



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
POLÍTICA SOCIAL DE LA SEDESOL: 2002 – 2010”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

DIEGO FERNANDO LÓPEZ ZEPEDA

ASESOR: DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ

ABRIL 2012



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.

Índice general	
Índice general	0
Introducción.....	3
Capítulo I: Institucionalización de la política social.....	6
1.1 La teoría neoinstitucional, punto de partida.....	7
1.2 Conceptos relevantes de la institucionalización de la política social.....	10
1.2.1 Política social	19
1.2.2 Fortalecimiento de las instituciones de la política social.	22
1.3 Unidades de observación de la institucionalidad de la política social.	28
1.3.1 Desarrollo de indicadores sobre el fortalecimiento de la política social.....	30
Capítulo II. Antecedentes de la institucionalización de la política social en México desde la creación de la SEDESOL.....	35
2.1 Elementos jurídicos que dan sustento a la Secretaría de Desarrollo Social.	36
2.1.1 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.....	37
2.2 Programa Nacional de Solidaridad como base de la política social, 1988-1994.....	40

2.3 Programa de Educación, Salud y Alimentación.....	45
2.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	48
2.5 Los cambios recientes, 2004-2009.	52
Capítulo III. El proceso de institucionalización de la política social que implementa la SEDESOL.....	57
3.1 Enfoque de la investigación.	58
3.2 Indicadores observables.	59
3.2.1 Autonomía Política y Técnica.	61
3.2.2 Complejidad y Estructura Interna.....	62
3.2.3 Universalidad y procesos internos:	79
3.2.4 Estabilidad organizacional.	95
Conclusiones.	98
Fuentes consultadas:	103

Introducción.

En México, las condiciones socioeconómicas han sido un tema importante de estudio y análisis. Desde hace tiempo se han desarrollado una serie de investigaciones con enfoque de combate a la pobreza, mejora de la calidad de vida y desarrollo económico en el país¹. En este contexto, la política social, como herramienta del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población, es un elemento básico de estudio y análisis. Una de las formas de abordar ésta es a partir de las instituciones que se encargan de implementarla. Dentro de esta investigación el estudio de la política social se hace a partir del entramado institucional que se encuentra alrededor de la misma.

El objetivo de esta investigación es analizar el proceso de institucionalización que ha tenido la política social en México, acotándola a las acciones que implementa la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL). Esta institución ha sido el órgano más importante del Gobierno Federal en el combate a la pobreza. En las últimas dos décadas esta secretaría ha tomado mayor relevancia dadas las condiciones socioeconómicas prevaletentes en México.

La hipótesis general de esta investigación es que a través del tiempo la política social que implementa la SEDESOL ha tenido cambios que han influido para elevar el nivel de institucionalidad de las acciones realizadas en el combate a la pobreza; sin embargo, aún se han presentado deficiencias en la ejecución, por lo que el nivel de institucionalización de la política social no es el adecuado para apoyar en mayor medida el combate a la pobreza.

Los índices de pobreza en México se acrecentaron a raíz de las crisis en las décadas de los ochentas y noventas. Tan solo para 2010 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) estimó que 57.7 millones de mexicanos eran pobres de patrimonio, es decir, “no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus

¹ Algunos estudios acerca de política social son: Warman (1994); Ordoñez Barba (2002); Boltvinik (2001, 2003, 2005), entre algunas obras más que tratan el problema de la pobreza en México.

necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público, aún si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito” (CONEVAL, 2010). Con este panorama los estudios sobre pobreza en México cobran suma importancia en el desarrollo del país.

Si bien, la política social es una acción del Estado para incidir en las condiciones de vida de la población, en esta investigación sólo se abordará el tema de la política social acotada al estudio a las acciones que realiza la SEDESOL. De este modo, y con el panorama descrito con anterioridad surge la pregunta ¿Cuál es el grado de institucionalidad que tiene la política social que implementa la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal? A pesar de que la respuesta no es fácil, es posible vislumbrar la falta de fortaleza institucional que presenta la política social, porque a pesar que han aumentado los recursos para el combate a la pobreza, también ha aumentado el número de pobres.

Para realizar este estudio se utilizará un estudio de caso con un enfoque cualitativo. Asimismo, se empleará como herramienta el “análisis documental”, principalmente, a fin de recabar la información necesaria para medir el fenómeno de interés en la Secretaría de Desarrollo Social.

En el primer capítulo se analizan los conceptos construidos alrededor de la institucionalización de la política social; al revisar el nuevo institucionalismo como base teórica, los conceptos relacionados a la política social y se propondrán cuatro variables mediante las cuales se medirá la institucionalidad de la política de desarrollo social. Dichas variables son: autonomía política y técnica, complejidad y estructura interna, universalidad y procesos internos, y estabilidad institucional.

En el segundo capítulo se analiza la historia de los programas sociales y de la institución donde se medirá dicho fenómeno, para hacer hincapié en los hechos que han contribuido a institucionalizar la política social y que han provocado cambios importantes en los esquemas organizacionales de combate a la pobreza.

En el tercer capítulo se hace el análisis empírico de los indicadores propuestos. Este análisis busca plantear un panorama de la solidez institucional de la política social para analizar las cuatro variables principales.

Finalmente se concluyen, de manera general, los hallazgos surgidos de la medición de los indicadores, a fin de analizar la institucionalidad de la política social en México.

Capítulo I: Institucionalización de la política social.

Dentro de este capítulo se analiza la corriente teórica del nuevo institucionalismo como la base doctrinaria del estudio de la institucionalización de la política social. El nuevo institucionalismo es la corriente más apropiada por el estudio que hace de las instituciones como aspectos fundamentales de la sociedad, es decir, se ha cambiado la perspectiva de pensar en las personas para pensar ahora en las instituciones y la relación de éstas con los sujetos.

En primer lugar se hace un recorrido de la teoría neo institucional como punto de partida de esta investigación, a fin de describir en qué consiste esta teoría. Para ello se hace referencia a los autores más reconocidos dentro de ésta corriente y sus aportaciones más relevantes.

En segundo término se aborda la “institucionalización” como fenómeno de estudio. El concepto central de la investigación es la institucionalización y la política social es el área de estudio donde se va a asentar dicho fenómeno. La institucionalización se aborda por medio de las aportaciones de los autores revisados en el nuevo institucionalismo, a fin de describir las ideas más sobresalientes de este concepto. Como resultado de la revisión, se hace referencia al concepto de institución para entender ampliamente el concepto de institucionalización.

En tercer lugar se hace un breve bosquejo del concepto de política social, acotándolo a la Secretaría de Desarrollo Social, para plantear un panorama general de esta actividad como una de las funciones primordiales del Estado. Dentro de esta revisión conceptual se rescatan algunos elementos importantes de la materia.

Posteriormente, se aborda el concepto de “institucionalización de la política social” que han aportado algunas investigaciones previas –principalmente de organismos internacionales–, donde se resaltan los elementos de coincidencia y de contraste.

Asimismo, se propone el concepto propio de esta investigación, mediante el cual se analiza la institucionalidad de la política social.

Por último, se revisan las variables y los indicadores que algunos de los autores han utilizado en el análisis de la política social; para después proponer una serie de variables con sus indicadores, por medio de los cuales se analizará la institucionalización de la política social.

A lo largo de todo este capítulo se hace mención del caso mexicano, donde la SEDESOL es la institución objeto de estudio y sobre la cual se va a aplicar el análisis de la institucionalización de la política social que se propone.

1.1 La teoría neoinstitucional, punto de partida.

Para abordar el fenómeno de la institucionalización de la política social ejecutada por la SEDESOL, el nuevo institucionalismo es la corriente teórica más apropiada. Esta escuela parte del análisis de las instituciones para describir el contexto y las diferentes realidades sociales, políticas y/o económicas, para tomar como estructura básica de análisis la institución y el entorno donde interactúa ésta. Esta escuela es relativamente nueva dentro del análisis en ciencias sociales, tal y como lo describen DiMaggio y Powell:

Si uno pudiera asignar una fecha de nacimiento al nuevo institucionalismo en los estudios organizacionales, tendría que ser 1977, año en que John Mayer publicó dos artículos novedosos, "Los Efectos de la Educación como Institución" y "Las organizaciones institucionalizadas: la Estructura Formal como mito y ceremonia", en que establecieron muchos de los fundamentos del pensamiento institucional (2001:46).

Esta contemporaneidad hace del nuevo institucionalismo una herramienta moderna y funcional dentro del análisis de los fenómenos sociales, ya que brinda opciones de interpretación de los comportamientos a través de la forma de organización de las instituciones. No obstante, hay diferentes posicionamientos en torno a esta corriente. Es

así como surgen una serie de escuelas que hacen referencia al estudio de las instituciones, cada escuela aporta argumentos valiosos a la teoría institucional.

Estas diferentes perspectivas son comentadas de manera importante por Guy Peters en su obra "El nuevo institucionalismo". El primer enfoque que menciona este autor es el "institucionalismo normativo". Lo llama así debido al fuerte énfasis que se hace en las normas de las instituciones como medios para comprender el funcionamiento institucional, al mismo tiempo que éstas dan forma al comportamiento individual (Peters, 2003:37). Esta escuela no debe confundirse con el argumento legalista, porque cuando se habla de normas no sólo son leyes y reglamentos emanados de un acto legislativo o administrativo, sino que se refiere a una serie de lineamientos que tiendan a regular los comportamientos sociales. Así pues, en esta categoría se puede hablar de normas de carácter religioso, moral o familiar, estas normas pueden ser formales o informales.

La siguiente escuela que Peters considera en su análisis es la elección racional (Rational Choice). Los estudiosos de esta influyente teoría contemporánea plantean la necesidad de los incentivos dentro de la actividad humana. Afirman que los alicientes guían las acciones humanas.

(...) sostienen que, en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de reglas e incentivos. Para este grupo las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. Además, las instituciones pueden dar respuesta a uno de los problemas más molestos del análisis de la elección racional: el cómo alcanzar cierto equilibrio en medio de un conjunto de egoístas racionales (Peters, 2003:38)

Esta perspectiva entiende a las instituciones como un medio de negociación entre los intereses de cada uno de los miembros que la componen, los integrantes al buscar sus intereses particulares (bajo este esquema de elección racional) necesitan entes reguladores, de lo contrario la entropía social sería muy elevada. En este ámbito las instituciones funcionan como mecanismos redistributivos, a la vez que maximizan los deseos de sus miembros. Dentro de esta corriente Douglas North es el máximo

representante. Él habla de las instituciones como creaciones para maximizar las utilidades individuales (Koelbe, 1995:232).

