental para atender la pobreza.

En los primeros meses de la administración Zedillo se formuló el Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA), cuyo proyecto piloto "Canasta Básica para el Bienestar de la Familia" se implementa en Campeche, entre 1995 y 1996, con los objetivos de reducir la mortalidad infantil, mejorar el estado nutricional y de salud, reducir la tasa de fecundidad, y mejorar los niveles de escolaridad y disminuir la deserción escolar.<sup>37</sup>

Sin embargo, la principal e inédita característica de este programa en los instrumentos de política social en México, es que se realizan transferencias directas a las familias pobres mediante una tarjeta electrónica. En ella se depositaban ciertos montos mensuales para la adquisición de productos básicos. Las condiciones para ello: la asistencia de los menores a la escuela y de la familia a las clínicas de salud.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, pp. 31-35.

<sup>37</sup> Mario Monroy, "La política social de Zedillo en la prensa mexicana", en Enrique Valencia Lomelí (coord.), *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Red Observatorio Social, 1997, p. 194.



A partir de la experiencia aparece el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE, después Progresas), que brindará apoyos en esos rubros, sustituyendo a los existentes, con el fin de evitar la duplicidad de funciones. Sus formuladores: Santiago Levy y José Gómez de León.

*Progresas es similar a la recomendación del Banco Mundial.* Implica el fortalecimiento de capacidades básicas para generar capital humano. Capital que es necesario y funcional al mercado ya que permite el aumento de los consumidores. Como observaremos, se desarrolla la idea de que *la administración pública se convierta en una simple proveedora de servicios*, mientras que el mercado sería el generador de bienestar personal y familiar. Así es que su base es el justicialismo incrustado en la intervención pública.

*Progresas se diseñó para ocuparse de la pobreza extrema*, que, acorde al PSP, *es un problema rural*, determinado por un ciclo claramente identificable y relacionado con la educación, salud y alimentación. De ahí emerge su idea de *integralidad*, que consiste en la correcta interacción entre esos tres factores. Donde la educación es determinante para transformar las condiciones de vida, así "Progresas la considera como el eje rector en torno al cual se agrupan las acciones de salud y alimentación".<sup>38</sup>

*La unidad básica para Progresas es el hogar y las madres de familia.* A partir del hogar y del peso específico que tienen las mujeres, se realizan acciones integradas en educación, salud y alimentación. Con ello, la operación del programa tiene características muy peculiares para la experiencia mexicana en este ámbito. "Los miembros de estas familias, al ser más vulnerables a las enfermedades dada su situación, se desempeñan deficientemente en la escuela o en el trabajo. Deben primero mejorar su estado nutricional, su salud y su educación básica, para tener acceso a mejores oportunidades en el aparato económico".<sup>39</sup>

*La población objetivo está constituida por las familias que viven en pobreza extrema*, cuya magnitud sería resultado de la aplicación de métodos de *focalización exhaustiva*. "Progresas tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en

---

<sup>38</sup> José Gómez de León, "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresas", en *El Economista Mexicano*, núm. 4, *Op. Cit.*, p. 276.

<sup>39</sup> Luis Ignacio Román y Rodolfo Aguirre, "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en R. Gallardo y J. Osorio, *Op. Cit.*, p. 151.

condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar”.<sup>40</sup>

En el ámbito educativo, Progresá encontraría que entre las familias extremadamente pobres la asistencia a la escuela genera costos tanto por los ingresos que se dejan de percibir por su asistencia a la escuela y los propios de su permanencia.

En la operación significaba:

- 1) Otorgar becas económicas y útiles escolares condicionados a la asistencia regular de menores a escuelas de educación básica, de manera que se busca abatir la deserción escolar.
- 2) Las becas se otorgan a menores que cursan entre el tercer grado de primaria y último de secundaria, cuyo monto es creciente conforme al grado en que se estudia.
- 3) Las becas para mujeres en la secundaria, es mayor en relación al de hombres, dada a la mayor proclividad de ellas a la deserción.
- 4) El monto de las becas se ajusta a los cambios en el índice de precios para conservar su valor real.

Respecto a la salud, las acciones tienen un carácter preventivo, se trabaja con citas programadas para dotar de un paquete básico de servicios de salud. Además de la vigilancia de la talla y peso de la familia. Así se liga con la vertiente alimenticia, porque de esas citas se otorgaba un apoyo económico para adquirir alimentos y mejorar la nutrición familiar. Además, brindaba apoyo nutricional en especie a menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia. Las cualidades que en la operación presentan estos aspectos consistían en que:

- 1) Los apoyos se dan a través de las madres de familia o mujeres del hogar.
- 2) Los apoyos se brindan a partir de la corresponsabilidad, la cual implica el cumplimiento de los compromisos establecidos (empleo de los recursos a la adquisición de alimentos, asistencia a las consultas, asistencia escolar), a su falta los apoyos se suspenden temporal o definitivamente.
- 3) Los apoyos del Progresá se fijan a manera de no inhibir el esfuerzo familiar de superar la pobreza y para ser complementario al ingreso del hogar, por ello sus montos son bajos y limitados.

---

<sup>40</sup> J. Gómez de León, *Op. Cit.*, pp. 276-277.

*Estructura orgánica.* Para la operación del programa se creó la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Conprogesa), como órgano desconcentrado de la Sedesol. Constaba de un Consejo donde participan los Secretarios de Desarrollo Social (como presidente), de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud. Además de un secretario técnico que además es el Coordinador Nacional del programa, quien era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de Sedesol.<sup>41</sup>

*Orientaciones o principios generales de operación.* La Coordinación Nacional era responsable de preparar los Lineamientos Generales de Operación del Progreso, que establecen una serie de orientaciones generales, que consistían en: focalización; transparencia; corresponsabilidad; enfoque integral; complementariedad de programas; coordinación, seguimiento y evaluación de impactos; enfoque de género; dimensión familiar; participación local; y ayuda estructural más que asistencial.<sup>42</sup>

*Proceso de operación.* La *focalización* sería el elemento clave para la operación del programa. "La focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del Programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y los recursos que se aplican".<sup>43</sup> La identificación de las familias rurales beneficiarias por su condición de pobreza extrema planteaba la cuestión de considerar a la focalización como un instrumento de equidad, ya que se beneficia a quien lo necesita con mayor urgencia.

Esta focalización constaba de tres momentos: la identificación de las regiones con mayores índices de pobreza, en primer lugar; en segundo, la identificación de localidades con altos niveles de marginación, y finalmente, la identificación de familias en pobreza extrema. Este trabajo fue realizado por la Coordinación Nacional del Progreso.

La *definición de regiones* con alta presencia de hogares en pobreza extrema implicó la construcción de índices de marginación, la determinación de condiciones de

---

<sup>41</sup> Véase el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1997, pp. 6-8.

<sup>42</sup> Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, "Lineamientos Generales de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1999, segunda sección, pp. 5-8.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 5.

accesibilidad a servicios de salud y educación, así como la comparación de datos geográficos y estadísticos para perfilar las características de la región. Para la formación del índice de marginación se usaron siete indicadores básicos: porcentaje de viviendas sin agua, drenaje, electricidad y con piso de tierra; porcentaje de población analfabeta de 15 años o más y la ocupada en el sector primario; y el número promedio de habitantes por cuarto. Así fueron definidas cinco clases de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

El acceso de una localidad a servicios de salud y educación, que son básicos para la operación de Progresá, se determinó por la existencia en ella de escuelas y unidades de salud. O bien, por su proximidad a otra localidad donde sí existían, bajo el criterio de radios de influencia definido por las vías de comunicación terrestre existentes.<sup>44</sup> Es así que se definen y seleccionan localidades susceptibles de implementar acciones del programa, siempre y cuando se cataloguen como de alta y muy alta marginación.

La determinación de hogares en pobreza extrema también implicó determinar las características socioeconómicas de los hogares en dos fases. Primeramente, la formación de la línea de pobreza para distinguir pobres de no pobres. En segundo lugar, la distinción de pobres moderados de pobres extremos. Mas el criterio de distinción inicial en este segundo momento estuvo determinado por el ingreso.

Tales características fueron definidas a partir de trabajo de campo para la recolección de la información socioeconómica de todos los hogares a través de una cédula. La identificación se lleva a cabo mediante un sistema de puntajes con valores determinados por la Coordinación Nacional, a través de él se definieron los hogares en pobreza extrema.<sup>45</sup>

En cada hogar seleccionado se eligió una titular responsable que es convocada a una asamblea donde se informa de cómo funciona el programa y donde se presenta la lista de beneficiarios de la localidad para revisar incongruencias respecto a la incorporación de beneficiarios.<sup>46</sup> Por ello, la participación social es pasiva, ya que no implica la movilización de personas como lo hacía el Pronasol.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>45</sup> *Cfr. Ibíd.*, p. 12.

<sup>46</sup> *Cfr. Ibíd.*, pp. 13-15.

Ante esa cuestión, la capacidad de decisión también fue reducida ante la rigurosidad del programa y la incorporación debía ajustarse estrictamente a la focalización, reduciendo el error de inclusión. Por ello, la misma incorporación sería gradual hasta alcanzar el objetivo de abarcar a toda la pobreza extrema rural con accesibilidad a servicios de salud y educación. Para ello se sometió a amplias evaluaciones externas de instituciones académicas.

La administración pública, por su parte, se somete a un proceso de modernización,<sup>47</sup> que significa la incorporación de elementos técnicos para verificar la obtención de resultados y calificar sus acciones, con criterios empresariales de costo/beneficio. La idea de bienestar se centra no en la comunidad sino en cada uno de los extremadamente pobres y las condiciones familiares de desarrollo.

De la estrategia planteada por Progresá se desprenden una serie de críticas que podemos englobar de la siguiente forma:

1. Incorporación de beneficiarios de manera incremental pero a un ritmo severamente pausado. De ello resulta una intervención pública lenta, con alta demanda de información, y riguroso control de la operación que requiere evaluación y auditoración permanente respecto a sus reglas de operación.
2. Problemas de exclusión en la identificación de la población objetivo; focalización que se inserta en el constante debate de la definición y medición de la pobreza, que no aclara ni Progresá ni el PSP.
3. Estandarización de los recursos u apoyos sin identificar las necesidades regionales, y limitación estadística a la intervención gubernamental en función de la línea de la pobreza.
4. No atiende los problemas de dispersión poblacional y ni la marginación, exclusión, desigualdad social como fuentes de miseria paralelos al círculo de la pobreza.
5. Ausente correspondencia entre el desarrollo de capital humano y oportunidades de ingreso. Así como el olvido de la pobreza moderada y de la pobreza extrema semiurbana y urbana.
6. Disolución del debate político y de la movilización social por un debate técnico y una actitud pasiva a estrategias racionalmente diseñadas.<sup>48</sup>

Sobre el primer punto, Jorge Raygoza comenta que, "quizá el método pueda aplicarse en regiones urbanas donde si sea posible 'eliminar' como beneficiarios a un número importante de personas, mas no en zonas rurales donde la mayoría o la

---

<sup>47</sup> Cfr. J. J. Sánchez González, *Op. Cit.*, pp. 368-386.

<sup>48</sup> Cfr. L. A. Sánchez, *Op. Cit.* pp. 96-99.

totalidad de sus habitantes padecen graves carencias".<sup>49</sup> De este modo, la estrategia de Progresá será sometida a consideración y replanteamiento en el siguiente sexenio.

### **3.3 El Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006)**

A la salida de Ernesto Zedillo Ponce de León de la Presidencia de la República, una de sus principales preocupaciones consistió en generar un "blindaje económico" para evitar una crisis sexenal, característica predominante de los cambios de administración desde los años de 1970. De manera que en el tránsito de ambos gobiernos el problema en el ámbito económico se refería a un lento crecimiento y no a una crisis económica.

#### **3.3.1 El Presidente del cambio**

En el proceso electoral del año 2000 resulta victorioso Vicente Fox Quesada para ocupar la presidencia en el periodo 2000-2006. El Partido Acción Nacional, es formalmente el nuevo partido en el poder tras setenta años de gobierno dirigido por el Partido Revolucionario Institucional. La propuesta del presidente Fox para la formulación de un buen gobierno consiste en la transformación hacia un *gobierno empresarial*, cuyas características parten de la nueva gerencia pública como paradigma alternativo a la "administración tradicional", que permita resolver los problemas no resueltos por la propia administración pública mexicana.

Para la administración pública se propone un esquema denominado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, cuya constitución se adhiere al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Implica aspectos tales como incorporación de la cultura de la calidad, orientación al cliente, mercadotecnia social, gobierno electrónico, planeación estratégica, reingeniería de procesos, ISO 9000, entre otras técnicas para *mejorar la capacidad de gobierno*.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Jorge Raygoza, "La medición de la pobreza en el Programa de Educación, Salud y Alimentación: consideraciones para evaluar su eficacia en la selección de beneficiarios", en *El Trimestre Económico*, vol. LXVII, núm. 264, octubre-diciembre de 1999, p. 809.

<sup>50</sup> Cfr. J. J. Sánchez González, *Op. Cit.*, pp. 406-412.

En materia social, la innovación gubernamental implica la creación de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, así como la Comisión de Desarrollo Humano y Social. Ambas constituidas en el seno de la Oficina de la Presidencia de la República, figurando como una de las características llamativas en los primeros meses del nuevo gobierno, posteriormente tendrían un funcionamiento incierto y prescindible.

Concretamente referido a la pobreza, la administración Fox propone conservar al Progresá, rediseñarlo, fortalecerlo y extenderlo en beneficio de pobres extremos en zonas urbanas. Además de vigorizar la empresarialidad de los pobres a través de otorgar microcréditos para generar microempresas (negocios familiares) o financiar proyectos productivos para fortalecer los ingresos en los hogares y reducir la presión sobre la generación de empleos formales a través del autoempleo.

La administración pública aparece nuevamente como ente proveedor de servicios, mientras que el mercado es el gran receptor de capital humano y se fortalece con la ampliación de las capacidades de consumo de la sociedad. Es decir, la administración se convierte no en promotor del bien común, sino de un complemento al mercado que es donde se generarían condiciones de bienestar basadas en la competencia. La base filosófico-política para ello es nuevamente la idea de justicia distributiva.

Por otra parte, en materia internacional, es importante la adhesión de México a la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para reducir la pobreza a nivel mundial (año 2000) a la mitad, hacia el año 2015, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### **3.3.2 El Programa de Desarrollo Social Contigo**

La propuesta general en materia de política social de la administración Fox esta contenida en el documento denominado “Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo”. Ese programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo, y su elaboración es coordinada por la Sedesol. Es un programa interinstitucional, que formalmente globaliza las acciones no sólo de Sedesol,

sino también de las Secretarías de Salud, de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, entre otras.

Tradicionalmente la estrategia de política social consistía en un programa de una cobertura mucho más amplia, que iba más allá del combate a la pobreza. Esta última era atendida con programas específicos cuyas características se han presentado en el transcurso de este trabajo. Para la nueva administración, la política social se encuentra abocada a combatir la pobreza, pese a que el título del programa tenga otra orientación. Entiende a la política social como elemento de desarrollo humano, (diseño conceptual del PNUD), pero sin tener la riqueza propositiva contenida en los Informes sobre el Desarrollo Humano de la ONU.

Contigo es creado bajo la lupa de la nueva gerencia pública expresada a través de la planeación estratégica, por lo cual incorpora elementos tales como visión, misión, objetivos y planteamientos de debilidades y fortalezas para la determinación de retos y oportunidades, además de ejes y criterios técnicos, programáticos y metodológicos de carácter prospectivo para atacar la pobreza a corto, mediano y largo plazo.

*Vertientes.* La propuesta gira en torno de generar el desarrollo pleno de las personas en base a cinco vertientes básicas:

- a) La igualdad de oportunidades, que implica igualdad en el acceso a mejores condiciones de vida.
- b) Desarrollo de capacidades, cobertura de necesidades básicas, adquisición y uso de habilidades para la igualdad de oportunidades.
- c) Seguridad, entendida como posibilidad de acceso y de respuesta por parte de instituciones sociales ante situaciones de riesgo al desarrollo social y humano.
- d) Patrimonio, referida como posesión de activos o recursos mínimos básicos o puntos de partida para su desarrollo.
- e) Equidad, como elemento básico para atenuar las desigualdades socioeconómicas, y para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la igualdad ante la ley.<sup>51</sup>

En la expresión genérica de estos planteamientos versa la tesis de que *la persona es capaz de obtener un grado mayor de desarrollo humano, si este es atendido en sus cuatro dimensiones: el desarrollo personal, el desarrollo económico, el desarrollo*

---

<sup>51</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *et al*, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo, México, Sedesol, 2002, pp. I/19-I/20.



*del entorno físico y del entorno social.* O expresado en otros términos: generación de capital humano, económico, físico y social. El desarrollo individual generalizado propicia el desarrollo familiar, el de la comunidad y de la localidad, de modo que el integrado de las partes constituye el desarrollo nacional. En esta lógica, es que la política social es el eje para el progreso nacional, económico, político y social.<sup>52</sup> Situación que se suscita en un contexto determinado por cuatro momentos de transición: la económica, la demográfica, la política y la social.

En concordancia con el trabajo hecho con los otros programas, iniciemos el análisis de este programa a partir de su idea de la pobreza.

*Diagnóstico de la pobreza.* Los avances en materia social han sido notables desde las últimas tres décadas del siglo XX. En el siglo XXI, el bono demográfico que se deriva de las transformaciones en la pirámide poblacional, precisa que se generen condiciones de fortalecimiento de las instituciones sociales y de crecimiento económico para atender las necesidades de seguridad social crecientes para la tercer y cuarta década de esta centuria.

Sin embargo, el reto de la dispersión poblacional no ha logrado ser atendida eficazmente. La dispersión implica alta vulnerabilidad en esas comunidades rurales, que mantienen condiciones de alta y muy alta marginación. Poblaciones que pueden ser desde una sola vivienda y con población flotante, cuya ubicación puede variar de acuerdo a circunstancias específicas. Situación que hace “virtualmente imposible llevar todos los servicios a todas las localidades”.<sup>53</sup>

Contigo destaca la dimensión del ingreso como base de las mediciones de la pobreza, principalmente por la disponibilidad de información. “Las políticas públicas apuntadas a la reducción de la pobreza se han concentrado generalmente en aumentar dichos ingresos a través de una diversidad de instrumentos, o hasta *subsidiando* directamente los ingresos mediante transferencias en efectivo”.<sup>54</sup> En este último caso, en clara alusión a la estrategia de Progresá.

Sobre esta crítica, en Contigo es posible encontrar una serie de argumentos a favor y en contra de las transferencias monetarias directas:

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 1/15-1/17, 1/20-1/21.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 12. *Cursivas* en el original.