La tercera corriente que Peters describe es el institucionalismo histórico, del cual señala que “el punto de partida del análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno” (Peters, 2003:38). Esta corriente parte de la idea que las instituciones iniciales en la historia del hombre son las que van a determinar el comportamiento de las sociedades a lo largo del tiempo. En este sentido, Koelbe menciona que March y Olsen son los máximos representantes de esta corriente. Ellos argumentan que las instituciones son producto del contexto e interacción con varios grupos, intereses e ideas (1995:232).

Por su parte, los institucionalistas empíricos “argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos” (Peters, 2003:38). Este análisis atribuye suma importancia al estado en que se encuentran las estructuras organizativas, para dar un realce a los efectos sociales de las decisiones de gobierno.

Por último, como una de las corrientes más influyentes, está el institucionalismo social. En esta corriente Peters plantea que “las conceptualizaciones de las relaciones de poder implican una interacción más estructurada entre los actores oficiales y no oficiales del proceso de gobierno, y por ello se acercan a la condición institucional” (2003:38). Desde esta perspectiva las interacciones entre instituciones no formales y formales son las que dan origen a una serie de patrones que analizan los comportamientos humanos, al incorporar las instituciones en roles sociales que cada persona o grupo cumple. Esta corriente hace hincapié en el rol de la cultura, sociedad e identidad organizacional como base del estudio de las instituciones (Koelbe, 1995:232).

A pesar de las diferencias entre estos posicionamientos hay algunas concurrencias que son fundamentales dentro del neoinstitucionalismo. Entre las coincidencias se encuentran:

(...) de los nuevos institucionalismos pueden resultar enfoques complementarios, pues comparten un piso común de acuerdos, que podría resumirse, en: 1) un rechazo a los reduccionismos, conductista –las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad– y economista –las instituciones como una realidad incómoda para los estrechos supuestos de la microeconomía–; 2) la convicción de los arreglos institucionales –como sea que éstos se definan– cuentan en la explicación de la vida social, económica y política, y 3) una definición inicial muy general de las instituciones como las reglas del juego en una sociedad (Romero, 2001:19).

Dentro de este universo de posiciones en torno al nuevo institucionalismo se encuentran estas tres similitudes, mediante las cuales se puede delinear un panorama entorno a la función de las instituciones en la sociedad. Este bosquejo de la teoría neo institucional refleja la importancia de la organización social a través de las instituciones, las cuales, son un reflejo de la sociedad misma, ya que el hombre las crea, pero éstas a su vez constriñen el comportamiento de los individuos a través de una serie de argumentos que impactan en los miembros (Peters, 2003:208).

El nuevo institucionalismo procura ampliar la imagen de las instituciones en la sociedad, porque ésta es un sistema interinstitucional en sí mismo (Friedland & Alford, 2001). Las instituciones no sólo son una organización burocrática, son las reglas del juego social (Romero, 2001:19).

1.2 Conceptos relevantes de la institucionalización de la política social.

Dentro del concepto de institucionalización de la política social se pueden encontrar dos variables diferentes: institucionalización y política social. Para comprender ampliamente el significado de cada una de éstas variables es necesario definir las y enmarcarlas dentro de las diversas acepciones que tienen.

La institucionalización es un concepto alrededor del cual han surgido una serie de acepciones sobre su significado. Una primera definición es la siguiente:

(...) un proceso mediante el cual un ente (organización, asociación, grupo, etc....) va a adquirir características que le otorgan el carácter de una institución, se identifica en 3 etapas: primero, las reglas de fabricación; segundo, adaptarse y llegar a mejores prácticas y por último renovar las reglas, es decir, dejar lo viejo y tender a aceptar lo nuevo. La institucionalización adapta una serie de reglas, comportamientos, valores, a la interacción social, comprendiendo individuos, organizaciones y/o fenómenos, los cuales adquieren características para convertirse en institución. La institucionalización no es un proceso estático, sino dinámico, el cual al estar todo el tiempo en interacción con la sociedad debe adaptarse a los cambios evolutivos de ésta, es un proceso constante de adaptación continua de normas y valores sociales (Hans:2006).

Con esta referencia se puede observar que la institucionalización es un proceso mediante el cual un ente u organización adquiere características de institución, convirtiéndose así en un referente importante dentro de la sociedad donde se desarrolla. El autor aporta una serie de pasos que llevan a la institucionalización: 1) creación de reglas; 2) adaptación al ambiente y finalmente 3) adaptación de las reglas a los cambios que haya presentado el ambiente. Estas primeras características reconocen la institucionalización como un proceso dinámico, que tiene la finalidad de dar lugar a una institución. Este argumento se ve reforzado cuando Jepperson dice:

La *institución* representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la *institucionalización* indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos –es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones–, decimos que un patrón está institucionalizado. Expresado de otra forma, las instituciones son esos patrones sociales cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos (2001:195-196).

Para este autor la reproducción de ciertos patrones a lo largo del tiempo llevan a su afianzamiento. Del mismo modo que lo comenta Hans, es un proceso mediante el cual el ente adquiere propiedades que la hacen formalizarse como institución dentro de una sociedad específica, para lograr así permanencia en el tiempo.

Esta permanencia se ve reforzada por el sistema de reglas y normas que la institución establezca en su interior, en este sentido la corriente sociológica agrega al concepto de institucionalización una variable importante, la difusión de dichas reglas. Al respecto DiMaggio y Powell definen la institucionalización como “la difusión de reglas y estructuras estándares, en vez del ajuste pertinente adaptativo de organizaciones particulares a escenarios específicos” (DiMaggio & Powell, 2001:67). Este elemento hace ver una especie de estandarización de normas sociales para evitar diferenciaciones amplias, para conseguir un “consenso” en torno a la institución y su función que desarrolla, porque tal y como lo mencionan los autores, la institucionalización hace ambientes más homogéneos.

(...) la institucionalización tiende a reducir la variedad, pues opera a través de las organizaciones para superar la diversidad de los ambientes locales. Sin embargo, los componentes estandarizados de la organización sólo se vinculan débilmente, y con frecuencia muestran una integración funcional mínima. El neo institucionalismo no sólo hace hincapié en la homogeneidad de las organizaciones, también tiende a destacar la estabilidad de los componentes institucionalizados (DiMaggio & Powell, 2001:49).

Esta similitud en los ambientes ayuda en gran medida a la transmisión de normas entre grupos, lo cual contribuye en gran medida a la institucionalización.

En contraparte, las aportaciones de carácter normativo resaltan los aspectos reglamentarios como medio para institucionalizar las organizaciones. En este sentido, Krista aporta una definición. Él alude a la institucionalización como un proceso “mediante el cual las normas quedan establecidas en un grupo, sociedad, organización formal. Es un conjunto de acciones que llevan a una institución a afianzarse en un determinado contexto, mediante reglas codificadas y jerarquías establecidas, uno puede esperar razonablemente que reglas formales, de hecho, guían de comportamiento” (Krista, 2003). El autor realza las normas de la institución como condición básica, por lo que fija reglas para el funcionamiento interno, pero también adaptándose a un ambiente cambiante fuera de la institución misma.

La dimensión normativa es enfática en la homogenización de las normas y reglas, una visión que por sí sola no satisface los requerimientos de esta investigación. Sí bien, las normas internas y externas son importantes dentro del proceso, la institucionalización misma no se agota ahí, por lo cual es retomado el argumento normativo, pero se amplía con otros factores.

Una aportación que contrasta con la anterior visión es la de Jepperson. Él observa la institucionalización como un fenómeno social más que organizacional o normativo. Al respecto, dice que “es posible representar la institucionalización como un conjunto particular de procesos sociales reproductores, a la vez que se evita la oposición entre institucionalización y cambio” (Jepperson, 2001:194). Es decir, si bien, se entiende por institucionalización una serie de pasos por los cuales un ente adquiere las características que lo hacen ser una institución, el proceso no termina ahí, porque se ubicaría en una idea estatista; tal como sucedió con el viejo institucionalismo², donde la idea de institucionalización es rígida, tal como lo plantea Selznick:

Las organizaciones se institucionalizaban cuando se les ‘infundía valor’, como fines en sí mismas. Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos. Los recién llegados a una institución pasaban por un periodo de socialización que conducía a la ‘internalización’ de los valores organizacionales, experimentada como un ‘compromiso’. El nuevo institucionalismo se aleja notoriamente de este marco de referencia esencialmente moral. La institucionalización es fundamentalmente un proceso cognoscitivo. Las obligaciones normativas entran en la vida social primero con los hechos que los actores deben tomar en cuenta. Los elementos de las instituciones no son las normas ni los valores, sino los guiones, las reglas y las clasificaciones que se dan por hecho (cit. pos. Powel & DiMaggio, 2001:50).

Los autores describen cómo bajo la vieja escuela el proceso de la institucionalización era un fin en sí mismo cuando las instituciones adquirían un valor social, es decir, si éstas adquirían una relevancia en la sociedad. En la nueva escuela institucionalizar es un proceso mediante el cual las normas y valores adaptan la institución a su realidad, mas no la definen.

² El concepto de “viejo institucionalismo” se emplea como una crítica a los preceptos de la anterior escuela institucionalista y es utilizado por Powell y DiMaggio (2001).

Una aportación que contraviene estos argumentos retomados es la de Lynne Zucker. Él define la institucionalización como:

(...) es tanto un proceso como una propiedad variable. Es el proceso por medio del cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social. Los actos institucionalizados, entonces, se deben percibir una vez más como objetivos y como exteriores. Los actos son objetivos cuando otros actores pueden repetirlos potencialmente sin cambiar el entendimiento común del acto; mientras que los actos son exteriores cuando el entendimiento subjetivo de los actos se reconstruye como entendimiento intersubjetivo, de manera que los actos se consideran parte del mundo externo (Zucker, 2001:129).

Este es un punto de vista de corte antropológico-cultural. El autor concentra su análisis en la institucionalización de los comportamientos sociales, y atribuye dos ideas a la institucionalización, por un lado dice que ésta es un proceso, pero también es una propiedad variable. Él resalta las transmisiones culturales como base para comprender el proceso. Zucker quiere comprobar la institucionalización mediante experimentos con personas. De estos experimentos concluye una serie de variables que para él miden la institucionalización; éstas variables son: transmisión, conservación y resistencia al cambio (Zucker, 2001). Para fines de esta investigación las aportaciones del autor que serán retomadas serán únicamente las construcciones teóricas alrededor de los conceptos, debido a que los contextos que éste autor hace en sus experimentos no satisfacen las premisas de la investigación por su enfoque antropológico.

Hasta aquí se han revisado una serie de aportaciones de diversas escuelas y autores. Algunos elementos a rescatar son: 1) la institucionalidad es un proceso dinámico, el fin es que un ente adquiera propiedades de institución; 2) necesita normas formales que estandaricen los procesos; 3) reconoce normas formales e informales; 4) es un fenómeno social de reproducción de comportamientos. Sin embargo, para aclarar estos términos es necesario conocer lo que no es la institucionalización, para ello se analizará su antónimo: la desinstitucionalización.

Esta idea se refiere a un cambio drástico dentro de las estructuras institucionales, donde se pierden valores, costumbres, normas y estructuras, lo que afecta las actividades de los miembros de esa institución, la cual puede, en un caso extremo, desaparecer y/o perder su razón de ser (Phillips & Marc, 2007). La desinstitucionalización es un proceso regresivo, donde las características institucionales de un ente se modifican altamente, lo que modifica a los miembros de la institución.

Acerca de este concepto, Jepperson dice: “La desinstitucionalización representa una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente o de patrones no reproductores, o de entropía social” (Jepperson, 2001:206). En este contexto la desinstitucionalización es una salida hacia la entropía social, rompe esquemas institucionales, lo que tiene un efecto negativo. Esta salida negativa de la institucionalización es regresiva.

De la misma forma, hay factores que ayudan al proceso de institucionalización, uno de ellos es la reinstitucionalización. Este concepto “representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas” (Jepperson, 2001:206). Esto último apoya la institucionalización y la lleva a superar niveles previstos.

Hasta aquí se ha hecho alusión a las instituciones mediante la institucionalización, mas no se ha abordado este concepto de manera clara y definida. El concepto central en el neoinstitucionalismo es “institución”. Éstas son creaciones del hombre, no obstante, modifican la conducta de los individuos como producto de la interacción (North, 2006).

Al respecto, Guy Peters comenta que la interacción hombre-institución define muchas directrices del comportamiento social; “(...) las instituciones son interpretadas en todas las versiones como una consecuencia de la acción humana deliberada, de modo que en todas las versiones del nuevo institucionalismo aparece una paradoja fundamental: la idea de que las instituciones están formadas por humanos, pero al mismo tiempo los constriñen” (Peters, 2003:208). Esta contribución es de suma importancia, puesto que

los seres humanos son los autores de las instituciones y las crean para establecer elementos de comportamiento en sociedad, para delinear el actuar de los individuos en sociedad. La interacción sujeto-institución es un componente fundamental para comprender la idea de la teoría institucional en la Ciencia Política. De ella se explican los desarrollos, cambios y estructuras de las instituciones en la sociedad.

Una primera definición de institución es la que aporta Jepperson. Él plantea que es “un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad (...) Por orden o patrón me refiero, como se acostumbraba, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción en particular” (Jepperson, 2001:105). Bajo esta perspectiva las instituciones estandarizan comportamientos sociales al reproducir prácticas cotidianas en el seno de la sociedad.

Una definición que suma en este sentido, es la de Roger Friedland y Robert Alford. Ellos aseveran a las instituciones como: “(...) patrones de la actividad super-organizacionales por medio de los cuales los humanos conducen su material en el tiempo y en el espacio, y a la vez como sistemas simbólicos por medio de los cuales asignan una categoría a esta actividad y le otorgan un significado” (Friedland & Alford, 2001:294). Esta definición argumenta la presencia de acciones estandarizadas dentro de la sociedad, las cuales invitan a la actividad humana a regirse por ciertas normas y reglas de conducta.

La anterior definición remite al comportamiento social del hombre. En este sentido, March y Olsen plantean a las instituciones como “conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel desempeña y cuál es la función de ese rol en determinada situación” (Peters, 2003:50). La interconexión de elementos le da a la relación un carácter institucional, lo que amplía el quehacer mismo por medio de roles. Es decir, los roles son de suma importancia dentro del contexto institucional que definen estos autores.

En términos similares Douglas North aporta una serie de observaciones acerca de las instituciones. En primer lugar las define como:

(...) las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El intercambio institucional conforma el modo en el que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (2006:13).

Este autor resalta tres características fundamentales de las instituciones. En primer lugar que las instituciones “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (...)” (North, 2006:14). El autor considera que las instituciones son una guía para “predecir” el comportamiento en sociedad, dado que éstas interactúan constantemente con los humanos y predeterminan conductas. El segundo elemento es económico. El autor plantea que las instituciones deben buscar conseguir resultados eficientes, porque no son independientes del aparato económico. La interacción de ambos elementos es un subsistema donde el modelo económico y las instituciones se apoyan e interactúan, por lo que deben buscar la mejora continua de toda la estructura (North, 2006:25-30). El tercer elemento y en el cual Douglas North hace hincapié es la estabilidad. Ésta es de suma importancia porque sirve como medida para la funcionalidad y efectos de una institución dentro de la sociedad. “La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, en donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo por el anterior” (North, 2006:110). El cambio institucional es una condición necesaria para que el ente se adapte a su ambiente. Por su parte, la estabilidad es una característica que brinda a los miembros de las instituciones certidumbre de las acciones dentro de la organización. No obstante, el aporte de Douglas North es demasiado economicista y racionalista. No se puede delimitar la función de la institución únicamente con fines económicos.

Sin embargo, para esta investigación una de las aportaciones más importantes a las instituciones son las características que enuncia Guy Peters. Él describe cuatro propiedades de las instituciones, las cuales serán retomadas como base para la

determinación de los indicadores de institucionalidad de la política social. El primer elemento es la importancia social.

Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal o informal. Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores (Peters, 2003:36).

Dentro de esta primera característica que hace el autor es importante resaltar dos puntos fundamentales. Primero, que la institución debe ser un elemento de importancia en el desarrollo de la sociedad, para hacer de ésta un referente social. Segundo, que la institución trasciende a los individuos. Con estas dos aseveraciones la institución se afianza en la sociedad y no queda subordinada a un mandato personal.

El segundo elemento de importancia para Peters es “(...) la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo” (2003:36). Esta característica favorece la durabilidad y consolidación de la institución. Las transformaciones que se den en el tiempo sobre las instituciones deben ser como un medio para estar a la par con los tiempos, no deben ser regresivas, de lo contrario se caería en una desinstitucionalización.

La tercera característica de una institución es “...afectar al comportamiento individual. Una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir” (Peters, 2003:37). Bajo esta idea es necesario que la institución tenga en sí misma una serie de códigos de conducta interna, además que otorga identidad al miembro de la institución y puede ser usada como una herramienta de mejora de la conducta.

En la cuarta característica Peters comenta: “por último, y aunque ésta característica no puede ser tan relevante como las otras, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos” (2003:37). A pesar de que el autor dice que esta característica no es muy importante, dentro de la perspectiva de la presente

investigación esta variable tiene la misma importancia que las otras, porque si no se tiene una serie de valores compartidos, las personas pueden desviar los objetivos de la misma a través de las instituciones informales. Estos cuatro elementos serán el punto de partida para la determinación de los indicadores de institucionalidad de la política social de la SEDESOL.

Por lo anterior, el objeto de estudio no sólo es la institucionalización, sino que ésta se asienta en la política social. Por ello es importante hacer referencia de lo que se entiende por política social, acotándola al contexto de las acciones ejecutadas por la SEDESOL. Las definiciones acerca de la política social no son exhaustivas, sin embargo, plantean un concepto sobre el cual se trabaja en esta investigación. En el documento se hace referencia de manera indistinta al concepto de política social o política de desarrollo social.

1.2.1 Política social

La política social es un imperativo dentro de la acción de los gobiernos, Emilio Duhau la define como:

Conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto los ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales (Duhau, cit. pos. Ruíz Velázquez, 2000:62).

En esta primera aproximación, el elemento a resaltar es que la política social es una herramienta del Estado para mejorar las condiciones sociales de una población con determinadas características socio-económicas. En la descripción de Emilio Duhau ésta se ejecuta mediante un conjunto de instituciones, programas y mecanismos, es decir, no es una acción aislada de un sólo ente del gobierno. El punto más importante de la definición es el objeto de la política social, el cual es incidir en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Por su parte Helmut Schoek percibe la política social como una

Aplicación de medios políticos, generalmente medios estatales de poder, con miras a la consecución de metas sociales. Entre éstas metas sociales se encuentran la elevación del nivel de vida, la garantía de un salario suficiente en caso de enfermedad, de invalidez y para la vejez, y la redistribución del producto social a favor de los grupos económicamente más débiles (1984).

Vuelve a resaltar un elemento importante que es la intervención (necesaria o no) del Estado, como una pieza fundamental de las acciones de combate a la pobreza. Este autor habla de la consecución de metas sociales como objetivo de la política social. En el mismo sentido Hernández Bazán refuerza esta idea al decir que “es la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos” (2008:64).

Estas ideas robustecen cuando García Cadena dice que “la política social implica aquellas actividades del gobierno que poseen una influencia específica sobre el bienestar de las personas, ya que es porque se les ofrece dinero o porque se les promete servicios para compensar sus carencias” (García Cadena, 2004:48). Esta definición del autor dibuja un panorama donde la política social es una actividad del Estado, con la cual trata de revertir los problemas del sistema económico. En la misma línea, Ruíz Velázquez ubica la política social como una actividad del Estado en pro de la mejora de las condiciones sociales de las personas para resarcir las carencias del sistema económico (2000).