- a) Relevancia de las transferencias en momentos de emergencia o contingencia, cuya importancia radica en su carácter transitorio y coyuntural.
- b) Contribuye a disminuir la pobreza de ingresos, más no a combatir la pobreza humana que generaría dependencia más que oportunidades de desarrollo.
- c) A la suspensión o discontinuidad de los apoyos monetarios dejan en la misma condición de pobreza a sus beneficiarios.
- d) Los ingresos son una expresión de la pobreza, así que la integralidad de las acciones no puede reducirse exclusivamente a un paquete de servicios.

Así se encuentra un punto importante para el diagnóstico de la pobreza. *Este fenómeno no debe circunscribirse a la formación de capital humano que rompa con el círculo de la pobreza, sino también a la formación de capital físico y de capital social a través de la conformación de redes de sociales.* Elementos que en conjunto hacen permisible la generación de ingresos mediante dos fórmulas posibles: acceso al mercado laboral o inversión en proyectos productivos.<sup>55</sup> Lo cual significa la ampliación de oportunidades u opciones de ingreso.

*Definición y medición de la pobreza.* El concepto de pobreza que presenta Contigo dista de ser concreto, cuestión observable a la luz de la siguiente cita:

No existe un significado único del término “pobreza”, aunque comúnmente se defina a partir de la identificación de un estándar social que no puede ser alcanzado por ciertas personas y que les representa una adversidad inaceptable.

La pobreza es un problema persistente que ha representado retos políticos y morales a las sociedades de todos los tiempos. Puede concebirse de muchas formas, pero en particular como la carencia de satisfactores que impide colmar las necesidades humanas más perentorias para lograr una situación de dignidad.

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades de actuar y de elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporcionan la salud y la educación los privan de la calidad de vida a la que todos aspiran. Estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema hacia las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico. En esta situación, su capacidad de influir sobre las decisiones que afectan sus vidas es muy limitada.

La pobreza puede concebirse como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o los estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En esta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y por sí mismos no establecen

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp. 13-14

una situación de pobreza. Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas.<sup>56</sup>

A pesar de los cinco elementos clave para atender la pobreza, para definirla sólo es necesario el punto relativo al desarrollo de las capacidades básicas. *La medición de la pobreza queda a cargo de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP)*, que se establece como un área de apoyo externa a la Sedesol, pero dependiente presupuestal y administrativamente de esta misma Secretaría.

Uno de los principales trabajos desarrollados por este comité es el documento titulado “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”. En él se recomienda el uso del método de líneas de pobreza. El CTMP determina *tres líneas de pobreza*: la primera donde los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación; la segunda, además de la alimentación, los ingresos son insuficientes para sufragar gastos mínimos en salud y alimentación; y en la tercera, los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte.<sup>57</sup>

**Cuadro 3.3: Proporción de la población pobre 1992-2000 (en millones)**

Definición	Ámbito	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1	Hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
	Personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2	Hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
	Personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3	Hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
	Personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Fuente: Fernando Cortés Cáceres, *et. al.*, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Sedesol, 2002, cuadro 2, p. 15.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>57</sup> Ver el “Resumen de la metodología aplicada” al estudio de Fernando Cortés Cáceres, *et al.*, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Sedesol, 2002, pp. 5-11.

De lo anterior, el CTMP establece la magnitud de la pobreza, como proporción de la población total (en hogares y personas) en México, en la manera como se presenta en el cuadro 3.3.

Entre las tres líneas destaca la gran brecha que las aparta. Para el punto de arranque de Contigo, entre la primera y la última línea existe una diferencia en hogares del orden del 26.3 por ciento, en personas es del 29.5 por ciento. Entre la primera y la segunda también la diferencia es significativa, en hogares es de 6.7 por ciento mientras que en personas lo es del 7.7 por ciento. Así que al considerar el año de 1992 se encuentra que la proporción de la pobreza, aún con las estrategias de Pronasol y PSP- Progresá, es más alta en el 2000.

**Cuadro 3.4: Proporción de la población pobre y líneas de pobreza 2002**

Pobreza	Población	Urbana (Porcentaje)	Rural (Porcentaje)	Nacional (Porcentaje)	LP Urbana (valor en pesos)	LP Rural (valor en pesos)
Alimentaria	Hogares	8.5	28.5	15.8		
	Personas	11.4	34.8	20.3	672.25	494.77
Capacidades	Hogares	12.2	36.5	21.1		
	Personas	16.0	43.8	26.5	792.58	587.29
Patrimonio	Hogares	35.4	59.4	44.1		
	Personas	42.0	67.5	51.7	1367.35	946.49

Fuente: Elaborado con base en la información de Secretaría de Desarrollo Social, *Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002*, México, Sedesol, 2003, pp. 9-10.

También es interesante la indefinición del término pobreza extrema. En Contigo, la argumentación no la menciona y en el trabajo del CTMP ésta bien puede asociarse a la pobreza alimentaria de su primera línea. En todo caso, “las tendencias de los años noventa sugieren que hasta el año 2000 la transición hacia una sociedad más justa había sido considerablemente más lenta que la transición democrática y que la transición económica hacia la integración con los mercados mundiales”.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 27.

Para las mediciones del año 2002, Sedesol determinó que a cada una de las líneas de pobreza generadas por el CTMP corresponde una nomenclatura específica: la línea 1 es la pobreza alimentaria, la segunda es pobreza de capacidades y la última refiere a pobreza de patrimonio. Pero esas cifras presentadas en el año 2002 varían si se comparan con los reportes del CTMP presentados durante este 2005, donde presenta la situación de la pobreza en 2002 y en 2004 (cuadro 3.5).

La explicación a tal hecho bien puede encontrarse en el ajuste a las líneas de pobreza efectuadas para el estudio de la pobreza en 2004. El ajuste en las líneas de pobreza de capacidades en el ámbito urbano y rural.

**Cuadro 3.5: Proporción de la población pobre y línea de pobreza 2002-2004**

Pobreza	Población	2002a (Porcentaje)	2002b (Porcentaje)	2004 (Porcentaje)	LP Urbana 2004 (valor en pesos)	LP Rural 2004 (valor en pesos)
Alimentaria	Hogares	15.8	15.8	13.7		
	Personas	20.3	20.3	17.3	739.60	548.17
Capacidades	Hogares	21.1	21.8	19.8		
	Personas	26.5	27.4	24.6	909.71	651.77
Patrimonio	Hogares	44.1	43.0	39.6		
	Personas	51.7	50.6	47.0	1487.34	1000.41

Fuente: Elaborado con base en la información, para 2002a de Secretaría de Desarrollo Social, *Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002*, México, Sedesol, 2003, p. 10; y 2002b-2004, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, "Medición de la pobreza 2002-2004", Presentación en diapositivas de la Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.opportunidades.gob.mx](http://www.sedesol.opportunidades.gob.mx), 1 de julio de 2005.

La propuesta de esta administración consistiría en un enfoque integral e incluyente que trabaje en las causas y no en los efectos de la pobreza. "La existencia de una multiplicidad de programas enfocadas a la atención parcial de ciertas necesidades de la población ha dado lugar a una visión fragmentada del desarrollo social y, en muchas ocasiones, una operación no coordinada, discrecional y con poca transparencia de los mismos".<sup>59</sup>

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 38

Reconoce que *la pobreza es un problema principalmente rural, pero con una dimensión urbana importante*. Otras características son:

- a) Las familias pobres tienen una mayor cantidad de menores lo cual genera mayores niveles de dependencia económica familiar.
- b) Las familias indígenas conforman gran parte de la población en pobreza.
- c) Existen sendos rezagos educativos que van desde un sesgo de género, de orden urbano, y deserción escolar elevada, al ámbito de la educación media superior y superior con acceso limitado.
- d) Rezagos en la accesibilidad de los servicios de salud en el ámbito rural que propicia desigualdad en su uso.
- e) Dificultad para el acceso a los alimentos en zonas marginadas.
- f) Limitaciones en la disponibilidad de servicios a la vivienda y la calidad de ésta.<sup>60</sup>

Respecto a la distribución de las oportunidades, los auténticos retos en los hogares pobres respecto a los ingresos consisten en:

- a) Aprovechar la experiencia laboral y mejorar niveles de escolaridad.
- b) Revertir la desigualdad de sueldos de las mujeres respecto a los hombres.
- c) Reducir la mayor vulnerabilidad en hogares con jefatura femenina y fortalecer la importancia del trabajo de adultos mayores en hogares pobres.
- d) Necesidad de fortalecer las oportunidades de trabajo e ingreso en el ámbito rural y urbano, y de generar mecanismos de crédito y ahorro en hogares pobres.<sup>61</sup>

De esta suerte, a la política social de Salinas y Zedillo, que establecían dos ámbitos generales de acción en el desarrollo social (una de alcance universal y otra enfocada en la pobreza), se sustituye por otra que propone *un enfoque integral el cual considera que el desarrollo social consiste en la disminución de la pobreza*. Pierde de vista la atención a la población no pobre, que conforma parte importante de la sociedad mexicana, demandantes de justicia social.

*Objetivos*. Contigo determina cuatro objetivos consistentes en reducir la pobreza, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de capacidades de los pobres, así como fortalecer el tejido social.<sup>62</sup> Sedesol

---

<sup>60</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social...*, pp. I/17-I/29.

<sup>61</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 30-37.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 50-51

queda en el centro de la estrategia de Contigo y se encarga de ejecutar los trece ejes rectores de la política social.<sup>63</sup>

*Estrategias de acción.* Contigo, con base a su diagnóstico de la pobreza, establece once estrategias:

- 1) Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación.
- 2) Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- 3) Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza.
- 4) Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza
- 5) Apoyar el desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza.
- 6) Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres.
- 7) Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas.
- 8) Responder a los retos de la transición demográfica.
- 9) Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas.
- 10) Sustentar la política social en la evaluación y en la investigación.
- 11) Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social.<sup>64</sup>

Para las pretensiones de este trabajo, es interesante analizar la segunda estrategia a partir de la transformación del Programa de Educación, Salud y Alimentación al Programa Oportunidades, donde se muestra la variación respecto a la actividad que se debe desarrollar para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

### **3.3.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Durante marzo del año 2002, Progresía tiene una transformación nominal al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En cuanto a su estrategia, el cambio más significativo consiste en la ampliación del programa en su vertiente educativa a la

---

<sup>63</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 52-63

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 69.

educación media superior, principalmente en “alguna institución que imparta educación tecnológica a fin de que adquieran competencias que les permitan transitar hacia el sector productivo”.<sup>65</sup> Con ello intenta trascender el desarrollo de capacidades básicas para la formación del capital humano hacia la constitución de oportunidades de ingreso.

La ampliación de su cobertura implica la aplicación de Oportunidades no sólo a las zonas rurales sino también a las semiurbanas.

La *integralidad* respecto a las demás acciones de Contigo viene en función de que la población objetivo de Oportunidades es también prioridad de los otros programas de promoción del desarrollo social. Para ilustrar lo anterior:

Se propició la incorporación de las mujeres beneficiadas [por Oportunidades] en proyectos productivos, la entrega de becas educativas para los jóvenes inscritos en instituciones de educación media superior, la generación de proyectos de ahorro a partir de los hogares beneficiarios con acceso al sistema de ahorro y crédito popular, la articulación con proyectos que fortalezcan el tejido social y favorezcan a toda la comunidad y no sólo a los beneficiarios del programa (programas de mejora de la calidad de los servicios de educación y salud).<sup>66</sup>

Si bien desde Progresía ya se manifestaba que el mercado es la solución a los problemas que genera la pobreza, el referente de Oportunidades es precisamente el de oportunidades en el mercado. Así que la inversión social incide tanto en la mejoría del bienestar social como en el desarrollo del propio mercado.

Se mantiene la idea original de Santiago Levy, y sólo se modifica la estrategia original mediante la intervención de Miguel Székely y Josefina Vázquez Mota. Ambos, funcionarios de Sedesol en este periodo y con la intención de extender un programa dirigido a la pobreza extrema rural, para abrazar a poblaciones semiurbanas, así como a jóvenes pobres.

*Focalización y operación.* Oportunidades consiste en un programa nacional, núcleo de las *acciones contra la pobreza extrema rural y semiurbana*, en torno al cual se deberían agrupar los programas institucionales, regionales y especiales de Contigo. Propone una focalización *exhaustiva* con métodos rigurosos de selección, para dotar de

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 78.

<sup>66</sup> Fabián Repetto, “Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicaciones para Guatemala”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, p. 20.



*transferencias monetarias directas* y en especie. Para ello se apoya en estados y municipios, mismos que ejercen un mayor gasto y con responsabilidades directas en la operación del programa en sus áreas geográficas de competencia.

Oportunidades se basa en la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos locales, pero principalmente se sujeta estrictamente a sus reglas de operación, que en el procedimiento general es el mismo con el que opera Progresá. De ahí que la participación social y la toma de decisiones de los beneficiarios se mantengan en una condición pasiva. Sin embargo, la evaluación se fortalece con acciones tanto internas como externa (con estudios nacionales e internacionales).

La protección social es uno de los objetivos que persigue Oportunidades a través de dos objetivos particulares: “apoyar el manejo eficiente de riesgos, y de las transferencias redistributivas a los pobres”, ello porque “Oportunidades centra la atención del Estado en objetivos concretos y focaliza las acciones hacia los sectores con más carencias”.<sup>67</sup> En la caracterización de Oportunidades encontramos:

- a) Atención focalizada en zonas rurales y semiurbanas.
- b) Es un programa enfocado en la pobreza extrema.
- c) Es un programa centrado en la familia.
- d) Fomenta el desarrollo de capacidades básicas.
- e) Enfoque de género.
- f) Propone la articulación con otros programas sociales.
- g) Fomenta la coordinación interinstitucional.
- h) Impulsa la evaluación y seguimiento de acciones.
- i) Otorga becas para estudios de nivel básico y medio superior, así como apoyos para útiles escolares.
- j) Otorga servicios de salud.
- k) Fomenta el acceso de programas de empleo, ingreso y ahorro.<sup>68</sup>

**Objetivos.** Los objetivos principales de este programa son:

- a) Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y

---

<sup>67</sup> Yolanda Meyenberg Leycegui, “Bienestar y democracia: la estructura de oportunidades de la política social de México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, pp. 7-8.

<sup>68</sup> Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, *Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades*, México, Sedesol, 2002.

alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno.

- b) Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.<sup>69</sup>

*Principios.* Los ejes rectores de Oportunidades son equidad, integralidad, transparencia, cohesión social, y corresponsabilidad. Asimismo, determina siete líneas de acción estratégicas:

- 1) Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.
- 2) Mejorar la salud de la población.
- 3) Mejorar la alimentación de la población.
- 4) Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.
- 5) Promover la autosuficiencia de las familias.
- 6) Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.
- 7) Mejorar la calidad en la operación del Programa.<sup>70</sup>

Salvo los puntos 4, 6 y 7, las demás líneas de acción constituyen ejes que ya habían sido explorados por Progresá.

Respecto a su precedente en Progresá, a los componentes de alimentación, Educación y salud se agrega otro de carácter patrimonial que refiere al apoyo para jóvenes en la transición a la etapa productiva. El componente patrimonial consiste en un programa de estímulos para beneficiarios de Oportunidades desde el tercer grado de secundaria y en la educación media superior. Es “un beneficio económico diferido que se acumula en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria, siempre que los becarios permanezcan en la escuela, y que se convierte en una cuenta de ahorro administrada por una institución financiera a la cual el becario se hace acreedor si concluye los estudios medios superiores antes de cumplir 22 años de edad”.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *et al*, *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, Sedesol, 2002, pp. 51-52.

<sup>70</sup> *Ibíd.* pp. 62-75.

<sup>71</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2005” en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 2005, edición vespertina, pp. 16-17.

Sobre la base de los puntos acumulados en cada ciclo escolar, se determina su conversión a un valor monetario conformando un patrimonio base, que se materializa en una cuenta de ahorro bancario, para el desarrollo de actividades productivas. En la práctica, ello debe vincularse con una de estas cuatro vertientes que conforman el espectro de “Jóvenes con Oportunidades”:

- 1) Continuar estudios en alguna institución de educación superior (pública o privada), con acceso a una beca del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), y al Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar.
- 2) Empezar un negocio, vinculado a alguna Organización de Ahorro y Crédito Popular o mediante el acceso prioritario al Programa Opciones Productivas inscrita dentro del programa Contigo.
- 3) Mejorar o ampliar la vivienda, al utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, u otro programa de vivienda equivalente.
- 4) Proteger el núcleo familiar con la adquisición del Seguro de Salud para la Familia del IMSS o para su incorporación al Sistema de Protección Social en Salud.<sup>72</sup>

En cualquier caso, quien concentra la información de las cuentas y tiene el enlace con los programas es la institución bancaria donde se apertura la cuenta de ahorro. También existe la posibilidad de conservar el monto de la cuenta mediante una opción de ahorro, el cual podrá retirar transcurridos dos años de la firma del contrato.

El fomento de la seguridad y fortalecimiento del patrimonio de las familias se refiere a dos aspectos: la incorporación de las familias a algún esquema de seguridad social (IMSS, ISSSTE o Seguro Popular), así como el otorgar servicios a la vivienda mejorando el espacio familiar o hacer posible su adquisición mediante otros programas de la estrategia Contigo. Mas no refiere sobre los mecanismos específicos para ello.

La séptima línea de acción estratégica es consecuencia de un dificultoso articulado entre la idea presidencial de un gobierno empresarial e innovación administrativa, muy propias de la nueva gerencia pública puesta en boga por el neoliberalismo de finales del siglo XX. En este mismo punto, aparece la idea de que el combate a la pobreza va de la mano con un gobierno empresario.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 17.

<sup>73</sup> En la estrategia plantea incrementar la eficiencia del programa a través de la certificación de procesos, de implementar un modelo de calidad total, de mejora continua, de innovación y satisfacción de familias

*Estructura orgánica.* En la estructura orgánica para la operación de Oportunidades, es la misma que la del sexenio anterior: Consiste en un órgano desconcentrado de la Sedesol denominado en el sexenio como Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Su objetivo consiste en formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de Oportunidades. Es una estructura que cuenta con un Consejo, un comité técnico y un Coordinador Nacional del que dependen cinco Direcciones Generales.<sup>74</sup>

*Áreas de acción.* El esquema de combate a la pobreza de la administración Fox resulta idéntico en cuanto al modo de operar respecto a Progresá, compartiendo la misma fuente de inspiración: el Banco Mundial. Mas los instrumentos de medición, ampliación a zonas urbanas, ampliación de becas a la educación media superior y el factor “Jóvenes con Oportunidades”, marcan la diferencia respecto al modelo original.