De las aportaciones anteriores sobre la política social las ideas a resaltar son: a) la política social es una herramienta del Estado; b) tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas; c) apoya en especial a los grupos económicamente débiles; d) se ejecuta mediante instituciones, programas, planes y acciones diversas. Asimismo, ésta va encaminada en muchos sentidos, acorde a las diferentes necesidades sociales de cada país específico, sin embargo tiene algunas características generales que se pueden comentar. En primer lugar se divide en dos partes fundamentales, tal como se describe a continuación:

Los componentes básicos de la política social son el seguro social y la asistencia social. El seguro social nace en la Alemania de Bismark como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, el impulso al desarrollo capitalista. El seguro social forma parte de una política que busca aliviar los defectos desintegradores del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido... La asistencia social cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias. Sin embargo, en los Estados de bienestar europeos dicha asistencia se convirtió en un mecanismo institucionalizado de la seguridad social y con ello, en un derecho social que puede ser reclamado por la ciudadanía, que ya no depende únicamente de la discrecionalidad de los gobernantes. En América Latina, en cambio, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada; con ella no se trata de cumplir derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas, principalmente en materia de salud (Ruíz Velázquez, 2000:31-32).

La política social de la que se encargará la investigación se ubica dentro del espectro de la asistencia social, y de la cual se profundizará más adelante. En este bosquejo, Ernesto Cohen y Rolando Franco dicen que: “La política social tiene tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos a la sociedad” (Cohen & Franco, 2007:44). Estas funciones, que aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de estos autores, contribuyen al desarrollo de las sociedades. La creación del capital humano funciona mediante atención a la educación, salud, entre otras variables, que tienden a invertir en capital humano. Esto es un prerrequisito en el crecimiento económico. Los países no progresan si no tienen fuerza de trabajo debidamente formada (Cohen & Franco, 2007:45).

Por su parte la compensación social se refiere a la lucha contra la pobreza o la superación de la misma mediante estrategias integrales, donde la sociedad sea copartícipe en el proceso de mejora económica y social. Por último, la cohesión social es un proceso por medio del cual una sociedad queda integrada y evita a toda costa la discriminación e integra a todos los sectores, para respetar las diferencias culturales, pero todos incluidos en un modelo de desarrollo (Cohen & Franco, 2007:45-49).

Mediante estas contribuciones se puede observar cómo la política social cumple una función importante: el combate a la pobreza. Sin embargo, al observar el espectro tan amplio de acciones que realiza la política social es necesario mencionar que esta investigación se acotará únicamente en las actividades que realiza la SEDESOL. Lo anterior debido a que el Estado mexicano, desde la Constitución de 1917, tuvo un carácter social. Durante la construcción post-revolucionaria de México fueron creadas una serie de instituciones con carácter social. La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras, fueron instituciones con un alto enfoque de este tipo. Dichas organizaciones implementaron política social en diferentes rubros. Por ello, esta investigación no desconoce ese carácter social del Estado, mas únicamente se enfoca en el papel de la SEDESOL.

1.2.2 Fortalecimiento de las instituciones de la política social.

La institucionalidad de la política social es un tema con pocas aportaciones en su haber, sin embargo, éstas han aportado observaciones y ofrecido definiciones. Una de las primeras referencias es la que hace Miguel Székely, donde define la política social institucional como:

(...) aquella que emana de un acuerdo político y social de atender el problema de la pobreza, establece objetivos y metas claras, y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución, que establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes, y que cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento. La presencia de estas cuatro características garantiza de alguna manera que la política cuente con las atribuciones de continuidad, eficiencia y eficacia (Székely, 2008:170-171).

En esta primera definición es importante resaltar que la política que describe Székely emana de un acuerdo político y social, es decir, es una acción que involucra el binomio Estado-Sociedad. El segundo punto a resaltar son las metas y objetivos; los cuales son de gran utilidad para medir los impactos de las políticas en los contextos donde operen. El tercer punto son los derechos y obligaciones para cada uno de los sujetos involucrados y; el cuarto es la presencia de reglas claras que regulen el proceso de

ejecución. Asimismo, Székely dice que la presencia de éstas cuatro variables otorga continuidad, eficiencia y eficacia a la política social.

Si bien, la definición que aporta Székely a la institucionalización de la política social no es errónea, no cumple con las expectativas de la investigación. No contempla la dimensión institucional de manera amplia, un punto que es fundamental en el proceso de institucionalización, ya que las características que observa Székely no emanan de una reflexión institucional, sino que parten de una sola definición dada por Eisenstadt (cit.pos. Székely, 2006:4-6)

Carlos Acuña y Fabián Repetto aportan otra definición, señalando la institucionalidad de la política social como:

Un conjunto de reglas de juegos, formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social. Para todos los involucrados [actores estratégicos y quienes no lo son], la institucionalidad social representa un entramado que estructura límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad (2006:7-8).

Esta definición es más próxima a lo que se busca dentro de la investigación. Los autores retoman las reglas del juego como una condición importante, sin embargo, considera dentro de éstas las informales. Si bien, las reglas informales dentro de la institucionalización de la política social son una condición resultante de la convivencia entre diversos actores, éstas pueden desviar los fines de la organización, por lo cual se reconoce su presencia, pero no se encuentran en el proceso de la institucionalización porque las reglas informales dependen de las personas, no de la institución.

Esta definición anterior es sin duda muy importante por la amplitud misma de los términos, no obstante, no están contenidas las variables de análisis de ésta investigación, por lo cual haría falta agregar estas características. De manera individual Fabián Repetto aporta otro concepto, "institucionalidad social", dicho concepto lo define como:

(...) el conjunto de reglas de juego formales e informales (que incluye las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad (2010:154).

Este concepto no es exactamente lo que se busca en la investigación, sin embargo, la importancia de éste radica en las críticas que hace en su construcción. En primer término hace una serie de críticas a José Luis Machinea³. En las críticas afirma:

(...) se trata de un listado de atributos del cómo se expresaría la institucionalidad social, faltando explorar con más profundidad el modo en que la conjunción (deseable pero no siempre posible) de éstos aspectos permitiría plasmar los propios principios (obviamente normativos) que los autores resaltan para la política social: universalidad, solidaridad y eficiencia (Repetto, 2010:154).

Esta crítica y la definición misma hacen más extenso el concepto de la institucionalidad de la política social, y reconfigura los mecanismos de demanda social, esto es, se generan nuevas opciones de empoderamiento social ante los problemas. No obstante, esta amplitud del concepto no empata con la institucionalidad de la política social que se busca en la investigación. Otra crítica importante es la que hace a Miguel Székely, en donde señala lo siguiente:

(...) además de la ya indicada limitación de acotar la política social al combate a la pobreza (cuestión que oscila entre ser una decisión conceptual y una decisión política), también emerge un excesivo énfasis en el cómo, dejando sin abordar las posibilidades o limitaciones que la institucionalidad social podría generar respecto al para qué de la política social (Repetto, 2010:154).

Esta serie de comentarios de Repetto sobre las aportaciones de Machinea y Székely, dibujan una idea diferente. El concepto que amplía demasiado, por lo cual no será retomada esta definición de la institucionalidad social.

³ Las críticas que hace Repetto (2010) sobre Machinea son retomadas de Argentina: Aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social (págs. 31 – 54).

Otra investigación que trata el tema de la institucionalidad de la política de desarrollo social en un caso muy específico: atención a grupos vulnerables en el Distrito Federal⁴. Dicha investigación parte de otras premisas diferentes a ésta, las cuales se enumeran:

- a) En lo que refiere a instituciones, parte del marco conceptual de “régimen político”, por lo que ubica a las instituciones como una forma de regulación de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones (Bobbio, Mateucci y Pasquino, cit. pos. Zamarrón Serratos, 2009:8).
- b) Dentro del marco teórico-conceptual no define el proceso de institucionalización, sólo enuncia leyes que se han promulgado en materia social en el Distrito Federal. El autor ubica la institucionalización como un proceso únicamente normativo, el cual se desarrolla mediante la difusión de normas jurídicas, con lo cual se ubica dentro de la vieja escuela institucionalista-jurista.
- c) Las definiciones de las cuales parte son demasiado amplias, ya que empieza a definir desde “Estado”, “Gobierno”, “administración pública”, “régimen político”, entre otros conceptos, los cuales se alejan y hacen muy amplia la investigación.

Por estas razones el trabajo comentado no será retomado dentro del documento, porque para explicar el fenómeno de la política social no se ubica dentro de la misma escuela ni corriente teórica que ésta investigación.

Sin embargo, con las diferentes aportaciones anteriores, el concepto construido de institucionalización de la política social es: Un entramado institucional de carácter formal (sin desconocer las relaciones informales) que incluye normas internas y externas a la institución ejecutora, rutinas y costumbres organizacionales para atender el problema que la política social defina. Dichas reglas deben establecer objetivos y metas claras en tiempos determinados; mecanismos de evaluación y buscar atribuciones de autonomía

⁴ Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, presentada por Zamarrón Serratos, M. Á. (2009). *La construcción e institucionalización de la política social del Distrito Federal en atención a grupos vulnerables (2001-2006)*. México: edición propia.

política y técnica, universalidad de procesos, contar con estructura interna, además de operar con estabilidad y eficiencia en las acciones desarrolladas.

Dentro del concepto propuesto el “entramado institucional” se entenderá como una institución ejecutora, con un plan rector y un presupuesto para ejercer facultades y obligaciones. Este entramado es una parte fundamental dentro de la institucionalización de la política social, debido a que si no se cuenta con una institución ejecutora, un presupuesto y un plan de acción (nacional y/o sectorial), no es posible analizar la institucionalidad de la política social.

La “formalidad” está dada en función de la institucionalización. Si se quiere fortalecer la institución, todas y cada una de las acciones deben estar debidamente sustentadas en una estructura estable (norma o plan). No se desconoce la informalidad porque las instituciones informales son un resultado de la actividad y relaciones humanas.

La definición hace mención de “normatividad interna y externa”. La primera surge como una condición de carácter organizacional, donde la institución ejecutora debe contar con reglas internas para su organización. El segundo tipo de normativa, está referida a las leyes fuera de la organización, pero las cuales también dan las atribuciones a la institución ejecutora. Las “rutinas y costumbres organizacionales” son las prácticas recurrentes en la organización misma, éstas deben estar enfocadas a los objetivos organizacionales.

La atención al “problema que la política social defina”, surge de la perspectiva que brindan Franco y Székely al decir que:

En la práctica, este objetivo general (combate a la pobreza) debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país, y reflejar las necesidades de cada sociedad y no la inercia presupuestaria o la presión de grupos de interés. En efecto, como se argumenta en CEPAL (2006, cit. pos. Franco & Székely), pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas únicas”: cada sociedad debe fijar sus prioridades en materia social. Además, aunque los derechos económicos y sociales son universales, deben adaptarse a las

limitaciones impuestas por el nivel de desarrollo en lo que respecta a su contenido específico (Machinea & Cruces, 2010:43).