Respecto a las críticas a Oportunidades, del análisis realizado se pueden establecer las siguientes:

1. El diseño original de Oportunidades es de un programa abocado al ámbito rural y no al urbano, de manera que no es estandarizable.
2. Continúa la generación de capital humano, pero carece de posibilidades reales para la incorporación a la vida productiva. Ausencia de claridad respecto a la vinculación de ambas esferas.
3. Inflexibilidad en la operación, ante la rigurosa normatividad.
4. Vigencia polémica de la medición de la pobreza oficial y de los problemas de exclusión.
5. Propuesta de ambiciosa integración entre diversas actividades programáticas, pero limitada en su real operación.

La principal crítica consiste precisamente en la ausencia de una perspectiva amplia de bienestar colectivo, que abarque a toda la comunidad. Área que no fue

---

(clientes). De esta manera, la argumentación para legitimar un programa social es similar a la de una industria o empresa de servicios que es donde ha dado frutos este tipo de técnicas. Asimismo, la calidad generalizada en este modelo de programa de ataque a la pobreza asegura la relación entre beneficiarios y programa, mas no la relación entre pobreza e instrumentos para su combate.

<sup>74</sup> Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Decreto por el que se reforma el diverso que crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación”, en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002.

originalmente contemplada, siendo una carencia estructural e intencionada, e imposible de transformar sin distorsionar el esquema al cual responde.

Como se ha visto, la implantación del modelo económico neoliberal ha generado esquemas diferentes de combate a la pobreza, además de sistemas de operación sumamente tecnificados y “despolitizados”. La idea de pobreza se ha sujetado a las consideraciones de funcionalidad al mercado. La idea de bien común se ha reducido, de la idea de atender a las regiones, comunidades y población organizada pasa a la de familias e individuos con subsidio a su pobreza, a través de estrategias de desarrollo individualizadas y soluciones trasladadas al mercado. La idea de bien común transita hacia la idea de un bien individual, al capital que en lo individual se pueda desarrollar y a la lucha contra la pobreza sin la intervención pública en lo social.



## **Capítulo IV: La Administración Pública y el Combate a la Pobreza en el Siglo XXI**

En los inicios del siglo XX, pese a las limitaciones que el combate a la pobreza ha tenido, surgen elementos que pretenden dar un contenido más consistente a las acciones en materia de política social. Ello a partir de la acción del Estado, como un producto histórico y expresión de la importancia de la política y del gobierno, es además una fuente de revaloración a la función social de la administración pública, y el vínculo de la ley con la administración pública como factor de bienestar común entre los habitantes del país. Todo lo anterior, sobre las visiones unidimensionales de los esquemas neoliberales en contra de la pobreza y que están sujetos a revisión ante los cambios que experimenta la sociedad mexicana en el siglo XXI.

### **4.1 Balance de los Programas de Combate a la Pobreza**

La idea de administración pública se relaciona con la de movimiento. Bonnin definía que la administración pública es una autoridad de carácter ejecutivo. Como tal, realiza actividades para dar orden y protección a la sociedad. En este sentido, debe ejercer actividades tendientes a mejorar su funcionamiento y adecuarse a las necesidades de la propia sociedad. Su actividad fortalece la función de gobierno, siendo este último quien le da impulso a su movimiento. Su dinámica va orientada a una aspiración social concreta: el bien común.

Con lo anterior, en esa visión clásica de la administración pública, su función no busca ser complemento ni sustituto del mercado. Sin embargo, como su accionar responde a decisiones gubernamentales concretas, la administración pública genera

mecanismos que bien pueden orientar su actividad hacia uno u otro extremo, dependiendo de la ideología concreta que la dirija. A partir de ello se generan estrategias específicas para atender los problemas públicos y de ella misma se derivan sus propias limitaciones.

#### **4.1.1 Limitaciones de las estrategias**

Entre los programas de combate a la pobreza puestos en operación durante tres gobiernos neoliberales, encontramos una serie de contrastes en cuanto a diseño de estrategias y forma de operación, a la par de una serie de similitudes respecto a la idea que se tiene de lucha contra la pobreza.

Solidaridad representa una forma de entender la pobreza, a partir de reconocer que la enunciación jurídica de derechos sociales no ha logrado la justicia social, maneja la idea de capacidades básicas combinada con una idea de comunitarismo. Esto significa que la comunidad debe participar en la construcción de condiciones de bienestar, participando activamente para obtener condiciones básicas de vida y convivencia. De manera que los derechos sociales han de referirse a situaciones de justicia y no sólo de expresión.

En este sentido, Pronasol debe ser considerado como un esquema cuya concepción de la pobreza tiene por base los derechos sociales y la actividad de quien reclama el derecho de obtener mínimos de bienestar. Por su momento histórico, es una estrategia para atender la pobreza con una perspectiva de combate donde se transita del modelo de política social tradicional a otro que es condicionado por el modelo económico neoliberal.

Progresas y Oportunidades representan una concepción del problema referida a un espacio sumamente estrecho. La pobreza se entiende con base en la teoría de la justicia distributiva y una interpretación de la misma. La capacidad de decisión y definición del futuro individual es un asunto exclusivo de la persona. Esa es una expresión contemporánea de la libertad humana.

Por otro lado, como expresión de igualdad, el gobierno debe actuar de manera desigual para compensar las otras desigualdades sociales y económicas que suceden



en las sociedades. Ello significa reconocer las diferencias, distinguir la población que necesita de la intervención pública de la que no. En función de ello, generar condiciones para la igualdad de oportunidades donde el futuro personal derive de las decisiones personales y el mérito al respecto y no del entorno social en que el individuo nace.

La interpretación del planteamiento original de Rawls da pie a diversas actitudes en la práctica. Por un lado, centra la actividad pública en el individuo y separa a la sociedad en función de situaciones donde no queda claro cual debe ser el criterio de desigualdad a prevalecer. Por el otro, la realidad donde debe aplicarse esa interpretación tiene condiciones y dimensiones tan diversas como complejas. Más aún en una sociedad donde impera la colaboración sobre la individualidad.

Es así que tanto Progresas como Oportunidades son estrategias de combate a la pobreza del modelo económico neoliberal. Neoliberalismo que hizo una interpretación *ad hoc* de la idea de justicia distributiva para situar en el mercado la solución de la pobreza, donde los pobres, al convertirse en elementos activos del mercado, es que logran el bienestar individual más no el bienestar común. Ese bienestar común es donde la administración pública debe actuar, para recuperar el espacio de donde han querido desplazarla.

El Pronasol, es resultado de una alianza entre tecnócratas y reformadores sociales. Solidaridad, una vez que fue políticamente sepultada, deja la puerta abierta a que las acciones contra la pobreza queden a cargo de la tecnocracia neoliberal. El diseño de Progresas-Oportunidades es de orden técnico, genera acciones tendientes a convertir en funcionales los pobres al mercado, como manera de aumentar el consumo y mejorar la calidad de la mano de obra, aún sin crecimiento del empleo.<sup>1</sup>

El esquema 3 sintetiza una serie de elementos que reflejan la concepción y el diseño genérico de los esquemas de combate a la pobreza, mismos fueron presentados en el capítulo anterior, y que sintetiza los elementos presentes en la estrategia gubernamental del presidente en turno.

---

<sup>1</sup> Es preciso señalar que Progresas y Oportunidades se complementan con un cúmulo de acciones adicionales generados al respecto, sean a través de programas sociales o por la política fiscal hacia los gobiernos locales. Sobre este último aspecto en particular deben considerarse los procesos de descentralización tal como lo establecen diversos autores como John R. Scott, *Decentralization of social spending in Mexico*, México, CIDE, 2003; también Fausto Hernández Trillo y Héctor Iturrubarría, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*, México, CIDE, 2003; Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales de México. El problema del diseño institucional*, México, CIDE, 2004.

**Esquema 3: Comparativo de los programas de combate a la pobreza en México durante los gobiernos neoliberales 1989-2005**

<b>Concepto</b>	<b>PRONASOL</b>	<b>PROGRESA</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<b>Enfoques internacionales de Combate a la Pobreza</b>	Banco Mundial, PNUD, BID, Cepal	Banco Mundial	Banco Mundial
<b>Marco Conceptual de Referencia</b>	Derechos sociales Comunitarismo Justicia distributiva	Justicia distributiva	Justicia distributiva
<b>Marco de Referencia</b>	Liberalismo social y experiencias en combate a la pobreza de los años de 1970	Programa para Superar la Pobreza	Contigo
<b>Tipo de programa para la pobreza</b>	Asistencial Administración Combate	Combate Dirigido	Combate Dirigido
<b>Método de Medición de la pobreza</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas Línea de la Pobreza	Línea de la Pobreza	Línea de la Pobreza Métodos Combinados
<b>Población Objetivo</b>	Pobres moderados y extremos	Pobres extremos	Pobres extremos
<b>Ámbito de Acción</b>	Nacional, rural y urbano	Zonas de atención prioritaria, rural	Nacional en zonas rurales y semiurbanas
<b>Tipo de Focalización</b>	Autoselectiva	Exhaustiva (target)	Exhaustiva (target)
<b>Idea de Integralidad</b>	Bienestar social, desarrollo productivo y desarrollo regional	Educación, salud, nutrición y alimentación	Educación, salud, nutrición y alimentación, y conjunción en Contigo
<b>Principal Ámbito de Gobierno en el Presupuesto</b>	Federal	Federal y estatal	Federal, estatal y municipal
<b>Organismos Coordinadores</b>	Presidencia de la República, Sedesol	Sedesol	Sedesol
<b>Instrumentos Normativos de Regulación</b>	Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Social (Solidaridad), Convenios y acuerdos federales y estatales, manuales de operación	Plan Nacional de Desarrollo, Programa para Superar la Pobreza, Convenios y acuerdos federales y estatales, lineamientos de operación	Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Social (Contigo), Programa Oportunidades, Convenios y acuerdos federales y estatales, Reglas de operación
<b>Propuesta de Administración Pública</b>	Reforma a la administración pública tradicional en la Reforma del Estado	Modernización de la administración pública	Gobierno empresarial
<b>Áreas de Acción</b>	Salud, educación, nutrición, abasto, vivienda, empleo, desarrollo regional, proyectos productivos	Educación, salud, alimentación y nutrición	Educación, salud, alimentación, nutrición, oportunidades de ingreso o desarrollo juvenil

**Esquema 3: Comparativo de los programas de combate a la pobreza en México durante los gobiernos neoliberales 1989-2005 (continúa)**

Concepto	PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES
<b>Principios Básicos de Operación</b>	Respeto a la voluntad de la comunidad; participación social; corresponsabilidad; transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos	Focalización; transparencia; corresponsabilidad; integralidad; complementariedad; coordinación, seguimiento y evaluación; enfoque de género; dimensión familiar; participación local	Equidad; integralidad; transparencia; cohesión social, y corresponsabilidad
<b>Tipo de Diagnóstico (causa de la pobreza)</b>	Marginación social, Desigualdad económica y regional, exclusión social, círculo de la pobreza, política social universal pero privativa, gobiernos y administraciones deficientes, desarrollo económico excluyente	Círculo de la pobreza, dispersión poblacional, integración deficiente de la oferta y la demanda de servicios	Círculo de la pobreza, falta de integración entre programas sociales, falta de vinculación entre capacidades básicas y oportunidades de desarrollo
<b>Función de Acciones</b>	Capacidades básicas, capacidades productivas y desarrollo regional	Capacidades básicas para generar capital humano	Capacidades básicas para generar capital humano y oportunidades de ingreso.
<b>Tipo de Transferencias de Recursos Públicos</b>	Subsidios generalizados a consumo y producción, transferencias directas monetarias y en especie, inversión física	Transferencias directas monetarias y en especie	Transferencias directas monetarias y en especie
<b>Participación Social</b>	Activa (organización y trabajo de la comunidad)	Pasiva (participación en asambleas como requisito)	Pasiva (participación en asambleas como requisito)
<b>Toma de Decisiones de Beneficiarios</b>	Activa (Definición de acciones)	Pasiva (Seguimiento de procedimientos)	Pasiva (Seguimiento de procedimientos)
<b>Evaluación</b>	Reducida, interna	Amplia, externa	Amplia, interna y externa
<b>Función del gobierno y la administración pública</b>	Corresponsable con la sociedad	Proveedora de servicios	Proveedora de servicios
<b>Órganos de Consulta</b>	Consejo Consultivo del Pronasol		Comité Técnico de Medición de la Pobreza
<b>Función del Mercado</b>	Complemento a las acciones públicas	Generador de desarrollo personal y familiar	Receptor de capital humano y de consumidores
<b>Autores de la Estrategia</b>	Carlos Salinas, Carlos Rojas, Enrique del Val	Santiago Levy, José Gómez de León	Miguel Széquely, Josefina Vázquez Mota

Sobre el esquema, vale recordar que el Pronasol se integró de una variedad de programas, con objetos y áreas de atención diversos. De igual forma, la multiplicidad de programas estableció una diversidad de acciones que pueden englobarse en distintas dimensiones respecto al tipo de programas y la inspiración de los modelos internacionales para ello.

Por otra parte, en el ámbito económico, necesariamente la formación de capital humano propuesta por Progres y Oportunidades debe tener eco. La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, conforme a los cambios en el perfil sociodemográfico del país, tiende a su alza constante. Sin embargo, y pese a que la tasa de desempleo abierto muestra que éste se mantiene bajo, la realidad demuestra la insuficiencia de los empleos en la cantidad y calidad necesaria para mantener un nivel de vida mínimo admisible.

**Cuadro 4.1: Comportamiento bianual del empleo 1989-2004**

Bienio	Población Económicamente Activa (millones de personas)	Tasa de Desempleo Abierto (Var. Diciembre/diciembre)
1989-1990	30.9	2.8
1991-1992	33.2	2.7
1993-1994	35.6	3.5
1995-1996	38.3	5.8
1997-1998	39.2	3.4
1999-2000	39.9	2.3
2001-2002	40.6	2.5
2003-2004	43.2	3.5

Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Indicadores macroeconómicos de México* en [www.cefp.diputados.gob/basesdedatos/indicadoresmacroeconomicos](http://www.cefp.diputados.gob/basesdedatos/indicadoresmacroeconomicos)

En los programas contra la pobreza de los años de 1970, se admitía que el crecimiento económico no lograba producir una redistribución equitativa del ingreso. Pronasol reconoce en su diagnóstico esa situación, mas nunca logró la concurrencia de políticas gubernamentales para formular una política redistributiva como elemento determinante para combatir la pobreza. Por su parte, en Progres y Oportunidades tal cuestión ni siquiera aparece reflejada en su diagnóstico.

En cuanto a la focalización de la pobreza, la apreciación técnica antepone lo racional sobre lo razonable. Lo *ideal* en los esquemas de focalización consiste en

atender exclusivamente a la población que se identifica como beneficiaria, es decir, determinar los objetivos (*target*). Ese es la principal intención que persiguen tanto Progresía como Oportunidades. La eficiencia económica es el criterio principal de estas acciones, incluso sobre la eficiencia social.<sup>2</sup> Al respecto, otra fuente de críticas radica en que:

Lo que prevalece en el Programa, que hoy se llama Oportunidades, es la simulación: las papillas para abatir la desnutrición en los niños se reparten entre familias enteras o se dan a los animales; los doctores y las enfermeras responsables de llevar los controles de salud no llegan a las comunidades; los maestros aprueban a los estudiantes sin que éstos asistan y negocian con ellos las becas escolares; los comités de promoción comunitaria encargados de organizar a las mujeres sólo existen en papel; la obesidad urbana está salvando los índices de desnutrición rural.<sup>3</sup>

El diagnóstico que presenta Pronasol contiene una diversidad de factores que inciden en la determinación de las acciones que permitirían la disminución de la pobreza a la par que se desarrolla el proceso de modernización económica. Si bien se reconoce el vínculo entre política económica y política social, también se legitima el ajuste estructural a partir de las acciones desarrolladas por Solidaridad.

Por su parte, Progresía admite que ante una economía restrictiva sólo gradualmente podría crecer el programa. Oportunidades, carece de esa perspectiva. Por ejemplo, Miguel Székely, subsecretario de Sedesol, olvida diversas cuestiones al analizar el comportamiento de la pobreza en el periodo 2000-2002. Para él, este periodo se destaca por la disminución del ingreso promedio de la población y estancamiento económico pero con reducción de la pobreza. En sus palabras:

---

<sup>2</sup> Giovanni Andrea Cornia y Francis Stewart, llevaron a cabo un estudio del que concluyen que los programas focalizados terminan siendo menos eficientes, socialmente hablando, que los subsidios generalizados. Analizan nueve países y comparan la eficiencia de los programas focalizados contra los subsidios generalizados. Así determinan que si se hace la evaluación sobre los programas focalizados considerando tanto los errores de inclusión (beneficiar a personas que no son acordes al perfil de población a la que se dirige o error del *target*) como de exclusión (personas que deben ser apoyadas pero no lo son por errores instrumentales), se encuentra que todos aquellos que no reciben el beneficio son socialmente dañados en mayor medida de aquellos que son incluidos equívocamente. De manera que son mejores los programas generalizados porque no cometen errores de exclusión. Cfr. Giovanni Andrea Cornia y Francis Stewart, *Two errors of targeting*, Oxford, UNICEF, 1993.

<sup>3</sup> Daniela Pastrana, "El programa Oportunidades fracasa: Mucho dinero, pobres resultados", en *Masiosare*, 389, 6 de junio de 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050605/mas-daniela.html>, pp. 4-5.