Con esta perspectiva, la política social no es una acción estandarizada, rígida y hermética. Por el contrario, ésta funciona como un instrumento aplicable a una gran variedad de realidades y contextos diferentes, adaptándose a las necesidades de cada uno de ellos.

En la definición se hace mención de que las reglas deben establecer objetivos y metas claras en tiempos determinados, así como mecanismos de evaluación. Ésta idea funciona para efectos de medición en los impactos de las políticas. Es necesario medir los alcances de una política implementada y programarlos en tiempos definidos.

Finalmente, las atribuciones que están presentes en la definición (autonomía política y técnica, universalidad de procesos, estructura interna, estabilidad y eficiencia) son atribuciones que se encuentran en el marco de la institucionalización. Son elementos que deben de estar presentes para hablar de una institucionalización de la política social, estos serán los elementos a medir dentro de la investigación.

Asimismo, una vez incluidas todas y cada una de las partes de la definición, se cumple con las características de la institución que aporta Guy Peters:

- a) La institución se vuelve un rasgo estructural de la sociedad (Peters, 2003) al encauzar una serie de acciones importantes para ésta mediante la política social.
- b) La estabilidad a través del tiempo de la que hace referencia Peters (2003) esta contemplada como una de las variables de institucionalización, lo cual le dará a la institución ejecutora una inalterabilidad en sus acciones.
- c) La normativa y rutinas organizacionales aportan el elemento de afectar el comportamiento de los individuos miembros de la institución (Peters, 2003)
- d) Asimismo, la formalidad institucional y las costumbres organizacionales transmitirán los valores de la organización, última característica que aporta Peters (2003).

1.3 Unidades de observación de la institucionalidad de la política social.

Las variables mediante las cuales se podrá medir la institucionalización de la política social están dentro de la corriente neoinstitucionalista, dichas variables son:

- a) Autonomía política y técnica
- b) Complejidad y estructura interna
- c) Universalidad y procesos internos⁵
- d) Estabilidad institucional

Autonomía política y técnica: La autonomía es una variable fundamental en el desarrollo de las actividades institucionales. “La demanda de autonomía institucional es necesaria para establecer que las instituciones políticas sean algo más que simples reflejos de las fuerzas sociales” (March & Olsen, 1997:65). La autonomía es importante como factor para llevar los núcleos de decisiones a los niveles en donde la interacción del ente con su ambiente es determinante en la satisfacción de las demandas sociales. No obstante, “la autonomía institucional es un factor importante en el desarrollo de la integración política, pero no la garantiza” (March & Olsen, 1997:260), por ello éstas variables deben en todo momento de interactuar en las instituciones para lograr el impacto de la institución.

Complejidad y estructura interna: Estas variables se sitúan principalmente en desarrollo y profesionalización de los servidores públicos, con lo cual la estructura se hace más sólida y cumple de una mejor manera las funciones que le son asignadas (Puente, 2006:93-94). Las organizaciones favorecen activamente el profesionalismo y las actividades se delegan a profesionales (Meyer & Rowan, 2001:98), las actividades dentro de las instituciones se deben desarrollar por personas cuyas características intrínsecas cubran los perfiles de preparación que la organización necesite para el buen cumplimiento de sus funciones. El profesionalismo estimula el mejor rendimiento de la institución y acompañado de factores como la mejora tecnológica, ayuda en el desarrollo de las funciones sociales que cumple la institución (North, 2006). En el

⁵ Variables retomadas de Puente (2006:87-89) sobre la institucionalización legislativa.

aspecto organizacional, mientras un ente más organizado esté y tenga mejores procesos internos, mayor grado de institucionalización tendrá (Jepperson & Meyer, 2001). Por lo que es importante tener una estructura sólida y un aparato administrativo estable que garantice la mejora en la realización de las tareas asignadas.

Universalidad de procesos internos: Consiste en mecanismos institucionales que sean regulares y no dependan de la persona o grupo que esté al frente de la institución para que éstos cambien (Puente, 2006:108). Como parte de la variable se encuentra la normatividad, retomando a March y Olsen, “por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política” (1997:68). Todas esas normas formales e informales están en interacción dentro de la institución misma y en el proceso de la toma de decisiones.

Dichas normas cumplen varios fines, tal y como lo describen March y Olsen:

Pueden ser reglas de evaluación que especifiquen criterios para estimar los resultados; así como regular la asignación de autoridad y de responsabilidad, el mantenimiento de registros, además de la recopilación y manejo de la información. Pueden especificar quien tiene acceso y a qué clase de instituciones o palestras y en qué condiciones, incluyendo los derechos de oposición política; al igual que regular los tiempos adecuados para decir o hacer tales o cuales cosas a través de la fijación de toda clase de límites o imponiendo circunstancias especiales en las que no se pueden hacer ni decir ciertas cosas (March & Olsen, 1997:68).

Estabilidad: La coherencia de las acciones lleva a que éstas sean estables a lo largo del tiempo, y por lo tanto esto permea en el nivel de institucionalidad:

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica convincentemente la estabilidad en los procesos sociales. La explicación descansa en dos ideas: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual (March & Olsen, 1997:18).

La estabilidad en los programas sociales que se implementen por la SEDESOL es muy importante, ya que de ello depende en gran medida el ataque a la pobreza, porque la estabilidad no permite desviaciones en los objetivos. “La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales animadas en una jerarquía donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior” (North, 2006:110).

Las variables enunciadas son las que se buscarán medir en el proceso de institucionalización de la política social. Estas variables han sido recogidas de las aportaciones de diversos autores consultados durante la investigación. Las variables se aplicarán en el estudio de la institucionalización de la política social en México.

1.3.1 Desarrollo de indicadores sobre el fortalecimiento de la política social.

Las investigaciones sobre la institucionalización de la política social son pocas, hay una serie de indicadores de algunas investigaciones que se pueden retomar. A continuación se enuncian las unidades de observación que Miguel Székely ha propuesto.

1. Existencia de un Ministerio del Desarrollo Social cuyo mandato principal sea el combate a la pobreza.
2. Establecimientos concretos en un Plan o Programa Nacional.
3. Definición y adopción de indicadores de evaluación y cumplimiento de objetivos.
4. Marco jurídico que establezca responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
5. Presupuesto para ejercer facultades.
6. Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de gobierno.
7. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana
8. Existencia de reglas de operación para los Programas y Acciones.
9. Construcción de Padrones de Beneficiarios.
10. Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios (Székely, 2008:171).

Con éstos indicadores que propone el autor se mide la institucionalización de la política social. El autor describe su trabajo de la siguiente manera: primero, propone una primera operacionalización del concepto de “institucionalización” de la política social para América Latina y presenta un diagnóstico general sobre el grado de avance en la materia en la región. Posteriormente, trasciende la discusión conceptual al proponer diez elementos concretos y verificables en la práctica para caracterizar a la institucionalización de la política social (Székely, 2006:3).

Dichos indicadores establecen la solidez institucional en el combate a la pobreza, sin embargo no son los únicos, ya que también José Luis Machinea aporta algunos indicadores para medir el nivel de institucionalidad de las políticas sociales en América Latina.

1. Un primer aspecto es la presencia de reglas claras, explícitamente acordadas y que permanezcan en el tiempo. Las dos primeras contribuyen a la transparencia y solidez, la segunda tiene que ver con que la intervención sobre lo social, especialmente cuando no es asistencial y focalizada sino universal y estructural, requiere sostenibilidad en el tiempo para consolidarse y rendir los resultados esperados.
2. Un segundo atributo es que las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz. Gerenciar programas sociales, especialmente los que tienen carácter focalizado y orientados a grupos de riesgo, no es lo mismo que en otras áreas de la economía.
3. Un tercer elemento es la capacidad para articular entre instituciones de la política social. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales.
4. El cuarto elemento es el de participación y reclamo –empoderamiento, según suele decirse frecuentemente, o simplemente “voice” para usar el conocido término hirshmaniano.
5. Quinto, las instituciones sociales deben concebirse para atender éstas afligencias sociales tomando debida nota de las dimensiones territoriales.
6. Sexto, la mayor mezcla público-privada en la provisión y financiamiento de los servicios han implicado nuevos y significativos desafíos regulatorios.
7. Séptimo, es necesario crear instituciones donde los ciudadanos hagan valer sus derechos sociales. Sus derechos a ciertos niveles de educación, salud o alimentación (Machinea, 2004).

Los indicadores de José Luis Machinea son más generalizados e incluye aspectos normativos, como la presencia de reglas claras y acordadas: aspectos técnico-administrativos dentro de la organización misma, como la gestión eficaz; aspectos de

fortaleza institucional como la articulación de instituciones afines en la política social; espacio para participación y reclamo, y concebirse como institución donde se hagan valer derechos ciudadanos y atienda las afligencias sociales. Por último abarcó también aspectos económicos como el financiamiento público-privado.

Estos parámetros son importantes porque se pueden encontrar una serie de convergencias y divergencias entre ambas perspectivas. Como primer apunte, la primera característica observada en Székely acerca de la creación de instituciones de combate a la pobreza, Machinea la contempla, pero como un mecanismo para que los ciudadanos hagan valer sus derechos sociales. En la parte de diseño institucional, esto es importante, así que se considerará dentro de los parámetros de investigación.

Machinea menciona la importancia de reglas claras. Este punto es uno en los que más concuerdan ambos autores. Miguel Székely plantea este punto en 3 de sus parámetros; en el establecimiento de un plan nacional sobre el tema, en el marco jurídico que faculte a cada actor de la política social y en el marco jurídico que reglamente la conducta de cada actor.

Un punto más en concordancia es lo que Machinea llama “requisito de gestión eficaz”, donde la institución debe desempeñarse con eficiencia y eficacia en la consecución de sus fines. Esto es retomado por Székely en los indicadores de análisis del cumplimiento de objetivos. Otra variable en concordancia es lo que Machinea llama articulación entre instituciones de la política social y la coordinación a nivel territorial. En esta variable, Miguel Székely también hace referencia cuando habla de mecanismos de coordinación intra y entre órdenes de gobierno. Con esta característica, el federalismo entra en juego dentro de la institucionalización de la política social.