Nuestra conclusión central en este sentido es que hay dos hechos que determina que el periodo 2000-2002 haya sido distinto respecto a otros periodos de estancamiento económico. El primero es que la desaceleración económica se dio en el contexto de baja inflación y estabilidad de precios, lo cual permitió incrementos en los salarios reales y una reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza como punto de referencia para identificar a la población pobre (es decir, la línea de la pobreza se movió hacia abajo). El segundo sentido en el que el periodo es distinto es que los años 2000-2002 se caracterizaron por una expansión considerable en la cobertura de programas sociales y, en particular, de programas de transferencias monetarias que impactan directamente en el ingreso. La expansión de esta red de atención social sirvió para mitigar los efectos del estancamiento económico en los hogares de menores ingresos y parece haber contrarrestado los efectos recesivos negativos normalmente observados entre la población pobre en periodos de bajo crecimiento, que ve reducidos sus ingresos precisamente por carecer de mecanismos de protección.<sup>4</sup>

Al respecto, ofrece una serie de análisis estadísticos pero no considera el efecto que sobre ese factor han tenido las remesas de inmigrantes. Y esta misma argumentación es la que se emplea para explicar el avance del combate a la pobreza hacia 2005 (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2: Comportamiento bianual de las remesas de trabajadores inmigrantes, crecimiento económico y pobreza 1989-2004**

Bienio	Población nacida en México residente en EE.UU. (millones)	Remesas (% PIB)	PIB (% crecimiento real promedio)	Pobreza (% del total de hogares nacionales)
1989-1990	5.41	1.04	4.6	n. d.
1991-1992	5.95	0.84	3.9	17.4
1993-1994	6.62	0.83	3.2	16.1
1995-1996	7.28	1.28	0.5	28.8
1997-1998	7.91	1.27	5.9	26.8
1999-2000	8.60	1.19	5.1	18.6
2001-2002	9.32	1.52	0.2	15.8
2003-2004	10.04	2.31	2.9	13.7

Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Costo de envío de remesas familiares de Estados Unidos a México, 2005*, México, Cámara de Diputados, 2005; e *Indicadores macroeconómicos de México* en [http://www.cefp.org.mx/intr/e-stadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.org.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html)

El cuadro anterior es revelador en diferentes niveles. Por un lado muestra el crecimiento de la población de origen mexicano en los Estados Unidos (sin considerar

<sup>4</sup> Miguel Széquely y Ericka Rascón, "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales", en *Economía Mexicana*, nueva época, Vol. XIV, núm. 2, México, segundo semestre de 2005, p. 219.

que en el registro oficial subsiste un número no determinado de población mexicana que no es posible precisar su residencia por su permanencia estacional o disponer de información confiable dado su carácter de ilegal).

También muestra la creciente importancia de las remesas enviadas, en proporción al PIB nacional, así como algunas relaciones que sólo serán señaladas en su carácter expositivo. Por ejemplo, de 1997 a 2004 aumenta el número de migrantes a Estados Unidos, también se incrementa la importancia de las remesas y disminuye la pobreza. Otra relación consiste en que, a pesar del lento crecimiento económico del país, de 2001 a 2004 incrementan las remesas y permiten la reducción de la pobreza.

En la propuesta neoliberal hayamos una serie de debilidades de los modelos contra la pobreza, cuyos principales aspectos se presentan en el esquema 4.

**Esquema 4: Deficiencias de los programas de combate a la pobreza 1989-2005**

Aspecto	PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES
<b>Político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Neocorporativismo</li> <li>➤ Imagen política</li> <li>➤ Presidencialismo renovado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ausencia de Debate</li> <li>➤ Carencia de Visión Multidimensional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ausencia de Debate</li> <li>➤ Carencia de Visión Multidimensional</li> </ul>
<b>Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertiente productiva minimizada</li> <li>➤ Problemas de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ausencia de vínculos con acciones productivas</li> <li>➤ Problemas de desempleo y subempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indefinición del vínculo entre capacidades básicas y oportunidades de ingreso</li> <li>➤ Problemas de desempleo y subempleo</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Generación de líderes caciquiles</li> <li>➤ Formación de organizaciones alternas a las locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Potencialmente propicia la ruptura del tejido social</li> <li>➤ Participación de la comunidad en las acciones pasiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Potencialmente propicia la ruptura del tejido social</li> <li>➤ Participación de la comunidad en las acciones pasiva</li> </ul>
<b>Administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dependencia de administraciones locales a la federal</li> <li>➤ Presupuesto esencialmente federal</li> <li>➤ Evaluación y control de las acciones defectuoso</li> <li>➤ Acciones no priorizadas con base en la racionalidad administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Esquema de operación rígido</li> <li>➤ Esquema enfocado hacia la eficiencia económica</li> <li>➤ Operación técnicamente centralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Esquema de operación rígido</li> <li>➤ Esquema gerencial</li> <li>➤ Confusión entre política social y combate a la pobreza</li> </ul>

La estrategia de combate a la pobreza de las últimas dos administraciones tiene como principal limitante el que se dirigen a públicos tan diversos como complejos, de forma que la simple estandarización del problema no sirve para actuar en consecuencia. Los programas Progresá y Oportunidades no alcanzan a cubrir a la siguiente población:

- Personas de la tercera edad o adultos mayores.
- Población en aguda dispersión poblacional.
- Familias disfuncionales.
- Niños física o mentalmente imposibilitados de ir a la escuela.
- Familias sin hijos.
- Familias sin menores o sin escuela pero con alta pobreza.
- Población discapacitada sin protección social.
- Indigencia urbana.

Además, ambos programas adolecen de otra serie de debilidades estructurales que no logra sortear por cuestiones de diseño:

- No soluciona el problema del empleo.
- Facilita la migración del jefe de familia.
- El esquema subsidia la pobreza.
- Genera dependencia hacia programas sociales.
- Inhibe, potencialmente, la búsqueda de trabajo.
- Otorga mayor poder a maestros y médicos.
- No resuelve la desnutrición imperante.

Uno de los aspectos que conlleva la generación de capital humano va de la mano en determinar los espacios hacia donde se va encaminar. Sin generación de empleos a ritmos necesarios para cubrir la cantidad de recursos que se están generando, las acciones no avanzan hacia otras etapas del desarrollo.

Por otra parte, Progresá y Oportunidades permiten que las becas se conviertan en un ingreso familiar sustituto, ante la ausencia del jefe de familia, quien obtiene los medios de seguridad familiar para migrar hacia la frontera norte. Asimismo, es un factor que potencialmente genera corrupción, para ilustrar lo anterior:



Las mujeres ya no le tienen miedo al programa cuenta Amelia Mactus, la auxiliar de salud de Charis. Anteriormente sí les daba miedo que les quitaran la beca, pero ahorita ya saben que los inscriben (a sus hijos) en la escuela y luego se ponen de acuerdo con el maestro para que los sigan pasando, aunque no vayan". Los defensores de la "corresponsabilidad" no previeron que la necesidad de ingresos familiares llevaría a los alumnos a la deserción, y que, de paso, entregaría a los maestros un poder enorme al ser ellos quienes *palomean* las listas de beneficiarios.<sup>5</sup>

En la tendencia hacia la rendición de cuentas, en aras de la transparencia, se establecen líneas de operación y mediciones exactas, pero se llega al exabrupto de querer describir tan concretamente las acciones de una realidad que avanza. Crea un mecanicismo que no emerge de las estructuras administrativas sino del cálculo económico.

#### **4.1.2 Enfoque ahistórico**

La pobreza mexicana bien puede clasificarse en dos tipos, apreciables en función a su temporalidad. La primera consiste en una pobreza transitoria, que resulta de las depresiones, crisis y ajustes económicos por las que atraviesa el país, pobreza que se reduce con la estabilización o superación de esas contingencias económicas. La otra pobreza, que bien podríamos nominar como *perenne*, resulta de las condiciones de dispersión, marginación y exclusión dentro del país.

Cada uno de los gobiernos neoliberales ha definido a la pobreza en función de las carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar. Así, al definir operativamente un rango de pobres, el número de ellos determina, primero, los resultados sociales de la aplicación del modelo económico neoliberal; segundo, la cantidad de personas que deben ser sujetas de acción pública y la capacidad de atenderlas sin descuidar las finanzas públicas; y, finalmente, la concordancia entre las acciones contra la pobreza y la posibilidad de expansión del mercado.

En la lógica de los gobiernos neoliberales, aunque en diferente medida, no se repara en apreciar el problema en una dimensión mayor a la estrictamente referida en sus elementos de identificación o caracterización del pobre.

---

<sup>5</sup> D. Pastrana, *Op. Cit.* pp. 4-5.

Sobre el último punto, los pobres no participan en la economía de manera que limitan el crecimiento general del mercado. De acuerdo a la visión justicialista, la función del Estado debe ubicarse a la promoción de las capacidades individuales para que, de conformidad a sus méritos, capacidades y posibilidades, alcancen el desarrollo personal que corresponda. Es una actitud activa respecto a la visión puramente utilitaria, en cuanto a que el Estado debe accionar de manera tal que estos seres no generen distorsiones en el beneficio de la mayoría.

Por esa situación, en los albores del siglo XXI, el enfoque dirigido por la teoría del derrame<sup>6</sup>, ha cambiado por una fórmula empresarial dirigida por la idea del éxito personal. Tal idea refiere a la posibilidad de que el individuo genere y desarrolle una serie de capacidades. La intervención pública aparece como un instrumento complementario al mercado, quien pareciera detentar los fines de bienestar humano.

La pobreza es un riesgo individual que se debe atender en función de las relaciones de mercado. Mas es necesario recordar que no es papel del Estado gerenciar acciones,<sup>7</sup> sino de regular la vida social, que incluye al mercado. La sociedad debe regular al mercado a través del Estado, pero en la perspectiva de un combate a la pobreza ello requiere de condiciones de desarrollo pertinentes.

Los problemas políticos precisan respuestas políticas inmediatas, más aún cuando los problemas se convierten en estandartes de batalla. Así es asumida la pobreza en la contemporaneidad. La pobreza y su combate parece una obligación por las condiciones de globalización, más que una responsabilidad de Estado:

La falta de cohesión social conlleva a la crisis de las relaciones políticas y, el aparato administrativo, el ejecutor, suma su propio déficit de credibilidad porque enfoca sus políticas públicas al desmantelamiento de todo aquél obstáculo que se interpone en el libre desenvolvimiento de los mercados y de la reproducción de la utilidad privada soslayando el interés público. En esta crisis el Estado se debilita. La inercia de la globalización impide que éste cumpla con su papel "repartidor" de la riqueza nacional; integrador nacional, de justicia social y garante de civilidad. Ya no aparece tanto como

---

<sup>6</sup> La teoría del derrame supone que el crecimiento económico es imprescindible para el bienestar social, sin embargo el crecimiento ha de concentrarse en algunos sectores quienes propiciarán el desarrollo del mercado, creando condiciones económicas que poco a poco se irán derramando y paulatinamente generarán bienestar social a toda la población.

<sup>7</sup> Cfr. David Arellano Gault, *et. al.*, *¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi-mercados y esquema principal-agente*, México, CIDE, 2004.

depositario de las libertades de todos los individuos sino como otorgador de concesiones.<sup>8</sup>

Tal como lo muestra Julieta Campos,<sup>9</sup> la pobreza ha estado presente en México desde hace decenas de años, a la par que su preocupación por ella. Las acciones en su contra iniciaron como un esfuerzo por desarrollar actividades productivas entre los pobres pero como obra de la caridad y la beneficencia. Más tarde el enfoque cambia para cubrir necesidades sociales básicas desprendidas de derechos sociales; luego a mínimos de bienestar, lucha contra la marginación y el fomento de las capacidades básicas de los individuos, y después para generar capital humano y oportunidades productivas no desafiantes a los mercados establecidos.

Pronasol recoge las experiencias de los programas que le antecedieron tales como Pider (las unidades productivas), SAM y Coplamar (principalmente en la creación de esquemas de inversión en infraestructura básica, rural, urbana, social y productiva, así como los programas de desarrollo regional y los mapas de la pobreza). Pero su éxito en algunos rubros se diluyó en la crisis de diciembre de 1994 y en su descrédito ante la opinión pública.

En el gobierno del presidente Carlos Salinas, la acción estatal y pública frente a lo social siguió dependiendo de la decisión o el compromiso protagónico de los titulares de la Secretarías de Estado y del presidente, sin que se dieran pasos sustantivos en materia de organización presupuestal o legislación secundaria que le imprimieran un carácter de Estado a una política amplia y ambiciosa. De los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, las propuestas de combate a la pobreza son limitadas y aun cuando imprimieran un carácter de Estado, su perspectiva es de subsidio a la pobreza, que es una manera de combatir la pobreza transitoria, que poco puede hacer con la que denominamos pobreza *perenne*.

El combate a la pobreza se encuentra dentro de un entorno socioeconómico y político, que va más allá de los retratos de pobreza que brindan las mediciones de ella. La economía política resurge como un concepto que se perdió del vocablo público por

---

<sup>8</sup> Francisco José Díaz Casillas, *La participación social y la moral en el sistema globalizador*, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), 2002, pp. 4-5.

<sup>9</sup> Véase Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación*, México, Aguilar, 1995.

la acción de la lógica del mercado y el neoliberalismo. De suerte que la omnicomprensión del problema y su ataque debe referir a la reinstauración de esa esfera que en el primer capítulo quedo definida como el arte de gobierno.

**Cuadro 4.3: Indicadores macroeconómicos de México 1989-2004**

Año	PIB (% de crecimiento real)	PIB <i>per capita</i> (% de crecimiento real)	Inflación (var. dic-dic)	Balance del Sector Público (% del PIB)
1989	4.2	2.5	19.7	-5.6
1990	5.1	2.8	29.9	-4.0
1991	4.2	2.2	18.8	-1.5
1992	3.6	1.6	11.9	0.5
1993	2.0	0.1	8.0	1.5
1994	4.4	2.6	7.1	1.4
1995	-6.2	-7.7	52.0	0.4
1996	5.2	3.5	27.7	0.9
1997	6.8	5.2	15.7	0.9
1998	5.0	3.5	18.6	0.2
1999	3.6	2.2	12.3	-0.2
2000	6.6	5.2	9.0	0.2
2001	-0.2	-1.2	4.4	0.7
2002	0.7	-0.5	5.7	-0.5
2003	1.4	0.2	4.0	0.7
2004	4.4	2.7	5.2	0.2

Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Información seleccionada de indicadores económicos y de finanzas públicas*, México, Cámara de Diputados, 2005; e *Indicadores macroeconómicos de México* en [http://www.cefp.org.mx/intr/e-stadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.org.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html)

En esta perspectiva, los indicadores macroeconómicos del país tienen un gran significado en función a las necesidades de los grupos sociales del país. A falta de empleos y crecimiento económico, la movilidad social y las perspectivas de vida quedan limitadas. El cuadro 4.3 presenta algunas de las características de ello durante el periodo analizado.

Por otra parte, las acciones contra la pobreza no son obra de buena voluntad, sino expresiones e interpretaciones, de los compromisos sociales plasmados en la Constitución. Si bien el pretender cristalizar instituciones y compromisos de combate a la pobreza a través de preceptos legales, no parece ser una opción suficiente para generar instrumentos eficaces en la materia, si son un punto de partida elemental para actuar en función de instituciones y no de protagonismos personales.

### 4.1.3 Visiones antiadministrativistas

El espíritu con el cual se han diseñado los programas de combate a la pobreza obedece a una lógica de racionalidad económica más que de orden administrativo, observable a la luz de los forjadores de la ciencia de la administrativa. Es preciso remarcar que como ciencia, la administración pública se preocupa del hombre en su colectividad, de las relaciones sociales, de la conservación de éstas y la preocupación por el desarrollo del individuo, donde el factor político es importante en tanto elemento de comunicación y negociación entre gobernantes y gobernados.

La atomización de los problemas y el quebranto de las relaciones sociales no son otra cosa que elementos contra la naturaleza de la administración pública. En este sentido, emergen situaciones donde “la excesiva individualización ha roto tanto lazos de solidaridad social como los referentes ideológicos de identificación comunitaria, propiciándose, así el desmantelamiento del tejido social, la deshumanización de la política y con ello, la apatía”.<sup>10</sup> Este es el caso que ha suscitado tanto Progresas como Oportunidades, a decir de Julio Boltvinik:

Hay otros problemas que tiene el programa [Progresas], el más grave de ellos es que divide a las comunidades, entonces el tejido social de nuestras comunidades se rompe, se deteriora y es algo de lo más valioso, es casi lo único valioso que tienen nuestras comunidades. ¿Por qué? Porque llegan a las comunidades, le dan los beneficios a algunos, al 70 por ciento pónganse y otro 30 por ciento -según ellos- no son pobres y los excluyen, y la gente no entiende por qué queda excluido ese 30 por ciento, pero los excluidos, que en opinión de la gente son igual de pobres que todos los demás, dejan de colaborar en las labores colectivas, en todos los trabajos que son tan importantes en la vida de comunidades agrícolas. Entonces, viene un deterioro, o sea la consecuencia es un deterioro en el nivel de vida y no un logro; es decir, esta focalización individualizada se la criticaron sus propios evaluadores al Oportunidades, y no han hecho nada para corregirla.<sup>11</sup>

Otro punto importante consiste en que la lucha contra la pobreza se ha tenido que darse a través de programas, con un alcance de corto o mediano plazo (es decir, hasta por un sexenio) dada la ausencia de interés en promover el bienestar social, por

---

<sup>10</sup> Yolanda Meyenberg Laycegui, “Bienestar y democracia: la estructura de oportunidades de la política social en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, p. 1.

<sup>11</sup> Cfr. Canal del Congreso, “Entrevista al Diputado Julio Boltvinik, Secretario de la Comisión de Desarrollo Social”, en [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id\\_article=1226](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1226).

no trastocar el espacio del mercado y por un interés político egoístamente concebido. Los programas son instrumentos de gobierno que se trazan metas y fines específicos para atender necesidades, requerimientos, demandas, y problemas concretos, desarrollados institucionalmente por órganos de decisión específicos, en algunas ocasiones incluso sin atender la factibilidad administrativa para lograr sus propósitos.

Uno de los elementos que han venido de la mano con las reformas y el diseño de programas para el combate a la pobreza es la aplicación indiscriminada y acrítica de técnicas gerenciales a la administración pública. “Es diferente tratar de introducir esos enfoques gerenciales en culturas de valores públicos muy asentados que pueden añadirlos como instrumentos a hacerlo en culturas débiles, que pueden convertirlos en su única carta de navegación”.<sup>12</sup> Esa situación impera en países de América Latina, de manera que “en esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”.<sup>13</sup>

Otro de los puntos por los cuales se ha destacado tanto Progresas como Oportunidades, es que sus costos de operación equivalen alrededor del 10 por ciento de su presupuesto total, donde la tercera parte de esa decena se va en identificación de beneficiarios y lo demás en la operación de acciones. En relación con programas como de Leche Industrializada Conasupo, cuyo costo de operación es de 40 de cada 100 pesos,<sup>14</sup> el programa resulta altamente eficiente.<sup>15</sup> Por su parte, Pronasol nunca fue sometido a una evaluación similar para determinar sus costos de operación.

---

<sup>12</sup> Bernardo Kliksberg, “Hacia un nuevo perfil del Estado y servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, p. 10.

<sup>13</sup> Carlos Ramio, “Los problemas de implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, citado por *Ibíd.*, p. 11.

<sup>14</sup> *Cfr.* Natalia Cáldes, David Coady y John Maluccio, *The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America*, Washington, BID, 2004, pp. 12, 18, 28.

<sup>15</sup> Cabe precisar que la referencia de ese dato concibe la eficiencia desde una perspectiva de rendimiento económico en función a gastos de operación por programa. De manera que el gasto o costo-beneficiario, de ser medido como el cociente que resulta del presupuesto total asignado entre el número de beneficiarios, bien revelaría que la asignación *per capita* de Progresas-Oportunidades es menor respecto a otros programas, lo que además destacaría el carácter residual de este programa. Asimismo, la eficiencia debería considerarse respecto al efecto real de la inversión realizada, independiente o complementariamente a su gasto de operación.

Bajo esta lógica, la racionalidad económica impera dentro de las acciones sociales, están dirigidas por el criterio de costo-beneficio. Se introduce la idea de que el mercado o los intercambios entre los hombres pueden generar condiciones generales de bienestar, siguiendo esta pauta se “pueden generar, sin advertirlo, resultados que sirvan al interés global social dada una red apropiada de leyes e instituciones”.<sup>16</sup>

No obstante, Alain Burlaud y Romain Laufer, al estimar que la introducción de la idea de gerencia al sector público es un reto y una evolución del concepto al incursionar a un ámbito donde la maximización de beneficios y la venta de mercancías no son distintivos de su accionar.<sup>17</sup>

La idea de acercar la administración pública a la gerencia y propiciar que los empresarios actúen como tal en el gobierno propicia situaciones donde desconocen el arte del gobierno, siendo el lugar donde se atienden los asuntos públicos y se desarrollan acciones para atacar problemas sociales que representan, además, problemas políticos y administrativos, no sólo económicos.

Finalmente, la pobreza es atendida a través de programas ante la ausencia de instituciones que se están creando muy recientemente y como una forma de desviar la atención del Estado de todos los problemas sociales y orientándolo hacia la corrección de la pobreza.

#### **4.1.4 Dependencias**

El desarrollo de programas de combate a la pobreza ha sido también una actividad impulsada desde instancias internacionales. En este trabajo se ha mostrado de manera general cuales son los proyectos de combate a la pobreza que se impulsan a nivel internacional por la Comisión Económica para América Latina, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, estos no son los únicos. También se han generado acciones financiadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (de la cual México forma parte), el Fondo Monetario Internacional (a través de sus *poverty*

---

<sup>16</sup> James Buchanan, *Ensayos sobre economía política*. México, Alianza Editorial, 1990, p. 33.

<sup>17</sup> Cfr. Romain Laufer y Alain Burlaud, *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, INAP-España, 1988, p. 21.

*working papers*) y de instancias gubernamentales extranjeras (como el *Departament for International Devolpment* del Reino Unido).<sup>18</sup>

Tales organismos, independientemente del enfoque o características de sus propuestas, tienen un mayor o menor peso en cuanto a la transición de esquemas de combate a la pobreza y las acciones concretas. La manera para lograrlo tiene que ver con el financiamiento que ellos proporcionan a su esquema. Así, cada uno de los programas implementados en México ha contado con el apoyo de instituciones internacionales porque el diseño se aproxima o es consecuente con sus propuestas.

El ejemplo más claro de lo anterior es Progres y Oportunidades, cuya estrategia es la puesta en marcha del esquema del Banco Mundial contra la pobreza de mediados de la década de los noventa.

La globalización económica genera condicionantes a los países menos desarrollados, que se traducen en limitaciones para el diseño de estrategias nacionales de desarrollo, que involucran la lucha contra la pobreza. El crecimiento económico que fortalezca las finanzas públicas y la capacidad de gasto son elementos de independencia para conformar no sólo programas sino políticas públicas, gubernamentales y de Estado para afrontar el problema. La creación de empleos bien remunerados<sup>19</sup> en el país y el necesario desarrollo de acciones redistributivas que enfrenten a la severa desigualdad económica, tienen que afrontar también al concierto internacional.

En lo interno, los programas dependen de las necesidades de legitimación gubernamental. Salinas y Zedillo en su momento requerían de apoyo social y rompimiento político, en sus respectivos inicios de gobierno. Fox, por su parte, recibe al país en una situación económica favorable y con un bono democrático alto, con amplia legitimidad ante la derrota del PRI. Así que no fue necesario destruir a Progres y Oportunidades sino transformarlo a un esquema más amplio sobre la base del crecimiento de las

---

<sup>18</sup> Cfr. Sarah Boulton, *et. al. Poverty: Bridging the gap*. Londres, Departament for Internacional Development, 2001.

<sup>19</sup> Una de las suposiciones sobre la pobreza indica que ella es resultado de la incapacidad de los individuos de insertarse en el mercado laboral o bien en la economía formal. Sin embargo la pobreza tiene una dinámica propia tan compleja que incluso abarca a personas dentro del empleo formal. Esto significa que una persona a pesar de tener un salario determinado, su cuantía es tal que se encuentra dentro de la esfera de la pobreza. Cfr. Alicia Ziccardi, "Las ciudades y la cuestión social", en *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, año II, núm. 4, abril de 2000, pp. 71-112.



generaciones de menores beneficiados. Asimismo hay que recordar que el gobierno de Fox sigue el mismo modelo económico y tiene los mismos compromisos ante los organismos internacionales.

## 4.2 La Ley General de Desarrollo Social

Bonnin definía que la voluntad pública se expresa desde la ley, pero a la administración corresponde la ejecución de tal voluntad. Las leyes son la expresión de las dependencias sociales, donde nace el impulso para las acciones que la administración desarrolla. Así, “la ejecución de las leyes esta propiamente en la administración que es el órgano que trasmite la vida al cuerpo político”.<sup>20</sup>

En esta idea, la ley resulta en una expresión o voluntad del bien común, la cual es una guía en las actividades publiadministrativas. Es también consecuencia de la propia voluntad política de la expresión más amplia de la actividad gubernamental. En las palabras de Alejandro Olivan:

Las leyes ordenan o estatuyen de una manera general: consideran los hombres en cuerpo y las acciones en abstracto [...] El poder supremo, cuando legisla, pone la mira en el Estado o en el orden que pudiera llamarse general, porque crea derechos y deberes que a nadie es dado resistir, mas sus leyes han de aplicarse a la familia. Esto es lo que practica la administración.<sup>21</sup>

El vínculo entre ley y administración es directo y secuencial. A la instauración de una ley, prosigue un esfuerzo de implementación. La capacidad de dar vida a la voluntad política que crea una ley emerge de los instrumentos y recursos con que cuenta la propia administración, así como de la capacidad de negociación de sus funcionarios. Esta lógica, si bien es herencia del siglo XIX, aún es valida para analizar la ley que surge en el país para definir las responsabilidades del Estado en materia social.

En México, diversas iniciativas de ley para regular la política social del gobierno federal se han intentado impulsar desde inicios del siglo XXI para moderar las acciones

---

<sup>20</sup> Charles Bonnín, “Principios de administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 95.

<sup>21</sup> Alejandro Olivan, “Idea general de la administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 108.

desarrolladas en la materia. Anteriormente, iniciativas semejantes nunca prosperaron a causa de la ausencia de voluntad política y a un sistema político autoritario dominado por un solo partido. Para Karla Valverde:

Toda vez que la elaboración de políticas para el desarrollo en México estuvo siempre asociada a planes y programas gubernamentales, la necesidad de contar con un andamiaje institucional que coordinara una Política Social de Estado a largo plazo, garantizará el uso y distribución adecuados de recursos y aminorará, en la medida de lo posible, el uso de los mismos con fines político-electorales, era del todo inaplazable.<sup>22</sup>

En abril de 2000, la fracción del Partido de la Revolución Democrática, a través de la diputada federal Clara Brugada, presentó una iniciativa de Ley General de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados. Tal iniciativa fue turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Después de ésta, se incorporaron varias iniciativas de leyes más, provenientes del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y otras adicionales del PRD.<sup>23</sup>

Si bien los programas de combate a la pobreza desarrollados desde los años ochenta coinciden en reconocer en la pobreza un grave problema social, su normatividad se sustenta en acciones anualizadas y convenios sujetos a ratificaciones por los titulares de las instituciones, sus relevos en el cargo, las necesidades o definiciones sexenales, y la propia interpretación del problema y de la manera de actuar sobre él. Se trata de actuaciones “sin un marco normativo que permita establecer objetivos y metas de forma clara e integral y a largo plazo”.<sup>24</sup>

Finalmente se integró un documento consensado, de manera que en ambas Cámaras su aprobación fue por mayoría. La Cámara de Diputados aprueba el Proyecto de Ley, el 27 de noviembre de 2003; mientras que la Cámara de Senadores hace lo

---

<sup>22</sup> Karla Valverde Viesca, “Avances recientes para impulsar las políticas sociales: una reflexión en torno a la Ley General de Desarrollo Social y el desarrollo participativo en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004, p. 3.

<sup>23</sup> Estas iniciativas de ley son objeto de estudio del trabajo auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social de Rodolfo de la Torre, *Ley de Desarrollo Social. Análisis y evaluación de los anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD*, México, Sedesol, UIA, 2002.

<sup>24</sup> Karla Valverde Viesca, “Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la XVIII Legislatura” en *Revista Polis*. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Vol. 1, núm. 4, México, UAM-I, 2004, p. 56.

propio el 9 de diciembre de 2003. La ley aprobada es publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el 20 de enero de 2004.

Esta ley tiene un espectro de alcance amplio y multidimensional de lo que debe ser el desarrollo social dentro de una idea de política de Estado. En su artículo primero define que su objeto consiste en:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.<sup>25</sup>

De esa manera quedan comprometidos en el desarrollo social los tres ámbitos de gobierno a través de sus entidades y dependencias. Con ese referente, la ley también determina una serie de principios generales a los cuales se sujetará la política social a nivel nacional:

- a) Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social.
- b) Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas.
- c) Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

---

<sup>25</sup> “Ley General de Desarrollo Social”, en Secretaría de Gobernación, *Compilación de Leyes y Reglamentos Federales*, México, Secretaría de Gobernación-DGCCOJN, Diario Oficial de la Federación, 2004, p. 1.

- d) Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- e) Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.
- f) Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.
- g) Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
- h) Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
- i) Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia.<sup>26</sup>

En esta perspectiva, se entienden como derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social así como los que refieren a la no discriminación. De manera que cada persona puede beneficiarse de los programas de desarrollo social con apego a la normatividad aplicable a cada programa.<sup>27</sup>

En la definición de acciones, la ley determina que “Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el federal, en sus respectivos ámbitos, *formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales*, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingresos en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad”.<sup>28</sup> Destaca el manejo de los conceptos de políticas compensatorias y asistenciales sobre los de desarrollo social, combate e incluso, como

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>27</sup> Esta situación es prevista en el artículo séptimo de la ley, sin embargo sujeta la participación de los programas a la normatividad aplicable a ellos. De ahí salta la pregunta respecto a la generalidad que debe pretender la ley, en cuanto al disfrute de los servicios públicos, dejando un espacio de discrecionalidad a quien diseña la normatividad del caso.

<sup>28</sup> Ley General de Desarrollo Social, *Op. Cit.*, p. 3. Cursivas propias.

meta loable, de superación de la pobreza. Aun con ello, define en su artículo 11 los objetivos de la política social:

- 1) Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- 2) Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- 3) Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- 4) Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Entre esos objetivos deben estar contenidas acciones planeadas sobre la materia, y en apego a lo dispuesto por la legislación respectiva, para atender privilegiadamente las siguientes vertientes:

- Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- Seguridad social y programas asistenciales;
- Desarrollo regional;
- Infraestructura social básica, y
- Fomento del sector social de la economía.<sup>29</sup>

Con los elementos que determina para atacar la pobreza encontramos una dimensión de desarrollo de capacidades básicas y otra de generación de oportunidades de ingreso, apreciaciones cercanas a la propuesta por los programas contra la pobreza elaboradas en los años setenta. Las acciones en contra de la pobreza se declaran explícitamente como prioritarias y por lo tanto: “serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”.

En ese sentido, el artículo 20 dispone que: “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, pp. 3-4.

Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.<sup>30</sup>

Respecto al gasto social, se disponen una serie de candados adicionales. Por ejemplo, el gasto social *per capita* no será menor en términos reales respecto al presupuesto aprobado el año anterior, las partidas en el rubro de desarrollo social son intransferibles a otras actividades, y la creación de fondos de contingencia social para imponderables en las finanzas públicas. Además de la atención a zonas prioritarias y a rubros urgentes en ellas, zonas que serán decretadas por el Congreso en base a la información que aporte Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyas características se presentan más adelante.

En el ámbito operativo, se determina la publicación en el Diario Oficial de la Federación las líneas de operación, los calendarios financieros, la normatividad y el padrón de beneficiarios de los diversos programas sociales federales. Ello a fin de dar transparencia y hacer pública la información, tal como lo señalan los principios que la ley dispone se ha de observar. Adicionalmente, precisa que la información o publicidad respecto a los programas han de contener la siguiente frase *"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social"*.<sup>31</sup> La politización de los programas sociales pretende ser detenida de esta manera.

Del cuerpo de la ley se desprende la conformación de diversos órganos que permitirán la integración de la política social: el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, y el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

#### **4.2.1 Consejo Consultivo de Desarrollo Social**

Este consejo se constituye como un órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, su objeto es analizar y proponer acciones de política social, siendo plural y con participación ciudadana. Funcionalmente tiene al titular de Sedesol como presidente y

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 5. *Cursivas propias.*

un secretario ejecutivo designado por él. También lo integran ciudadanos mexicanos vinculados por su trabajo en materias de desarrollo social. El funcionamiento del Consejo queda a cargo de la Sedesol y puede recibir colaboración de otras dependencias o entidades públicas, de organizaciones civiles o instituciones académicas.

El artículo 56 de la ley que se examina otorga las siguientes funciones al Consejo Consultivo de Desarrollo Social:

- 1) Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- 2) Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- 3) Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- 4) Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;
- 5) Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social;
- 6) Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia;
- 7) Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan;
- 8) Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;
- 9) Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;
- 10) Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social;
- 11) Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.<sup>32</sup>

#### **4.2.2 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, para “normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 13.

Su trabajo va desde generar lineamientos y criterios técnicos y normativos para la medición de la pobreza, identificación de zonas de atención prioritaria, hasta la evaluación, anual o multianual, de los programas de desarrollo social, a fin de vigilar el cumplimiento de los programas, metas y acciones sea para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente todo a partir del procesamiento de información proporcionada por el INEGI y con una periodicidad en sus estudios específica.

Esas evaluaciones serán públicas y de interés del Ejecutivo Federal y de las Cámaras de Senadores y Diputados. Además de que tiene la posibilidad de emitir sugerencias y recomendaciones al trabajo que desempeña en el gabinete.

Sobre los indicadores de pobreza, la ley determina que se deberán considerar *como mínimos* los siguientes:

- 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.
- Grado de cohesión social.<sup>34</sup>

Por lo anterior, la definición de la pobreza en una política de Estado debe contener conceptos tales como ingreso, educación, salud, nutrición, vivienda y sus servicios, seguridad social e inclusión social. Ello limita, jurídicamente, la medición de la pobreza en base exclusiva al ingreso, tal como lo hacen las líneas de pobreza, orientándose hacia métodos de medición combinados.

La integración de ese organismo consta de un representante de la Sedesol y un secretario ejecutivo designado por el presidente de la República. Además, seis investigadores académicos con presencia en el Sistema Nacional de Investigadores y que formen parte de instituciones de educación superior con reconocimiento de excelencia por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Estos últimos seleccionados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, tras una convocatoria

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 6.



pública al efecto. El nombramiento será por cuatro años, y tres de ellos podrán ser reelectos por cuatro años más. De esta manera se vincula a la academia con el trabajo sustantivo que se desarrolla en los programas.

### **4.2.3 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social**

La Comisión Intersecretarial es una figura que busca la coordinación al interior del gabinete de gobierno en materia social. En ella participan los Secretarios de Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y Turismo.

El titular de Sedesol preside a la Comisión Intersecretarial y uno de sus Subsecretarios funge como secretario técnico, siendo las reuniones de una periodicidad mínima bimestral. Las funciones son determinadas por el artículo 52, misma que establece que deberán:

- a) Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;
- b) Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;
- d) Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios,
- e) Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.<sup>35</sup>

De los trabajos de la Comisión Intersecretarial resultarían acuerdos que serán públicos y de observancia obligatoria. Con ello formalmente se obliga a la comunicación y coordinación interinstitucional.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 10.

#### 4.2.4 Comisión Nacional de Desarrollo Social

El artículo 47 define que la Comisión Nacional de Desarrollo Social “es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales”.<sup>36</sup> Se trata, entonces, de conjugar la política social con la práctica del federalismo.

Al efecto, tiene facultades para propiciar la colaboración intergubernamental generando la ejecución de acciones transversales, integrales, multidimensionales en áreas y lugares específicos, así como de financiamiento y asignación de gasto para la ejecución de acciones sociales. Asimismo, efectuar actividades que promuevan la participación social en la materia.

La composición de tal Comisión es la siguiente: los secretarios de Desarrollo Social, quien preside; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales; los secretarios de Desarrollo Social u homólogos en los estados; representantes de organizaciones de autoridades municipales; los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social en las Cámaras de Diputados y de Senadores.<sup>37</sup>

#### 4.2.5 Sistema Nacional de Desarrollo Social

El Sistema Nacional de Desarrollo Social es un instrumento de coordinación entre ámbitos de gobierno, fortaleciendo las definiciones que al respecto determina la Ley de Planeación así como la de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración existentes entre el gobierno federal y los estatales. Tiene por objeto:

- a. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>37</sup> *Cfr.* Secretaría de Desarrollo Social, “Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social”, en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 2004, primera sección, pp. 8-10.

- b. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
- c. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- d. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- e. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
- f. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.<sup>38</sup>

La coordinación del sistema recae en la Sedesol, a través de la celebración de convenios y acuerdos en materia de desarrollo social. Los gobiernos locales, por su parte, deberán generar instrumentos jurídicos y normativos para dar cause a la participación, la coordinación, la vigilancia sobre los programas federales y los que ellos mismos desarrollen, creando a su vez sistemas locales para la planeación del desarrollo social.

Sobre las obligaciones y atribuciones que corresponde a cada esfera de gobierno, estas son definidas en los artículos 43 al 45 de la Ley General de Desarrollo Social.

#### **4.2.6 Críticas a la Ley General de Desarrollo Social**

Sin duda que a varias décadas de iniciado el discurso de justicia social, este nunca tuvo un referente formal. En palabras de Rodolfo de la Torre, pese a la creciente preocupación por la pobreza “no se concretaron instrumentos legales que le dieran mayor peso a las demandas de la población pobre y establecieran su prioridad política; pese al lugar destacado que ocupó el desarrollo social en la organización de la administración pública, no se conformó un marco jurídico que integrara plenamente sus instrumentos y mejorara significativamente la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno”.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Ley General de Desarrollo Social, *Op. Cit.* p. 7.