Posteriormente la propuesta donde se encuentran ambas ideas, es la participación social. Machinea lo abarca en dos de sus propuestas, primero en lo que él llama participación y reclamo por parte de la sociedad, y después en exponer las instituciones sociales como mecanismos para que los ciudadanos hagan valer sus derechos. Hay

concordancia con Székely al hablar de contraloría social e instancias de participación ciudadana.

Finalmente, en ambas aportaciones hay una serie de variables en las que no hay coincidencia; no porque sean contrarias, sino porque son características de corte técnico en la implementación. Székely habla de presupuesto para que la instancia ejerza facultades, reglas de operación de los programas y de la construcción de padrones de beneficiarios. Mientras tanto, Machinea propone la mezcla de recursos público-privados como medio de financiamiento.

Estas aportaciones complementarán las variables de observación comentadas con anterioridad, de tal suerte que lograrán ampliar el panorama de los parámetros de institucionalización de la política social.

- a) Autonomía política y Técnica
- b) Complejidad y estructura interna
- c) Universalidad y procesos internos
- d) Estabilidad institucional

Autonomía Política y técnica: En la autonomía política se determinará la independencia en las decisiones que tiene la institución con respecto a la Presidencia de la República. En la autonomía técnica se analizará el grado de interacción que tiene de otras instituciones.

Complejidad y estructura interna: la complejidad se analizará mediante dos dimensiones: profesionalización y estructura interna. En la primera se medirá el grado de profesionalización que tienen los servidores públicos en el ejercicio profesional y los medios por los cuales llegaron a ese puesto. En estructura interna se evaluará la organización interna de la institución y las áreas de la misma.

Universalidad y procesos internos: en esta variable busca analizar el funcionamiento interno de la Secretaría para dar hincapié en la parte normativa y técnica de la dependencia.

Estabilidad institucional: dentro de esta variable se medirá la duración de los titulares al frente de la Secretaría, así como las transformaciones reglamentarias que ha sufrido la misma en pro de mejorar los servicios que presta.

Capítulo II. Antecedentes de la institucionalización de la política social en México desde la creación de la SEDESOL.

En este capítulo se hace una revisión de la institución ejecutora de la política social en México, la SEDESOL. El objetivo de este capítulo es describir los programas más representativos de la política social en México, con atención al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), 1988-1995; Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1995-2001 y el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES (2002-2010), ya que han sido los programas base del discurso de la política social en los tres sexenios de referencia.

En la primera parte se describe el nacimiento de la SEDESOL. En esta descripción se mencionan las instituciones que la antecedieron y las estrategias con las cuales surgió. Después se revisa cronológicamente cada uno de los programas mencionados con anterioridad, iniciando con PRONASOL. En dicha descripción se hace hincapié en la estructura del programa y en la base discursiva que tenía. Posteriormente se mencionará la metodología que empleaba el PRONASOL. En lo referente al PROGRESA se hace una descripción de la estructura que tenía el programa. Posteriormente se citan algunas opiniones y críticas sobre su aplicación, sobre todo por los tiempos en los que aplicó dicho programa, también se disertará con la continuidad que le dio con el siguiente programa.

Acerca del programa Oportunidades se menciona su estructura, además de una serie de directrices y de críticas en la aplicación del mismo. Finalmente se menciona la Ley General de Desarrollo Social como base normativa de la política social en México. Sobre esta ley se diserta una serie de mejoras y aportaciones que hace a la política general de desarrollo social, así como las debilidades que se encuentran en la misma. En estos dos últimos apartados no se retoman algunos aspectos debido a que éstos son retomados dentro de los parámetros de institucionalización de la política social, de tal manera que serán retomados dentro del capítulo cuarto de la investigación.

2.1 Elementos jurídicos que dan sustento a la Secretaría de Desarrollo Social.

La SEDESOL es la institución encargada de ejecutar la política social del Gobierno Federal, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Dicho ordenamiento otorga a la SEDESOL una serie de atribuciones, de las que destacan por su importancia las siguientes:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado; (LOAPF, 2009, Art. 32).

De las 33 fracciones que contiene el artículo 32 de la LOAPF, el cual se refiere a la SEDESOL, sólo éstas expresan de manera directa la responsabilidad de dicha Secretaría en la conducción de la política social; el resto de las fracciones, si bien tratan asuntos de política social, lo hacen de manera indirecta, porque alude a programas sobre vivienda, desarrollo urbano y de coordinación con entidades federativas y municipios.

De los tres fracciones anteriores, la primera le otorgan a la SEDESOL, de manera explícita, facultades para conducir el combate efectivo a la pobreza. Este punto es indispensable porque se asigna dicha atribución a una institución específica. En este sentido se cumple la primera condición del análisis que hace Miguel Székely, porque en sus parámetros de institucionalización hace referencia a la necesidad de un Ministerio o Secretaría cuyo mandato principal sea el combate a la pobreza (Székely, 2008).

El segundo concepto de la ley aporta es una serie de prioridades en el combate a la pobreza, éstas son: la política de asentamientos humanos, de desarrollo urbano y vivienda. Dichas atribuciones enmarcan las acciones que debe encabezar la Secretaría para apoyar a la población más desfavorecida.

En la tercera fracción se resaltan dos aspectos importantes, en primer lugar la previsión de la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno. Ésta será ejecutada por la SEDESOL y sigue el mismo objetivo de combate a la pobreza. Este mecanismo debe ser convenido mediante un documento en el cual queden asentadas las acciones a realizar para dar solidez a las relaciones intergubernamentales. El segundo punto es la búsqueda constante de la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control (LOAPF, Art. 32). La simplificación de procedimientos implica una mayor agilidad en la estructura administrativa completa.

Finalmente, la fracción VI, de la LOAPF expresa que a la SEDESOL le corresponde la coordinación y ejecución de los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos. Esto es fundamental para dar sustento a las acciones que han realizado los gobiernos en la creación de programas de combate a la pobreza. Una de las especificaciones de esta fracción es que dichos programas deben de atender en especial a los pobladores de las zonas áridas, rurales y a los núcleos de escasos recursos en las zonas urbanas.

El contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se esboza un pequeño panorama sobre la SEDESOL. Sin embargo, para conocer la institución es necesario analizar sus antecedentes históricos y los procesos que dieron lugar a su creación.

2.1.1 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.

Las actividades de desarrollo y asistencia social por primera vez fueron delegadas a una secretaría de Estado en 1937 cuando fue creada la Secretaría de Asistencia, la cual tenía, entre otras funciones, las siguientes:

- I. La organización de la asistencia pública en el Distrito y los Territorios Federales.
- II. La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas.
- III. La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor el servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores.
- IV. Prevenir y atender la miseria y la desocupación (DOF, 1937).

Asimismo, esta secretaría tenía a su despacho asuntos referentes a los servicios de salud que el Estado prestaba, entre ellos, la administración de los hospitales, escuelas, asilos (DOF, 1937), entre otros establecimientos dedicados a tareas de ayuda a los segmentos de la población desfavorecidos económicamente.

En 1943 la Secretaría de Asistencia se fusionó en con el Departamento de Salubridad para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta nueva secretaría contaba con facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y la beneficencia públicas (López, 1993:348). Esta secretaría fue creada para llevar a cabo los cometidos de la administración pública en los temas de asistencia pública y protección sanitaria, cuidando la defensa social del individuo (DOF, 1943).

Posteriormente, la historia de la SEDESOL estuvo delimitada por dos instituciones básicas: las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La SAHOP fue creada a finales de 1976 con el principal mandato de atender los problemas de desarrollo urbano y asentamientos humanos en el país, derivados del crecimiento de las ciudades (Hernández Reyes, 1993). Esta institución tenía como principales funciones:

- Fomentar y conducir la Política General de Asentamientos Humanos

- Planear la distribución de la población y ordenamiento del territorio
- Promover el desarrollo de la comunidad
- El resto de las atribuciones corresponde a medio ambiente, conservación y creación de obra pública, así como de infraestructura urbana (Hernández Reyes, 1993:46-47).

En esta serie de atribuciones es posible identificar que la prioridad para la institución no era el combate a la pobreza, sino el desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. En menor medida el desarrollo social dentro del tercer punto, donde comenta que era facultad de la Secretaría promover el desarrollo de la comunidad.

A pesar de no tener influencia directa en la política social, la SEDUE afinó una visión relevante: dedicar una secretaría de Estado a un problema específico de la población. Esta visión prevalece en la SEDESOL al destinar recursos a un problema específico, la pobreza.

La SEDUE no permaneció mucho tiempo, “seis años después, en el diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial era la de: atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología”⁶ (SEDESOL, 2010). Este nuevo ministerio tenía como facultades atender situaciones enfocadas a los asentamientos humanos, medio ambiente y vigilancia de los recursos naturales. Dejó de lado el tema de la política social en relación con la Secretaría anterior.

Finalmente el 25 de mayo de 1992, a mediados del Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, fue creada la SEDESOL.

La SEDESOL aparece dentro de la estructura gubernamental como el principal mecanismo de poder ejecutivo creado para elaborar, desarrollar y dar seguimiento a la Política Social durante el presente sexenio (1988-1994). Instaurada a la mitad del periodo del actual gobierno, esta Secretaría se destaca principalmente por el contenido y magnitud de sus programas, quedando estos definidos en los objetivos que le son asignados y que en gran medida recogen las aspiraciones de

⁶La SEDESOL no profundiza en las instituciones que la antecedieron, las referencias son retomadas de Hernández Reyes, sin embargo, señala de las dos Secretarías de Estado que se mencionaron como antecedentes.

los diversos grupos sociales, pero sobre todo de los más desprotegidos (Hernández Reyes, 1993:54).

En la configuración de la SEDESOL se observó una nueva estructura de ejecución en la política social. Las atribuciones ya no eran únicamente dirigidas a la política de vivienda y ecología del Gobierno Federal, sino que se podía vislumbrar una participación en el combate a la pobreza. Dichas atribuciones emergían de la coordinación de la SEDESOL para con el PRONASOL.

2.2 Programa Nacional de Solidaridad como base de la política social, 1988-1994.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el programa base de la acción gubernamental durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Creación del Ejecutivo Federal, este programa fue la base discursiva de ese sexenio. En este espacio se analizarán las estructuras sociales y políticas alrededor de dicho programa.