<sup>39</sup> Boletín de la Universidad Iberoamericana, Entrevista a Rodolfo de la Torre, en <http://www.uia.mx/ibero/noticias/boletines/2004/01enero/CS0104-15.html>

La ley permite cubrir ese vacío que facilitó que los elementos constituyentes de la política social se otorgaran discrecionalmente. No obstante, pensar que la ley por sí misma es la clave para lograr la prometida justicia social resulta una visión sumamente ilusa y pasiva. El solo legislar dista mucho de ser la solución completa o definitiva a las condiciones de pobreza que vive parte de la sociedad, pero sí representa un avance significativo en un proceso de gran complejidad.

Por ejemplo, si bien acota los que niveles de negociación, la formulación de acciones va de la mano con las interpretaciones del gobierno entrante respecto a la importancia que cada indicador de pobreza deba tener. De esta suerte, las mediciones de la pobreza también pueden sufrir considerables fluctuaciones en atención al peso específico que cada elemento tenga, lo cual también estará sujeto a las consideraciones de quienes compongan al Consejo Nacional de Evaluación.

Asimismo, cabe destacar que más allá de los aspectos trascendentes desde el punto de vista administrativo, existen otros puntos en la ley de gran relevancia política y social. Como muestra es que pretende abatir la discriminación, apoya el fortalecimiento de la participación comunitaria y la contraloría social, e introduce la posibilidad de la denuncia popular respecto al lucro con los programas sociales por parte de autoridades gubernamentales y entidades partidistas. Estos mismos ámbitos generan otro nivel de dificultad para la implementación de acciones sustantivas toda vez que incorporan cuestiones de identidad cultural.

A la ley también falta la organización real de los organismos creados y el reglamento a la misma, la cual debió aparecer desde abril de 2004 y a inicios de 2006 no ha sido presentada.<sup>40</sup> Junto a ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social aún no está en funciones y continúa siendo el Comité Técnico para la Medición de la pobreza quien realiza las mediciones.

Uno de los efectos inmediatos de la ley consiste en el fortalecimiento de la Sedesol tras obtener mayores facultades y atribuciones, además de tener un mayor peso dentro del presupuesto federal. Esta fortaleza genera otras posiciones de

---

<sup>40</sup> Al respecto existen diversos comunicados en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, particularmente interesante es el que la Comisión de Desarrollo Social dirige al pleno justificando la imposibilidad de generar el Reglamento de manera apresurada, dada la importancia social, administrativa, técnica y presupuestal de dicho documento. Cfr. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/12/14/1&documento=16>

negociación ventajosas frente al resto del gabinete. Sin la conducción política necesaria, más que la coordinación intersecretarial podría llevar a la fragmentación respecto a un proyecto único. En este mismo sentido, cabe mencionar que con la simple enunciación de la Comisión Intersecretarial no necesariamente se establece la comunicación y la colaboración institucional, como resultado de cotos de poder específicos al interior y al exterior de las Secretarías.

Asimismo, el diagnóstico y evaluación que plantea la ley da por hecho que la información que genera y procesa el INEGI es precisa. La reforma al manejo de la información por ese Instituto también debe ser expuesta a la crítica de académicos y especialistas. Sobre esta misma línea cabe reconocer la dificultad de incorporar los diferentes elementos que conforman la multidimensionalidad de la pobreza. Por ello, más que radiografías estadísticas, nacionales o regionales, precisa de mucho trabajo de campo que bien pueden realizar los gobiernos locales.

Aún con todo lo anterior, las atribuciones que en materia social se reconocen a la administración pública, permite su intervención obligatoria y no endeble ante los cuestionamientos del mercado. Al ser la política social y de combate a la pobreza un instrumento de accionar obligatorio, la lógica del mercado que envuelve a los gobernantes neogerenciales se ve acotada.

Finamente, en la ley encontramos su acercamiento hacia la imagen ideal del desarrollo humano según la ONU. Idea que se superpone a una lógica de mercado pura, o de fomento de capacidades humanas, derechos sociales, capital humano o de simple comunitarismo. Es una idea donde se enriquece la visión de justicia distributiva, que revaloriza la importancia de la intervención pública y recupera los aspectos valiosos de cada una de las corrientes anteriores. Ello le resta precisión a las esferas de actuación pública, pero le permite captar y fortalecer los esfuerzos sociales y gubernamentales en el combate a la pobreza.

### **4.3 Instrumentos para Atender la Pobreza**

En la actualidad, el neoliberalismo es sujeto de una serie de críticas por las ineffectividades administrativas y gubernamentales que se propuso y no logro resolver.

Si el neoliberalismo reclama precisa de “gobiernos fuertes hacia adentro pero débiles hacia fuera, que acaten las disposiciones de la reproducción de la economía de mercado”, la discusión emprendida desde diversos frentes acepta la globalización como un medio “para la construcción de una sociedad menos prisionera de la miseria, la ignorancia, la injusticia”.<sup>41</sup>

El ideario antiadministrativo y pro gerencial no ha logrado desplazar o transformar a la administración pública en algo semejante a una empresa. Por el contrario, los severos señalamientos han propiciado respuestas políticas, es decir acciones gubernamentales en el sentido de bien común, que recupera la idea del arte de gobierno.

#### **4.3.1 Coordinación y evaluación**

Desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, se determina que los programas que lleve a cabo la administración pública federal deberán ser sujetos a la evaluación de sus objetivos, metas, acciones y resultados. Jurídicamente, este aspecto es fortalecido con los elementos que al respecto aporta la Ley General de Desarrollo Social.

Sobre tal aspecto, la citada ley establece los elementos y factores que harán posible la evaluación en los diferentes ámbitos de gobierno. En primer término, la aparición del Consejo Nacional de Evaluación bien puede ocupar el lugar de una instancia central y autónoma que coordine y evalúe hacia el mejoramiento de las acciones tanto programáticas como institucionales en la lucha contra la pobreza.

Por su parte, Sedesol consistiría, en un supuesto de descentralización acabada, en una dependencia federal que genera políticas públicas en aspectos concretos del desarrollo social, así como para la asistencia técnico-normativo en la evaluación de programas sociales diferenciados en los estados y municipios, y en la determinación de los alcances de la oferta social y lo conducente en acciones frente a la pobreza. En este sentido, es necesario destacar la creación de Sedesol la cual es la institución social

---

<sup>41</sup> F. J. Díaz Casillas, *Op. Cit.*, p. 8.

sobreviviente del mandato de Salinas de Gortari, pero sin olvidar que es producto de un actuar autoritario personificado por el presidente.<sup>42</sup>

Por otra parte, la solución técnica a la medición de la pobreza ha sido impulsada y mantenida en el sexenio foxista, aunque tiene un efecto político respecto a las variaciones sociodemográficas del país. Sin embargo, es importante un instrumento que permita medir la pobreza que sea comparable en el tiempo, entendiendo lo anterior en un sentido meramente técnico-operativo no como propaganda política.

### **4.3.2 Gasto público social**

Un elemento básico en la conducción de la política social en general, y del combate a la pobreza en lo particular, tiene que ver con las condiciones económicas tanto internas como externas del país. Las características que adquieran las finanzas públicas condicionan las posibilidades de gasto en materia social. De la misma manera, la ideología dominante en las autoridades de gobierno son determinantes en el papel del gasto social al determinar las prioridades y la forma en que se asignan los recursos a través de la política de egresos federal.

Sobre este punto vale la pena retomar la idea ya vertida en la primera parte de este trabajo, respecto a que el neoliberalismo no aboga por la desaparición del Estado, al contrario, debe ejercer acciones correctivas y de seguridad, en este caso social, para el desarrollo del mercado. Con esa consideración es posible interpretar la evolución que el gasto social y el gasto en combate a la pobreza ha tenido durante los gobiernos neoliberales.

El siguiente cuadro muestra como se ha incrementado el gasto social de manera progresiva en el gasto programable. Sin embargo, esa medición no es suficiente ya que el gasto en operación puede ser mayor que el gasto efectivamente destinado a la actividad sustantiva. Por otra parte, el peso del gasto social en el PIB es significativo en

---

<sup>42</sup> “En los últimos veintitantos años se ha observado, en general, un proceso de creciente centralización del poder y de una mayor personalización de las decisiones públicas en el presidente. Este proceso ha provocado, al mismo tiempo, el debilitamiento de las otras estructuras institucionales nacionales, especialmente el de las instituciones locales, así como el desgaste natural debido al exagerado intervencionismo de la misma Presidencia de la República”. Roberto Blum Valenzuela, *De la política mexicana y sus medios ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, México, CIDE, 1995, p. 72.

función de que refleje un crecimiento tal que signifique, efectivamente, una mayor inversión en la política social. Sobre esas consideraciones, es evidente un gasto mayor del gobierno federal en la materia.

**Cuadro 4.4: Participación bianual del gasto social en el gasto público federal 1989-2004**

Bienio	% Gasto Programable	Variación Real	% PIB Gasto Social	% Variación Real
1989-1990	37.8	n.a.	6.0	n.a.
1991-1992	46.6	23.0	7.3	22.5
1993-1994	52.1	11.8	8.8	20.8
1995-1996	53.0	1.6	8.4	-5.1
1997-1998	54.9	3.6	8.8	5.0
1999-2000	60.8	10.0	9.4	6.8
2001-2002	60.7	-0.1	10.2	8.5
2003-2004	60.7	0.0	10.6	4.0

n.a. No aplica.

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Informe de Gobierno*, México, presidencia de la República, varios años.

En el cuadro 4.5 aparece la importancia del gasto para el combate a la pobreza por programa: Pronasol (1989-1994), Progresa (1997-2000) y Oportunidades (presupuesto ejercido de 2001-2004, y el autorizado para 2005), en el PIB y en el gasto social.

**Cuadro 4.5: Gasto en programas de combate a la pobreza 1989-2005**

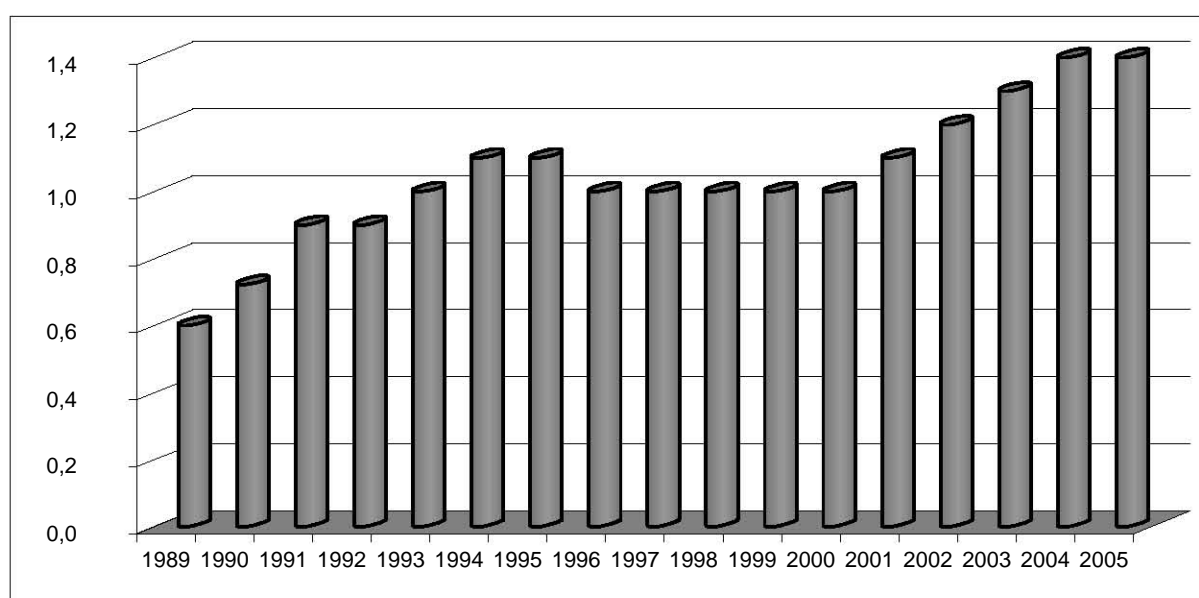
Concepto	PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES	Total
<b>Gasto Anual Promedio</b>				
% del PIB	0.785	0.106	0.392	0.427
% del Gasto Social	9.93	1.14	3.62	4.8
<b>Gasto Acumulado por Programa</b>				
% del PIB	4.71	0.43	1.57	
% del Gasto Social	59.58	4.58	14.49	

Fuente: Elaboración propia con datos para Pronasol, Eduardo Zepeda y David Castro, "Solidaridad: ¿combatiendo la pobreza extrema?", en Jacqueline Martínez y Alberto Díaz (coords.), *Federalismo*, México, CNCPyS, IFE, UAM, 1996; para Progresa y Oportunidades, Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, [http://www.cefp.org.mx/intr/e-estadisticas/copianewe\\_stadisticas.html](http://www.cefp.org.mx/intr/e-estadisticas/copianewe_stadisticas.html)



En el cuadro anterior, como programas de relevancia para sus respectivas administraciones, ni Progresá ni Oportunidades tienen el peso de Pronasol. No obstante, si se considera la estrategia global, de 1995 a 2000, el gasto promedio en superación de la pobreza representa el 1 por ciento del PIB en el marco del Programa para Superar la Pobreza. De 2001 a 2004, dentro del amplio entorno que abarca Contigo, se eroga en promedio 1.2 por ciento del PIB.<sup>43</sup> Para 2005 se presenta un gasto similar.

**Gráfico 4: Participación del gasto contra la pobreza en el PIB 1989-2005**



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, varios años.

El gasto en combate a la pobreza es mayor en las últimas dos administraciones que en la de Carlos Salinas. Pero cabe hacer mención que en la estrategia de Solidaridad el gasto se incrementa al considerar la participación activa de la comunidad, colaborando en especie, efectivo o en trabajo. Asimismo, desde 1996, los sexenios de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox incluyen en su gasto para este rubro las transferencias

<sup>43</sup> Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno, Vicente Fox Quesada. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República, 2004, p. 78.

federales hacia estados y municipios. Sin considerar esas transferencias, de 1996 a 2000 y de 2001 a 2004 del gasto total en combate a la pobreza, a la federación corresponde ejecutar el 75 y 62 por ciento de lo erogado en la materia, respectivamente.

En el caso del Progres y Oportunidades, el gasto total de combate a la pobreza abarca otros programas sociales. En el caso de la administración Zedillo, la inversión en la materia abarca acciones previas y complementarias a la operación de Progres, definidas dentro del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Para el caso del sexenio foxista, contempla acciones emprendidas en el programa marco Contigo. Según las cifras oficiales, respecto al PIB, el comportamiento se ilustra a continuación:

La inversión promedio en Progres y Oportunidades representa la tercera parte de la inversión total en combate a la pobreza. El resto del gasto se reparte en otra diversidad de programas alimentarios, capacitación para el trabajo, empleo temporal y servicios a la vivienda.

Las posibilidades del gasto ascendente en ataque a la pobreza dependerán de la posibilidad de aumentar los ingresos públicos y definir elementos que posibiliten el crecimiento del gasto para la reducción de la pobreza.<sup>44</sup> A pesar de que se ha incrementado, de 1989 a 2005, ese gasto apenas ha duplicado su presencia en el PIB. Así que su importancia discursiva no corresponde a una prioridad efectiva en el ámbito de las finanzas públicas.

### **4.3.3 Elementos para el bienestar**

La Ley General de Desarrollo Social aporta una serie de características que permite el acercamiento del combate a la pobreza con la idea clásica de la administración pública, un elemento trascendental e indispensable para el bienestar social, para el bien común.

---

<sup>44</sup> El Banco Mundial al respecto ya había enunciado una ponderación al respecto: “. Una reforma que eleve los impuestos puede ser una de las acciones que más favorezca a los pobres, *siempre y cuando el gobierno utilice eficazmente los recursos recaudados en el combate a la pobreza*”. Banco Mundial, *La pobreza en México, Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*. Washington, Banco Mundial, 2004, p. XXXIV.

- a) La administración pública en esta ley se erige con nitidez como un ente que supera a la esfera privada de la pobreza, por lo cual promueve el desarrollo de la sociedad, generando así la unidad individual que, de acuerdo a von Stein, se expresa como acción del Estado.
- b) Representa un vínculo de la administración pública con el derecho, la política y la economía, es decir, implica la revaloración del espacio que se reconoce como el arte de gobierno.
- c) La vivacidad de la ley es factible a partir de la estructuración de la administración pública en su rededor para darle movimiento a la voluntad política que la genera y para darle contenido palpable.
- d) Interacción del congreso en la definición de las características de lo que debe ser la política social nacional, lo que otorga el compromiso explícito y formal de la actividad del Estado en la materia.
- e) Plantea la construcción de una política social y de una política de combate a la pobreza a partir de la necesaria continuidad de una estrategia efectiva más allá del gobierno en turno ante una posible discontinuidad partidaria a la presidencia, pero con la característica adicional de que se imponen elementos multidimensionales en la formulación o reformulación de programas contra la pobreza.
- f) Finalmente, otorga legalidad y legitimidad desde el precepto jurídico y su función social al gobierno y la administración pública, más allá del factor partidario y de la racionalidad económica imperante.

La estructuración de políticas sociales en lo general y de políticas de combate a la pobreza en lo particular, son producto de planes o programas que refieren a la idea de cada gobierno sobre lo que debe ser su papel en la pobreza y su significado concreto en la en la dotación de legitimidad y formación de capital político favorable.

La conformación de la Ley General de Desarrollo Social es producto de las demandas sociales no satisfechas en la materia, de un cambio de visión en los asuntos sociales del sistema político, los limitados resultados de tres sexenios comprometidos en el ataque a la pobreza, de una concepción internacional más preocupada (con motivaciones que oscilan entre razones de mercado o y humanistas) del ser humano, de una valoración renovada del papel del Estado, gobierno y administración pública ante los esquemas neoliberales, pero fundamentalmente de la emergencia de una voluntad política bajo criterios republicanos, democráticos y sociales que reviven la importancia de la función de gobierno sobre los reclamos del mercado.

La posibilidad de crear una política de Estado con un espíritu más apegado al sentido clásico de la administración pública, es resultado de una serie de arreglos en el poder y de una serie de programas que no han acertado a resolver las causas de la

pobreza. Un instrumento como ese resulta de avances democráticos y de reclamos concretos a la no politización del combate a la pobreza.

De esta manera, la administración pública tendrá sobre la pobreza para los próximos años un papel más claro, más definido pero igualmente limitado en cuanto a la posibilidad de implementar acciones flexibles. De manera que actuará con una mayor consistencia pero en espacios de actuación, jurídica y normativamente, cercados. Así es factible pensar el reducir la pobreza a sus expresiones estructurales y *perennes*, combatiendo sus manifestaciones transitorias.

#### 4.4 Formulación de Propuestas

Un efecto importante que ha tenido el crecimiento de la pobreza durante los periodos de ajuste neoliberal consiste en la pérdida de sensibilidad ante el problema. Bernardo Kliksberg señala que han logrado, “acostumbrarse sin rebelión alguna al espectáculo de los niños viviendo en las calles, los ancianos abandonados, los jóvenes sin salida, a ver todo ello como una especie de hecho de la naturaleza, *como si lloviera*. Están perdiendo la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los dones centrales del ser humano”.<sup>45</sup> Por ello es importante rescatar la capacidad de crítica, de propuesta.

Los programas de combate a la pobreza aplicados en México, con todas las limitaciones que ha tenido, han tenido un efecto importante en la configuración de acciones de Estado contra ella, cuyo emblema es la Ley General de Desarrollo Social. En este marco, se propone:

- a. Revaloración del espíritu social y humanista de la administración pública en el combate de la pobreza, e incluso aspirar a la superación. Bonnin había definido que ella es “una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, además de dar vitalidad a la ley y materializar los avances en el desarrollo democrático.
- b. Una nueva dimensión universalizante de los programas sociales. La focalización es importante e incluye un aspecto de racionalidad administrativa insoslayable, pero sin un carácter restrictivo y riesgoso por exclusivos criterios técnicos. Pronasol, como estrategia, constituye,

---

<sup>45</sup> Bernardo Kliksberg, *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmotando mitos*. s/l, BID, 2003, p. 23.

probablemente, un claro ejemplo de conjunto que organiza acciones de diversa índole.

- c. Generar programas de combate a la pobreza no sólo como acceso y uso de servicios públicos, sino como un acto esencialmente productivo, en la visión que presentaban tanto el Pider como el SAM. Significa, la atención de los ciudadanos que no pueden ejercer sus derechos sociales, políticos y económicos por razones atribuibles a una visión reducida de lo que es el pobre. Así las acciones contra la pobreza no deben efectuarse bajo la meta de hacer funcionales los pobres al mercado, sino como parte de una responsabilidad histórica del Estado y de la administración pública.
- d. Combinar el ataque a la pobreza con una política de desarrollo social y económico más amplio, que involucre la reducción de las desigualdades sociales y económicas. Acciones que constituyan como elementos perennes del desarrollo y la estrategia económica.
- e. Como un órgano que esta dedicado a la generación y procesamiento de información en un nivel técnico para asumir decisiones políticas, es importante alejar ambos aspectos para mayor certidumbre, confiabilidad y precisión, de ahí que es importante que el INEGI se constituya en un organismo público autónomo, más aún, con las encomiendas que le asigna la Ley General de Desarrollo Social.
- f. El Consejo de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social debe constituirse como un organismo con un mayor grado de autonomía, de manera que para evitar la posición de juez y parte, tal Consejo no debe ser presidido por el titular de Sedesol. Además de que ha de contar con sus propios órganos de consulta para recibir propuestas o comentarios de estados y municipios, y ciudadanos en general.

Más allá de estos planteamientos, y como una manera de conjugar esfuerzos contra la pobreza en altos niveles de gobierno, es preciso la integración de los gabinetes económico y social. Ello involucra una amplia reforma política, administrativa, jurídica y cultural. El *gobierno de gabinete*,<sup>46</sup> a largo plazo, sería una importante reforma

---

<sup>46</sup> Este tema ha sido propuesto y sustentado por el Dr. Diego Valadés como una forma de limitar el poder presidencial a fin de disminuir la discrecionalidad del ejecutivo e incrementar la responsabilidad política, así como mejorar la distribución atribuciones y facultades de los gobernantes, a efecto de que sea más acorde con la realidad democrática del país. Desde la perspectiva administrativa, la formación de esa figura restaría poderes protagónicos a titulares de las dependencias en aras de una mejor integración de un proyecto de gobierno, situación que sería objeto de control político por el Poder Legislativo. Además, permitiría una visión multidimensional de los problemas que aquejan a la administración pública, “la especialidad de las funciones que corresponde a cada secretaría no excluye la participación y el conocimiento de lo que se propone llevar a cabo en otras áreas, máxime que los efectos agregados de las acciones de gobierno hacen que numerosas decisiones de un sector tengan repercusiones en otros”, de manera que el gabinete se convierte en un foro permanente de discusión, comunicación y coordinación. Este aspecto también es importante en la generación de acciones nacionales de conjunto y la discusión sobre las finanzas públicas, particularmente relevante en cuanto a la política de gasto

que iría más allá de una simple lógica de mercado con un impacto de fondo en la coordinación dentro del propio gobierno federal, resultando mucho más conveniente que un simple paliativo a la falta de visión de conjunto de la que resultan las comisiones intersecretariales.

La revaloración del sentido del bien común en la idea original de la administración pública encuentra en la Ley General de Desarrollo Social a un importante elemento de impulso a sus acciones. Los instrumentos necesarios de una política de Estado para el combate a la pobreza, ya han sido dados, falta la valoración de las capacidades administrativas y de voluntad política para generar las condiciones de implementación pertinentes. Así como el desempeño de un gobierno comprometido con el bien colectivo, con independencia relativa al mercado, que en mucho dependerá de la concepción misma que tenga de la pobreza y de su idea de bienestar.

---

público e integración global del presupuesto y sus modificaciones por el legislativo. *Cfr.* Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, IIJ-UNAM, 2003.

## Conclusiones

Esta investigación ha tenido por objeto analizar el desarrollo que la administración pública mexicana ha tenido en el combate de la pobreza hacia la constitución de una estrategia de Estado en la materia (1989-2005). Al efecto, planteó la idea de que la administración pública no ha logrado dar una implementabilidad efectiva en las acciones contra la pobreza debido a que el entorno económico y la dirección política no alientan la formación y consolidación de instrumentos para el combate de la pobreza desde una perspectiva de Estado y de bien común.

En este sentido, la investigación se ha basado en la idea original de la administración pública, generada durante el siglo XIX en Europa y trasladada hacia el continente por distinguidos autores de la región. La teoría de la administración pública, en sus raíces clásicas, la presenta como un factor de bienestar que tiene por virtud y objetivo atender el bien común para conservar tanto a la sociedad como al Estado. El gobierno dirige sus acciones y su impulso inicial es la ley. Para atender los asuntos públicos, aprovecha el espacio denominado como el *arte del gobierno*, donde la política tiene un importante peso en la definición de acciones, conciliación de intereses y orientación de las actividades públicas y sociales, las cuales son determinantes de la esfera de lo privado.

En este sentido, el análisis realizado genera una imagen sobre lo que debe ser la acción del Estado, gobierno y administración pública en el ámbito del bienestar social. Por otro lado, refiere a como se ha materializado la idea de la pobreza de los gobernantes en turno a través de programas sociales para su combate. En una tercera dimensión aparecen las posibilidades de cambio en la relación que la administración

pública tiene ante la pobreza y los resultados de los programas sociales generados para reducirla, a partir de tener una eficaz implementabilidad de las acciones contenidas en la norma jurídica. Finalmente expresa otras necesidades de cambio para atender los problemas en la conceptualización del problema, el diseño de estrategias, la intervención pública para la implementación y el espacio político que interviene en toda actividad pública.

La pobreza refiere a un problema que cuestiona la esencia de la administración pública como promotora del bien común, entendiendo a esta última como conservación y florecimiento de la vida pública. Su existencia en altos niveles la convierte en un problema de acción imperativa para los gobernantes. El gobierno, en consecuencia, al determinar el modo de atenderla expresa su grado de interés en la consecución del bien común. Por lo anterior, el alcance que esa atención tenga define la concepción reinante para dar respuesta a los problemas públicos.

Este documento se ha referido a la pobreza como la condición humana proveniente de la ausencia o escasez de capacidades, habilidades, oportunidades y medios materiales necesarios para la plena ejecución de derechos y libertades, así como para alcanzar el desarrollo personal y material mínimo admisible, acorde al estilo de vida predominante en una época y sociedad determinada, con respeto a las identidades culturales. Es una definición severamente limitada, pero ilustrativa respecto a los ámbitos de acción que debe cubrir la administración pública desde una perspectiva omnicomprendensiva y multidimensional.

Ahora bien, en el trabajo se ha puesto en manifiesto que efectuar acciones contra la pobreza involucra observar al menos tres elementos primordiales: el interés de quien gobierna para formular acciones, la interpretación del problema según el actor que las genera y la propia ideología de quien define las acciones. Con esta visión, la pobreza y su atención sufren transformaciones ya que la visión misma de lo que es el bien común y del papel que ha de jugar la administración pública en la pobreza se ve afectada por esas apreciaciones.

A lo anterior se debe aunar la tendencia contemporánea a estandarizar los problemas y las soluciones. En este sentido, no se reconoce la existencia de formas



alternas de vida, que tienen su propia dinámica y por lo cual precisan de maneras diferenciadas de atender los problemas sociales.

La lógica de mercado se abre paso en un contexto influenciado por teorías económicas neoliberales y sus respectivas ideas en torno a lo que debe hacer la administración pública y lo que desde su perspectiva es la pobreza. De esa interpretación se generan esquemas y estrategias, con un vuelco esencialmente técnico para solucionar su alta persistencia. Situación que el trabajo traslada a la realidad mexicana y que encuentra diversos factores que denotan el desapego de la administración pública a la esencia de los planteamientos originales de autores como Bonnin y von Stein.

Desde la época posrevolucionaria el Estado mexicano reconoce una serie de derechos sociales que intenta materializar a través de una política social amplia y con aspiraciones a ser universal. Sin embargo, ello fue limitado e insuficiente para solucionar la pobreza presente desde décadas atrás. La constitución de programas tendientes a especializarse en la atención a la pobreza e incluidos en el vasto entorno de la política social es la primera respuesta al reconocimiento de la gravedad de este problema. No obstante, la crisis económica hacia la década de 1980 genera una ruptura en el modelo de desarrollo

A partir de 1982, en México se posicionan, en las más altas esferas del gobierno y la administración, un tipo de gobernante y servidor público formado en una lógica de mercado, que paulatinamente traslada la idea de bien común a la de bienestar individual entendido en su forma más egoísta. El mérito y el desempeño del individuo en el mercado deben ser los factores que definan el papel que ha de jugar el individuo en la sociedad. El planteamiento teórico no puede ser implementado toda vez que carece de las condiciones reales para el desarrollo social base el mérito individual.

En las dos décadas analizadas aparece la política social separada de la economía, de las finanzas públicas, de las diferencias georegionales, y paulatinamente del sentido político (entendido como colaboración, negociación y conciliación). Frente a ello, existe un aprecio a ultranza por la competencia, la formación de diversas expresiones de capital, la eficiencia económica, la racionalidad, y la tecnificación de las

acciones. Aún con ello la pobreza es un tema de desencuentros, de polémica y de programas con resultados fluctuantes.

Esos gobiernos, que hemos reconocido como neoliberales, necesitan de apoyo político y legitimación a sus proyectos económicos. Dar resultados inmediatos o aparentarlos en materia social es crucial para sostener los proyectos económicos que enarbolan. Precisan justificar sus posturas específicas mientras se encuentran al frente del gobierno. Ese continuismo en el proyecto económico desentona con el rompimiento político y de acciones programadas contra la pobreza.

Para el periodo de estudio, la visión gubernamental determina que el crecimiento de la pobreza va asociada al deterioro del modelo de desarrollo interventor, ya que en la línea neoliberal el intervencionismo estatal nunca atacó las causas del problema, a pesar de reconocerlas, ni tampoco ajustó las acciones sociales a criterios de capacidades y oportunidades individuales. Lo anterior, aparejado al cuestionamiento de la administración pública como un factor que impide el desarrollo de la vida privada e ineficiente para atacar la pobreza, se proclama las virtudes de un modelo pro gerencial.

En tales circunstancias los gobiernos neoliberales generan estrategias inspiradas en modelos internacionales, caracterizadas por la focalización y el desarrollo acciones justificadas por una interpretación de la *justicia distributiva*. Sin embargo, son estrategias de corto plazo que responden a necesidades coyunturales del modelo, tanto en el interior como en el exterior del país.

De esta suerte, la administración pública y su idea de bien común, de ser un concepto tan amplio como ambiguo, se minimiza y concretiza: hacer que los pobres se conviertan en sujetos funcionales al mercado.

Por otro lado, la pobreza es un problema amplio y complejo. La interpretación de su complejidad y la actuación para su atención refiere a visiones diversas e incluso encontradas. Aún en los gobiernos neoliberales no existe consenso respecto a cual debe ser la manera de incidir en ella. Pero se ha encontrado en la justicia distributiva un enfoque de atención de la pobreza acorde a las necesidades del modelo económico, haciendo incluso una interpretación adecuada de la pobreza.

La investigación muestra lo anterior con la experiencia de Pronasol, Progres y Oportunidades. Las tres constituyen diferentes estrategias en programas de combate a

la pobreza aplicadas en México, entre 1989 y 2005. La participación social y el espectro de la asociación de los individuos van siendo limitados. Con ello, los criterios para la atención, los alcances de los programas, el diagnóstico de la pobreza y los ámbitos de atención fortalecen el individualismo y la competencia. Por otra parte, deben atender contextos políticos, económicos y sociales diversos, que propician en el régimen actitudes de atención inmediata para obtener condiciones de gobernabilidad.

Esas estrategias responden a la misma lógica: hacer de la pobreza un factor funcional al mercado. No obstante, las mismas necesidades políticas, económicas y el entorno internacional, provocan la constante ruptura entre los modelos aplicados. Pese a los cambios, prevalece una tendencia hacia la tecnificación de la administración sustentada en la premisa de que su actuación debe ser distanciada de la vida política para que opere con calidad.

La estrategia de combate a la pobreza se inserta en una lógica económica y no de lo social, es decir, acorde a la concepción clásica de la administración pública. Sin embargo, las transiciones y los límites entre ambas no son evidenciables hasta que aparecen sus extremos. Por el lado de la administración pública, sin base en la idea republicana de libertad e individualidad, su efecto es el estatismo o intervencionismo paternal del Estado, tan nocivo como la visión exclusivamente individualista del mercado.

Con la premisa de que el mercado es la solución a los problemas de la pobreza, los instrumentos o programas que apuntan a trasladar a esa esfera la solución tienen su primer error de diagnóstico. La idea del mercado es la competencia, la desigualdad, el éxito de uno sobre el fracaso de varios. En esta dinámica el combate a la pobreza no tiene bases seguras de éxito, por más capital humano, social, físico, o material que se desarrolle. Las condiciones sociales no pueden depender de la acción del mercado, porque es precisamente ahí donde surgen las desigualdades.

Los diversos modelos para el combate a la pobreza, sin atender la implementabilidad de las decisiones, han forjado instrumentos cada vez más sofisticados que intentan estandarizar la realidad compleja. La misma irrealidad de ello define un error de diagnóstico en los programas generados. Por lo tanto, ningún

programa de combate a la pobreza diseñada con esa lógica puede prosperar porque permanentemente han de tropezaran con la realidad.

Se han analizado cada una de las estrategias implementadas en México durante los gobiernos neoliberales. Las diferencias entre ellas son varias, sin embargo las posibilidades reales de combatir la pobreza de manera eficiente y eficaz se han limitado por un diseño que no corresponde con el objetivo discursivo. Al momento de ser implementadas se han sujetado a las diferencias y perfiles propios de la diversidad regional, cultural y generacional que existe en el país.

Evidentemente hay una preocupación discursiva y un diseño de programas, no obstante en la práctica aparecen diversas situaciones. Pronasol tiene problemas de implementación principalmente en cuanto a la atención de las necesidades de toda la demanda generada, la planeación de los servicios, la calidad de la infraestructura creada y en el control sobre las acciones. Progres y Oportunidades diseñan una estrategia de combate a la pobreza sujeta a la idea de estandarización, siendo esa su principal limitación: la incapacidad de atender realidades diversas y de poder ajustar el diseño establecido a las necesidades de cada familia en regiones diversas.

Las estrategias tienen una serie de limitaciones de carácter operativo y funcional para combatir la pobreza. En la idea de Pronasol, aún cuando se reconoce que la desigualdad económica es una fuente importante de pobreza, no se actúa de manera decidida al efecto. En Progres y Oportunidades, la relación entre economía y sociedad parece limitarse a los círculos de pobreza y su incidencia en las capacidades básicas. El subsidio a la pobreza y la tendencia a independizar su combate del crecimiento económico delata la visión unidimensional y desestima el espacio propio del arte del gobierno. En las tres estrategias el principal factor de fracaso es no trabajar en el ámbito productivo de los pobres.

Consideradas en su conjunto, la política social posrevolucionaria, los programas para atender la pobreza en los años de 1970 y las tres estrategias neoliberales han generado una experiencia y una actitud crítica hacia su eficacia, su politización, su discontinuidad y sus limitaciones estructurales. Estos motivos alientan la formulación de una estrategia de Estado sustentado en una voluntad política mayor y en un renovado compromiso con el bien común. La Ley General de Desarrollo Social resulta entonces

un producto histórico y es parte de un proceso político alentado por la lucha por el poder en un sistema político en transformación.

La idea del bien común durante los gobiernos neoliberales se fue estrechando en su significado, de manera que de la colectividad quedó referida al individuo y la familia. Con base en la política, la relación entre ley y administración pública revigorizan la idea de bien común. El entorno político y económico prevaleciente en el siglo XX, mismo que no alienta la constitución de una estrategia de Estado para el combate a la pobreza, tiene en la Ley General de Desarrollo Social una acotación importante.

A la par del descrédito neoliberal a las instituciones, el sistema político ha sufrido sendas transformaciones. En tales cambios aparece la crítica a los gobiernos empresariales y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Las fuerzas políticas críticas a las posturas dogmáticas del neoliberalismo, han permitido la generación, en un ámbito formal, de una estrategia de Estado. Sin embargo, la integración de la Ley General de Desarrollo Social es posible gracias a la ineficiencia social de los programas gubernamentales.

Por otro lado, los cambios en el sistema político y la autonomía creciente del poder legislativo constituyen un contrapeso real del presidencialismo mexicano. La reforma en el gobierno hacia el futuro es otra fuente que apoyaría la continuidad y consolidación de una política de Estado en la materia. La ausencia de implementabilidad, ante las variaciones ideológicas respecto a lo que es la pobreza, ha orientado la formulación de criterios constantes expresados en la ley. En este sentido, esa ley es parte y resultado de un proceso histórico, generado por los propios fracasos e inconsistencias de los programas creados por las administraciones neoliberales.