El PRONASOL emergió como la estructura programática más importante dentro del gobierno de Carlos Salinas. El programa contemplaba una serie de valores que darían curso de acción al combate a la pobreza, tal como fue definido por los funcionarios del mismo:

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los órdenes de gobierno y a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad.

En el marco de un enfoque integral para combatir la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad, es el instrumento por excelencia para renovar una cultura de solidaridad y de participación social. El combate a la pobreza requiere de un elevado espíritu de solidaridad de todos los mexicanos (Rojas Gutiérrez, 1989:96-97).

Con esta descripción se puede detectar cómo el PRONASOL no sólo era concebido por las autoridades como un programa o un conjunto de estrategias, sino como una forma diferente de organización política (por la concurrencia de los tres órdenes de gobierno),

fuerza de organización social (por la consulta a la ciudadanía), incluso como la punta de lanza de una serie de valores en sociedad.

Este programa actuaba con una filosofía, mediante la cual se ejecutarían todas y cada una de las acciones a realizar. Los valores que mencionaba Solidaridad eran:

- 1) Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y comunidades.
- 2) Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en el programa.
- 3) Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social.
- 4) Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos (PRONASOL, 1994:58-62).

La mejora de la calidad de vida de los habitantes era el objetivo del gobierno, ésta debía asentarse mediante trabajo colectivo con las personas. Al respecto el Consejo Consultivo del PRONASOL dice:

Solidaridad, eje de la nueva política social, no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta. La retoma, como un valor profundamente arraigado en nuestras tradiciones –especialmente entre la población más pobre del país- y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas. El trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practican en casi todas las regiones del país: lo mismo entre los grupos indígenas de las sierras de Oaxaca o de Puebla, que en las comunidades mestizas de Michoacán y Guerrero, o en las vecindades y colonias populares de las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y el Estado de México. Por ello, Solidaridad ha encontrado eco en todos los rincones de México. Su impacto y trascendencia se deben a la proximidad que tiene con la amplia gama de formas de organización solidaria, tales como el tequio, la mayordomía o la mano vuelta, que son formas de trabajo comunitario propias de la diversidad cultural del país (PRONASOL, 1994:8-9).

Esta visión de ayuda mutua entre “hermanos” plasmó una característica no muy debatida hasta ese momento: participación ciudadana, la cual se efectuaba en el marco de relaciones sociedad-Estado. Este esquema de participación favorecería a las regiones y la comunicación entre los miembros que la componen, para hacer más fácil la ejecución de proyectos y obras de beneficio para los habitantes:

(...) incluir otras formas de trabajo comunitario basadas en la existencia de relaciones de afinidad colectiva –como las que se dan entre vecinos y amigos, o de parentesco directo o ampliado, por consanguinidad o compadrazgo-, que se caracterizan por su gran estabilidad y permanencia, la política social se ha visto enriquecida por importantes activos sociales hasta entonces desaprovechados, que potencian su capacidad y eficiencia (PRONASOL, 1994:10).

El Consejo Consultivo del PRONASOL señalaba que el programa encabezó una serie de estrategias enfocadas a las regiones y su productividad, estos planteamientos fueron hechos a raíz de los cambios económicos internacionales, los cuales, configurarían un nuevo esquema de gobernabilidad (PRONASOL, 1994). Dichos cambios iban a estar acompañados de una reforma en lo económico, lo que dejaba de lado el modelo benefactor-paternalista del Estado:

Iniciar de manera simultánea un riguroso saneamiento de la economía de cara a los cambios mundiales, sin abandonar la política social, implicaba, no la simple continuidad de los esquemas de política de bienestar puestos en marcha desde entonces, sino abrir un lapso de transformación en las propias concepciones y prácticas de bienestar colectivo, con el fin de:

1. Conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, que en el neoliberalismo se conciben como terminantemente antagónicos.
2. Aumentar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados, burocráticos y a la apropiación clientelar, para promover nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto para orientarlo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades (PRONASOL, 1994:12-13).

Según el PRONASOL, este cambio en la forma de tomar las decisiones se enfocaría en el combate a la pobreza extrema y la creación de condiciones físicas necesarias para la igualdad de oportunidades, con el fin de llevar al pleno desarrollo las capacidades de la población (PRONASOL, 1994:33). Asimismo, Rojas Gutiérrez planteaba que cada uno de los valores del PRONASOL eran ejecutados mediante una serie de estrategias y líneas de acción, donde destacaron las siguientes:

- Apoyar a la agricultura en zonas de alta siniestralidad y a la diversificación productiva en el campo.
- Impulsar y apoyar la multiplicación de proyectos productivos y a la incorporación de la población a los mismos, capacitando a los grupos, individuos o comunidades beneficiarias.

- Promover la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y del equipamiento urbano en las colonias populares de las grandes aglomeraciones.
- Consolidar, ampliar y mejorar la capacidad de los servicios de educación, salud, de abasto popular y de alimentación en los niveles estatales y municipales (Rojas Gutiérrez, 1989:97).

Bajo esta perspectiva, el PRONASOL funcionaba sobre cuatro ejes: agricultura; proyectos productivos; vivienda y uso de suelo; educación y salud. También, preveía estrategias coordinadas con cada uno de los sectores. Por coordinación se entendía la relación con los gobiernos subnacionales. Ésta se ejecutó mediante el “establecimiento de acuerdos especiales de coordinación con gobiernos estatales y municipales, para fortalecer su capacidad de gestión y ejecución” (Rojas Gutiérrez, 1989:98).

Bajo las descripciones del Consejo Consultivo y de Rojas Gutiérrez, el PRONASOL contó con una metodología que incorporaraba a los sectores sociales, gobiernos estatales y municipales, además que se les impulsaría a través de su propia organización. Para ello el método de PRONASOL consistía en lo siguiente:

Cuadro I. Metodología del PRONASOL.

- 1) La formación de comités de Solidaridad requiere de una consulta pública como mecanismo esencial para captar las demandas sociales a escala microrregional. (...)
- 2) La integración de un comité de Solidaridad cumple con dos objetivos: generar una representación directa de la comunidad y, por tanto, la formación de un interlocutor reconocido y obtener, además, el concurso y compromiso directo de las comunidades en la concertación de voluntades.
La integración de un comité de Solidaridad exige la celebración de una Asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, de la elección directa de sus representantes o mesas directivas (integrados por un presidente, un secretario, un tesorero, y tantos vocales como funciones tengan que cumplir), así como de su validación por parte del Delegado del Programa o de uno de sus representantes (...).
- 3) A través de la consulta comunitaria y de la integración de los Comités, se acota microrregionalmente la demanda social y se sientan las bases para una orientación selectiva, ya no masiva e indiscriminada del gasto público.
- 4) Los Comités proceden a jerarquizar las demandas asumiendo que existen recursos escasos, lo que obliga a las comunidades a racionalizar la demanda social. Esto conforma uno de los primeros actos de corresponsabilidad.
- 5) Se procede, entonces, a levantar un Acta de Concertación, donde se registran los compromisos comunitarios con el responsable o representante de SEDESOL.
- 6) Con el apoyo técnico de alguna instancia de gobierno, generalmente la Delegación de SEDESOL o un técnico del municipio, se realiza un *Expediente Técnico*, que incluye, desde las acciones a realizar y los recursos involucrados, hasta el cálculo de los costos y tiempos de la obra. (...)
- 7) La comunidad hace el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización de las obras por realizar, hasta las de ejecución y entrega de las mismas, toda vez que participa durante todo el proceso.
- 8) Finalmente, antes de recibir la obra, cuando participó algún contratista en su ejecución, el Comité de Solidaridad debe recibir la obra, manifestando por escrito de conformidad, requisito sin el cual el contratista no podrá cobrar por el trabajo realizado. (...)

FUENTE: Metodología ejecutada por PRONASOL en la asignación de recursos y programas en las regiones. Tomado de Solidaridad, una visión de la Modernización de México, Pág. 64-67.

Esta estructura empleada en el programa resaltaba una participación importante de todos los sectores. Los actores sociales, municipales, estatales y federales influyen en la ejecución del programa, pero el proyecto original debía estar enmarcado en las necesidades que la sociedad definió en las primeras reuniones de trabajo.

Asimismo, el Consejo Consultivo del PRONASOL aportaba algunas cifras sobre el programa:

En lo que toca a la composición del gasto en desarrollo social, se observa que los renglones que más han pesado son los relativos a la educación y salud con una proporción superior a 40% cada uno, Solidaridad, con una participación de alrededor de 7% y Desarrollo Urbano, con un porcentaje superior a 5.

Entre 1988 y 1992, todos los rubros de desarrollo social presentan importantes crecimientos en términos reales, destaca Solidaridad y Desarrollo Regional, que aumentaron en 247.4; a este aumento le siguieron los registrados en Educación, 68.7%; Salud y Laboral, 64.6%, y Desarrollo Urbano, 56.1%.

En el mismo sentido, atendiendo al gasto social por habitante, si bien en 1992 era 1.7 veces mayor al observado en 1988, por lo que le toca al gasto por persona destinado a Solidaridad y Desarrollo Regional en el mismo periodo había aumentado en 3.2 veces (...) (PRONASOL, 1994).

El panorama financiero denota la importancia que tenía el programa en el gobierno de Carlos Salinas; no obstante, las acciones que encabezó el PRONASOL fueron severamente criticadas por una serie de actores que estaban cansados del régimen del partido hegemónico prevaleciente hasta entonces, como comenta Wayne Cornelius:

(...) los líderes de los partidos de oposición que con frecuencia se quejaron de que la asignación de fondos del PRONASOL por estado o localidad correspondía a criterios políticos; parecía que los recursos del programa se orientaban hacia zonas donde la oposición parecía ser más fuerte (...) (1996:189-190).

Esta tesis de los beneficios políticos con el uso del PRONASOL se vio reforzada cuando en las elecciones de 1991 el PRI arrasó (en términos políticos) con la cámara de diputados, lo cual se veía complicado dado el escenario político arrojado de las elecciones de 1988.

Así pues, el PRONASOL fue la estrategia de combate a la pobreza, la más importante del gobierno de Salinas, pero también fue la base del apoyo político en un periodo muy complicado para el partido hegemónico. No obstante, la discusión sobre la estrategia del PRONASOL y los usos políticos que se le dieron provocaron algunos cambios en la política social. Se tuvieron modificaciones en las formas de ejecutar la política social a pesar de que se dio continuidad a las acciones en el siguiente programa: PROGRESA.