La Ley General de Desarrollo Social abre la perspectiva de una lucha contra la pobreza con una óptica nacional, multidimensional, eficaz, ética, duradera e incluyente, capaz de actuar de manera comprometida sobre la complejidad de este problema que es, en consecuencia, uno de los grandes retos de la administración pública. Sin embargo, también tiene una serie de carencias relacionadas al entorno en el cual se han de implementar las disposiciones que contiene. Entre ellas, la necesidad de legitimación y de actuación con resultados palpables por parte de quien gobierna. Y es precisamente ese sentido de eficacia lo que se espera de la administración pública,

pero acompañado por un sentido real de durabilidad de los resultados y de sustentabilidad de las acciones.

En otra escala, una revaloración sustantiva de la idea de bien común va de la mano de una reforma mayor: la reforma de gobierno. Con ella, a la vez de renovar el espacio para el arte de gobierno, generaría contrapesos reales a las visiones unidimensionales de la realidad nacional. En el trabajo se ha dejado entrever la posibilidad de generar un gobierno de gabinete, que de suyo es importante pero a la vez es un asunto complejo, que tardaría años en realizarse.

Las perspectivas para fortalecer el actual contenido social de la administración pública mexicana y su positiva repercusión en la pobreza constituyen más que una visión optimista de la intervención pública, un factor necesario, indispensable y clave en el ideal social de superar la pobreza.

## Fuentes

### Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas. Antologías de política pública*. México. M. A. Porrúa. 2003.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "Solidaridad: tres puntos de vista", en Luis F. Aguilar Vilanueva, *et. al. Solidaridad a debate*. México. El Nacional. 1992.

Alayón, Norberto. *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* Argentina. Lumen. 2000.

Arellano Gault, David, *et. al. ¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi-mercados y esquema principal-agente*. México. CIDE. 2004.

Arteaga Basurto, Carlos y Solis San Vicente, Silvia. *La política social en la transición*. México. UNAM-ENTS, Plaza y Valdés. 2001.

Ayala Espino, José. *Fundamentos institucionales del mercado*. México. UNAM. 2002.

Banco de México. *Series históricas de México*. México. Banco de México. 2005.

Barba Solano, Carlos. *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Chile. Cepal. 2004.

Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* México. CIDE. 1995.

Boltvinik, Julio. "Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina", en Raquel Sosa (coord.). *América Latina y el Caribe. Perspectivas para su reconstrucción*. México. UNAM, Siglo XXI. 1996.

Boltvinik, Julio. "Métodos de medición de la pobreza: conceptos y tipología", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio. *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo III. México. Limusa, ITESO, UIA. 2001.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.). *La pobreza en México y el mundo*. México. Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas. 2004.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. "Derechos humanos y la medición oficial de la pobreza en México" en Nelson Arteaga, *et. al. Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*. México. M. A. Porrúa, CEMAPEM, Gobierno del Estado de México. 2003.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. "Evolución y características de la pobreza en México" en Nelson Arteaga, *et. al. Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*. México. M. A. Porrúa, CEMAPEM, Gobierno del Estado de México. 2003.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México. Siglo XXI. 1999.

Boulton, Sarah, *et. al. Poverty: Bridging the gap*. Inglaterra. Department for International Development. 2001.

Brachet-Márquez, Viviane. *El pacto de dominación*. México. El Colegio de México. 1996.

Buchanan, James. *Ensayos sobre economía política*. México. Alianza Editorial. 1990.

Cáldes, Natalia; Coady, David y Maluccio, John. *The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America*. Washington. World Bank. 2004.

Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación*. México. Aguilar. 1995.

Cansino, César. *La transición mexicana 1977-2000*. México. Cepcom. 2000.

Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Costo de envío de remesas familiares de Estados Unidos a México, 2005*. México. Cámara de Diputados. 2005.

Chanes Nieto, José. *La administración pública de México. La obra de Luis de la Rosa*. México. IAPEM. 1988



Chanes Nieto, José. *La designación del nuevo presidente de la república*. México. Plaza y Valdés. 1988.

Chávez, Marcos. "México: políticas de estabilización y costos sociales", en Juan Castaigs, *et. al. Problemas macroeconómicos de México*, tomo II. México. UAM, U de G, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Juan Pablos. 1995.

Chevalier, Jacques y Loschak, Danielle. *La ciencia administrativa*. México. INAP. 1983.

Comisión Económica para América Latina. *Panorama social 2004*. Santiago de Chile. Cepal. 2004.

Comisión Económica para América Latina. *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*. Chile. Cepal. 2005.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*. México. El Nacional. 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. México. FCE. 1994.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Mínimos de bienestar*, tomo 1: Resumen. México. Coplamar. 1979.

Cordera, Rolando. "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en Rosalba Casas, *et al. Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés. 1998.

Cornelius, Wayne A. "Diseño de política social para la economía liberalizada de México: de servicios sociales e infraestructura a creación de empleos", en Riordan Roett (comp.). *El desafío de la reforma institucional en México*. México. Siglo XXI. 1996.

Cornelius, Wayne A.; Craig, Ann L. y Fox, Jonathan (edits.). *Transforming State-society relations in México: the National Solidarity strategy*. San Diego. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, Universidad de California. 1994.

Cornia, Giovanni Andrea y Stewart, Francis. *Two errors of targeting*. Oxford. UNICEF. 1993.

Cortés Cáceres, Fernando, *et. al. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. México. Sedesol. 2002.

Cortez, Carlos; Landazurí, Gisela, y Moreno, Patricia. "El Pronasol, ¿un modelo alternativo para el combate a la pobreza?", en Luis Alberto de la Garza y Enrique Nieto (coords.). *Distribución del ingreso y políticas sociales*, tomo I. México. Juan Pablos. 1995.

Dávila, Enrique y Levy, Santiago. "Pobreza y dispersión poblacional", en Fernando Solís Soberon y Alejandro Villagómez (comps.). *La seguridad social en México*. México. FCE, CONSAR, CIDE. 1999.

Deutsch, Karl. *Política y administración pública*. México. INAP. 1980.

Deutsch, Karl. *Política y gobierno*. México. FCE. 1976.

Dewar, David; Todes, Allison y Watson, Vanessa. *Regional development and settlement policy: premises and prospects*. Londres. Unwin Hyman. 1986.

Dieterlen, Paulette. *La pobreza: un estudio filosófico*. México. FCE, UNAM. 2003.

Dresser, Denise. "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política social en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (comp.). *Pobreza y política social en México*. México. ITAM, FCE. 1997.

Dresser, Denisse. "Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Felix Vélez (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México. ITAM, FCE. 1994.

Filippo, Armando di. *Desarrollo y desigualdad social en América Latina*. México. FCE. 1981.

Gacitúa, Estanislao, et. al. (edits.). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Costa Rica. FLACSO, Banco Mundial. 2000.

González Navarro, Moisés. *La pobreza en México*. México. El Colegio de México. 1985.

González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México. INAP. 1991.

Gordón, Sara. "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en Rosalba Casas, et. al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés. 1998.

Gortari, Hira de y Ziccardi, Alicia "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico 1867-1994", en Rosalba Casas, et. al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. UNAM, Plaza y Valdés, FLACSO. 1998.

Guerrero, Omar. *Estado y administración pública en México*. México. INAP. 1989.

Guerrero, Omar. *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en la administración pública*. México. Fontamara. 2004.

Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México. Fontamara. 1996.

Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. México. Oxford University Press. 2000.

Guerrero, Omar. *Teoría de la administración pública*. México. Harla. 1986.

Guevara, Alejandro. "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*. México. ITAM, CONSAR, FCE. 1997.

Hayek, Friedrich. *Camino de servidumbre*. Madrid. Alianza Editorial. 2000.

Hernández Laos, Enrique. "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Luis F. Aguilar, et. al. *Solidaridad a debate*. México. El Nacional. 1990.

Hernández Laos, Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México*. México. UNAM. 1992.

Hernández Trillo, Fausto e Iturribarría, Héctor. *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*. México. CIDE. 2003.

Hirschman, Albert O. *Retóricas de la intransigencia*. México. FCE. 1991.

Incháustegui Miranda, Teresa y Martínez, Alicia. "Política social y cambios de fines de siglo: contexto y valores en relación con los nuevos actores", en Rosalba Casas, et. al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés. 1998.

Instituto Michoacano de Investigaciones Sociales, *¿Qué es el SAM?* México. IMISAC. 1981.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*. México. INEGI, Cepal. 1993.

Justi, Juan Enrique von. *Elementos generales de policía (Ciencia del Estado)*. México. Comunidad de Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, INAP-España, INAP- México, IAPEM, Gobierno del Estado de México. 1996.

Kliksberg, Bernardo. *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmotando mitos*. s/l. BID. 2003.

Kliksberg, Bernardo, "La escalada de la pobreza en América Latina", en Bernardo Kliksberg (comp.). *Pobreza, un tema impostergable*. México. FCE. 1994.

Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid. INAP. 1988.

Levy, Santiago. "La pobreza en México", en Felix Vélez (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México. ITAM, FCE. 1994.

Lippman, Walter. *Retorno a la libertad*. México. UTEHA. 1940.

Loaeza, Soledad. "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, et al. (coords.). *México: auge, crisis y ajuste*. México. FCE. 1992.

Lowi, Theodore J. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas. Antologías de política pública*. México. M. A. Porrúa. 2003.

Lustig, Nora. México: *Hacia la reconstrucción de una economía*. México. El Colegio de México. 1994.

Martínez, Gabriel (comp.). *Pobreza y política social en México*. México. ITAM, FCE. 1997.

Mejía Flores, Rocío. "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otras instituciones multilaterales", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.). *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo 1. México. Limusa, ITESO, UIA. 2001.

Merino, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México. El problema del diseño institucional*. México. CIDE. 2004.

Mises, Ludwing von. *Teoría e historia*. Madrid. Unión Editorial. 1981.

Monroy, Mario. "La política social de Zedillo en la prensa mexicana", en Enrique Valencia Lomelí (coord.). *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. México. Red Observatorio Social. 1997.

Orozco, Moisés. "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema", en Félix Vélez (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México. ITAM, FCE. 1994.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1995: los sexenios neoliberales*. México. Nuestro Tiempo. 1996.

Pizarro, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Chile. Cepal. 2001.

Poder Ejecutivo Federal. "Ley General de Desarrollo Social", en Secretaría de Gobernación. *Compilación de Leyes y Reglamentos Federales*. México. Secretaría de Gobernación-DGCCOJN, Diario Oficial de la Federación. 2004.

Posadas Velázquez, Ruslan Vivaldi. *Democracia y justicia. Una aproximación al quehacer de la política en la vida democrática desde la obra de John Rawls*. Tesis de Maestría. México. UNAM, FCPyS. 2005.

Preciado Coronado, Jaime. "Reforma del Estado y política social: a dos años del gobierno de Zedillo", en Enrique Valencia Lomelí (coord.). *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. México. Red Observatorio Social. 1997.

Presidencia de la República. *Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari*. México. Presidencia de la República. Varios años.

Presidencia de la República. *Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León*. México. Presidencia de la República. Varios años.

Presidencia de la República. *Informe de Gobierno. Vicente Fox Quesada*. México. Presidencia de la República. Varios años.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Presidencia de la República. 1989.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. Presidencia de la República. 1995.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República. 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004*. Washington. ONU. 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina. Varios años.

Puyana, Alicia y Farfán, Guillermo (coords.). *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México. FLACSO, Plaza y Valdés. 2003.

Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México. FCE. 1985.

Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México. FCE. 1993.

Riding, Alan. *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. México. Joaquín Mortiz, Planeta. 1986.

Rivera Lugo, Fidel Roberto. *Gerencia Cataláctica. Anatomía de la nueva gerencia pública*. Tesis de Doctorado. México. UNAM, FCPyS. 2004.

Rodríguez, Victoria. "La centralización de la política frente a las políticas descentralizadoras en México 1970-1995", en Menno Vellinga (coord.). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México. Siglo XXI. 1997.

Rojas, Carlos. "Solidaridad", en Arturo Warman (coord.). *La política social en México*. México. FCE. 1994.

Román, Luis Ignacio y Aguirre Riveles, Adolfo. "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.). *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo I. México. Limusa, ITESO, UIA. 1998.

Rubio, Luis. "Las dificultades de un sexenio", en Carlos Bazdresch, et. al. (coords.). *México: auge, crisis y ajuste*. México. FCE. 1992.

Sainz, Luis Ignacio. *Los apetitos del Leviatán y las razones del minotauro*. México. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 1995.

Salles, Vania. "Pobreza, pobreza y más pobreza", en Luis Alberto de la Garza y Enrique Nieto (coords.). *Distribución del ingreso y políticas sociales*, tomo I. México. Juan Pablos. 1995.

Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México. Miguel A. Porrúa, IAPQROO. 2004.

Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo. *Los programas de atención a la pobreza en México: 1989-2000*. Tesis de Licenciatura. México. UNAM-FCPyS. 2001.

Scott, John R. *Descentralization of social spending in Mexico*. México. CIDE. 2003.

Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*. México. Sedesol. 1994.

Secretaría de Desarrollo Social, et. al. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México. Sedesol. 2003.

Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo*. México. Sedesol. 2002.

Secretaría de Desarrollo Social. *Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades*. México. Sedesol. 2002.

Secretaría de Desarrollo Social. *Solidaridad: seis años de trabajo*. México. Sedesol. 1995.

Shefner, John. "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", en Menno Vellinga (coord.). *El rediseño del papel del Estado en América Latina*. México. Siglo XXI. 1997.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México. El Colegio Mexiquense. Sedesol. 1995.

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

Torre, Rodolfo de la. *Ley de Desarrollo Social. Análisis y evaluación de los anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD*. México. Sedesol, UIA. 2002.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coords.). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. México. Cal y Arena. 1993.

Valadés, Diego. *El gobierno de gabinete*. México. IJ-UNAM. 2003.

Valencia, Enrique y Aguirre, Rodolfo. "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.). *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo 1. México. Limusa, ITESO, UIA. 2001.

Villarespe, Verónica. *Pobreza, teoría e historia*. México. UNAM, Juan Pablos. 2002.

Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México: 1970-1989*. México. Nueva Imagen. 1989.

Warman, Arturo (coord.). *La política social en México*. México. FCE. 1994.

World Bank. *Poverty in México: An assessment of conditions, trends and government strategy*. Washington. World Bank. 2004.

Zepeda, Eduardo y Castro, David. "Solidaridad: ¿combatiendo la pobreza extrema?", en Jacqueline Martínez y Alberto Díaz (coords.). *Federalismo*. México. IFE, CNCPAP, CIDE. 1996.

## Hemerográficas

Bertranou, Julián. "Pronasol: ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 3. México, UNAM-IIS, julio-septiembre de 1993, pp. 225-243.

Bonnin, Charles. "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, pp. 81-102.

Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, pp. 173-191.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. "Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados", en *Comercio Exterior*, Vol. 27, núm. 8, agosto de 1977, pp. 924-927.

Damián, Araceli. "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, Vol. 18, núm. 1, 2001, pp. 127-162.

Dresser, Denisse. "Aturdida y confusa: la política social de México desde el levantamiento en Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 76, México, UAM, mayo-junio de 1996, pp. 93-104.

El Colegio de la Frontera Norte. "Presentación", en *Revista Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, número especial pobreza, 1994, p. 6.

Gómez de León, José. "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresá", en *El Economista Mexicano*, Vol. 1, núm. 4, México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 271-282.

González Torres, Armando. "La filosofía política reciente y la justicia: algunos comentarios", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 43-56.

Gordón, Sara. "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2. México, UNAM-IIS, abril-junio de 1993, pp. 351-366.

Incháustegui, Teresa. "Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo", en *El Economista Mexicano*, Vol. 1, núm. 4, México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 259-269.



Olivan, Alejandro. "Idea general de la administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, pp. 103-119.

Ortiz de Zúñiga, Manuel. "Idea general de la administración y del derecho administrativo", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, pp. 121-133.

Pardo, María del Carmen. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 15-31.

Raygoza, Jorge. "La medición de la pobreza en el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Consideraciones para evaluar su eficacia en la selección de beneficiarios", en *El Trimestre Económico*, Vol. LXVI, núm. 264, México, FCE, octubre-diciembre de 1999, pp. 797-810.

Ribe, Helena, *et. al.*, "¿Cómo pueden ayudar los programas de ajuste a la pobreza?", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 121-139.

Scott, John R. "La economía del bienestar como crítica social", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 33-42.

Secretaría de Desarrollo Social. "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998.

Secretaría de Desarrollo Social. "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, México, México, 8 de agosto de 1997.

Secretaría de Desarrollo Social. "Decreto por el que se reforma el diverso que crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de marzo de 2002.

Secretaría de Desarrollo Social. "Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 2004.

Secretaría de Desarrollo Social. "Lineamientos Generales de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 1999.

Secretaría de Desarrollo Social. "Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2005", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de febrero de 2005, edición vespertina.

Széquely, Miguel y Rascón, Ericka. “México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales”, en *Economía Mexicana*, nueva época, Vol. XIV, núm. 2, México, segundo semestre de 2005, pp. 217-269.

Val Blanco, Enrique del. “Política social y combate a la pobreza en México”, en *El Economista Mexicano*, Vol. 1, núm. 4, México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 101-123.

Valverde Viesca, Karla. “Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la XVIII Legislatura”, en *Revista Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, Vol. 1, núm. 4, México, UAMI, 2004, pp. 55-78.

Ziccardi, Alicia. “Las ciudades y la cuestión social”, en *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, año II, núm. 4, abril de 2000, pp. 71-112.

Ziccardi, Alicia. “Pobreza, territorio y políticas sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, núm. 4, México, UNAM-IIS, octubre-diciembre de 1999, pp. 109-126.

## Documentos

Kliksberg, Bernardo. “Hacia un nuevo perfil del Estado y servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Lendo, Tomislav. “Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Meyenberg Laycegui, Yolanda. “Bienestar y democracia: la estructura de oportunidades de la política social en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Repetto, Fabián. “Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicaciones para Guatemala”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Torres Salcido, Jesús Gerardo. “La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Valverde Viesca, Karla. “Avances recientes para impulsar las políticas sociales: una reflexión en torno a la Ley General de Desarrollo Social y el desarrollo participativo en México”, documento del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-5 de noviembre de 2004.

## **Páginas Electrónicas**

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.iadb.org>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.onu.org/pnud>

<http://www.uia.mx>

<http://www.cefp.diputados.gob>

<http://www.canaldelcongreso.gob>

<http://www.jornada.unam.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.uasnet.mx>

<http://www.equipopueblo.org.mx>