2.3 Programa de Educación, Salud y Alimentación

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) fue la base de acción del gobierno de Ernesto Zedillo en pro del desarrollo social. “Desde un principio se pensó el PRONASOL como un programa que fuera más allá del sexenio salinista y que fuera el eje principal de la política social del Estado” (González Gómez y González Gómez, 2009:264). Si bien, en este espacio no corresponde el análisis de los motivos que llevaron a darle continuidad al esquema de PRONASOL, es necesario revisar la transición que se dio de PRONASOL a PROGRESA.

El cambio en el poder de 1994 representó en México un desafío muy importante debido a los problemas que se dieron en el país en ese año. La crisis económica, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato del candidato presidencial del partido en el poder, entre otros factores, plantearon un panorama complicado para el nuevo presidente, Ernesto Zedillo. Dado este escenario, Zedillo optó por otras estrategias con una concepción diferente a la planteada por el PRONASOL.

Los cuestionamientos sobre las intenciones políticas del PRONASOL llevaron a modificaciones en ciertos rubros y aplicaciones.

En suma, el PRONASOL era considerado un obstáculo para la democratización de México. Cuando Salinas dejó la presidencia, en 1994, el PRONASOL quedó a merced de sus detractores. El gobierno del recién nombrado presidente Ernesto Zedillo lo relegó en forma discreta, pero sin perder aparentemente su compromiso

con los pobres, mediante nuevos esquemas (DeLeón & Hernández Quezada, 2001:453).

Bajo este esquema, entró en la escena política nacional una nueva estrategia de combate a la pobreza. "(...) en agosto de 1997, el presidente Zedillo anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual tuvo muy poca difusión en comparación con el relieve que se dio al PRONASOL y nunca suscitó mayores debates" (DeLeón & Hernández Quezada, 2001:466).

El PROGRESA tuvo algunas diferencias con su antecesor, en primer lugar tenía tres componentes dentro de su actuar, estos fueron:

1) Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar; 2) atención básica de salud para todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y los lactantes, a los niños menores de dos años; y 3) transferencias monetarias para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar (SEDESOL, 1998:62, cit.pos. Dieterlen, 2000:192).

Dentro de los tres elementos del PROGRESA resaltaron cambios fundamentales en relación con el anterior programa. En primer lugar, los componentes fundamentales no tratan el tema de obras públicas, trataron de apoyos directos a personas con ciertas características socioeconómicas, tal es el caso de niños en edad escolar, lactantes y madres embarazadas; todos ellos como población objetivo dentro del programa.

En los aspectos del programa se detecta que las acciones de dicha estrategia iban encaminadas a los tres elementos presentes desde el nombre mismo: educación (becas y útiles escolares); salud (atención básica de servicios de salud) y alimentación (dotación de suplementos y transferencias monetarias). Con lo anterior el PROGRESA fue más específico en las acciones a realizar. Al respecto, en la presentación del programa decía que:

PROGRESA busca remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, así como beneficiarse de la formación de capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada. PROGRESA busca, en esencia, asegurar que estas familias, que viven en contexto de muy alta marginación tengan a su alcance oportunidades genuinas

de satisfacer las necesidades básicas que representan la educación, la salud y la alimentación para el desarrollo de sus miembros y el bienestar familiar (Poder Ejecutivo Federal: Progres, s/f:5, cit. pos. Dieterlen, 2000:193).

Lo anterior afirma que los problemas que buscaba resarcir el programa eran la educación, salud y alimentación, como “necesidades básicas” de la población en condiciones más apremiantes. Asimismo, este programa concebía de manera diferente la participación social que lo que hacía su antecesor, en el PRONASOL se mencionaba la participación como un componente fundamental de las acciones, el PROGRESA se basó en un esquema que:

(...) fomenta la salida individual e individualista de la pobreza lo que anula la acción colectiva como mecanismo para superarla. Los beneficiarios no participan colectivamente en ningún tipo de definición del uso de los recursos destinados al programa (como sí lo hacían en el caso del PRONASOL, definiendo conjuntamente a qué tipo de servicio se iban a dirigir los recursos asignados), así como tampoco se requiere ningún tipo de interacción entre los mismos beneficiarios. El papel de éstos en el esquema es totalmente pasivo (Zermeño & Domínguez, 2000:20).

Esta nueva plantilla de combate a la pobreza de carácter individual y no colectivo, hacía de la focalización una herramienta importante, debido a que es necesario ubicar el uso de los recursos de manera más específica. Tal y como lo comenta Felipe Hevia “PROGRESA optó por enfocarse a la creación de capital humano y, para ello, integrar en un solo programa tres dimensiones básicas: salud, alimentación y educación” (2008:44).

El funcionamiento de PROGRESA quedó enmarcado en estas líneas de acción, sin embargo, se hicieron algunas críticas importantes en su funcionamiento. Algunas de éstas fueron por la ambigüedad en el combate a la pobreza (González Romo, et. al., 2006 y Zermeño & Domínguez, 2000) y algunos problemas que se dieron en la aplicación de los recursos. Como primer planteamiento se criticó la fecha en que inició operaciones el programa, tal y como lo comentan la Fabiola Zermeño y Moisés Domínguez:

Curiosamente, hasta febrero de 1998 cuando el gobierno da a conocer su Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1995-2000, en el cual se enmarca justamente el propio PROGRESA. Antes de esto, la política social Zedillista se había conducido con los vicios del sexenio anterior, básicamente instrumentados a través de una serie de programas de atención a la pobreza descoordinados y aislados, heredados del PRONASOL (2000:14-15).

Este punto es importante dentro del análisis porque muestra un desfase en las fechas. Se presentó un documento que dirigía las acciones en contra de la pobreza en el periodo 1995 al 2000, pero este documento se presentó hasta agosto de 1997, a más de la mitad del tiempo previsto. Esta falta de normatividad influyó enormemente en la ambigüedad de acciones, porque la ausencia de un documento tendió hacia la repetición de las viejas prácticas. Así pues, estos elementos hicieron del PROGRESA un elemento de críticas importantes dentro de las estrategias de combate a la pobreza.

Sin embargo, es necesario analizar éste programa, debido a la fuerte influencia que tuvo sobre la siguiente estructura programática de combate a la pobreza: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

2.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO o programa Oportunidades) como estrategia de combate a la pobreza, se identificó un elemento importante, el origen de dicho programa se encontró en el PROGRESA. En documentos oficiales se menciona de la siguiente manera:

Oportunidades inició operaciones el 8 de agosto de 1997 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) y representó el principal esfuerzo de la política social del gobierno federal para el combate de la pobreza. El modelo de atención del ProgresA está sustentado en la satisfacción de las necesidades de educación, salud y nutrición y el otorgamiento de apoyos económicos y en especie directos a las familias en extrema pobreza; como una base que permita la ampliación de capacidades y oportunidades para contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (SEDESOL, 2009:3).

Esta referencia del origen de Oportunidades en el PROGRESA expresa que las líneas de acción básicas son las mismas en ambos casos. El Gobierno Federal mencionaba que la finalidad del programa era beneficiar integralmente a las familias en pobreza extrema mediante transferencias monetarias y acciones en tres componentes: educación, salud y nutrición. Además, fomentaba la participación activa de toda la familia en el cumplimiento de sus corresponsabilidades asociadas a los apoyos (SEDESOL, 2009:55). En esta descripción resaltaban algunos elementos a destacar, éstos son:

- a) Se basa en las mismas líneas estratégicas que su antecesor, es decir, el PROGRESA, por lo que se observan los mismos rubros de apoyo para las familias.
- b) Fomentó la participación activa de toda la familia. Con esta estrategia incluyó un elemento que quedó relegado en el PROGRESA: participación social.

Los objetivos del programa Oportunidades eran:

- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos;
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el auto-cuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes;
- Proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias, para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y
- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias, mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa (SEDESOL, 2009:4)

En lo que respecta a los componentes educación, salud y nutrición, éstos estaban contenidos de forma muy similar en PROGRESA, pero el cuarto aspecto, a pesar de

que también se mencionaba, el programa Oportunidades hizo mayor hincapié en este aspecto. Al respecto, la misión del programa mencionaba:

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene como misión potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie, así como la coordinación con otros programas que fomenten el empleo, ingreso y ahorro de las familias en situación de pobreza, para tomar en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral (Rodríguez Manzanares & Rodríguez Peñaloza, 2007:166).

No obstante, el programa Oportunidades ha recibido críticas importantes a su actuación. Por ejemplo, Cortés, Banegas y Solís dicen que “los montos de las transferencias están calculados para dar un empujón a las familias ‘sin inhibir el empeño para superar su condición de pobreza’. De acuerdo con estos lineamientos es ilusorio que el programa inhiba sustancialmente la pobreza (...)” (2007:8-9). Esta perspectiva es bastante reacia en cuanto al discurso planteado, ya que contrapone la visión de combate a la pobreza por parte del programa.

Otras situaciones criticables son: continuidad al asistencialismo, dificultades en la prestación de los servicios de salud y alimentación (Garrocho Rangel & Brambila Paz, 2008), así como controversias en las mediciones de pobreza (las cuales se retomarán a continuación), pero también es necesario mencionar algunos avances que se tuvieron con respecto al antecedente inmediato.

Un avance sobresaliente fue la ampliación de la cobertura, “Oportunidades inició en zonas rurales del país en 1998 y se extendió a zonas urbanas a partir de 2002” (Neufeld, 2007:242), con esta ampliación, el programa cubrió una mayor población e incrementó el presupuesto que tenía asignado. Uno de los puntos más importantes dentro del PDHO es el presupuesto que ejerció, así como en número de beneficiarios. Al respecto comentan Brambila Paz y Garrocho Rangel: “La importancia de Oportunidades se refleja en el presupuesto anual asignado de más de 32 mil millones de pesos y en la cobertura de cinco millones de familias en 2005, equivalente a 25

millones de personas” (2008:922). Este panorama es alentador, casi un cuarto de la población estaba en el programa.

De la misma forma, un avance sustancial fue la sistematización que se hizo de la pobreza. En este sentido Cortés, Banegas y Solís comentan:

La creación de una metodología preliminar de medición de la pobreza, propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y adoptada por la SEDESOL, ha permitido utilizar la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para calcular tanto la incidencia y la intensidad de la pobreza, como la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres (CTMP, 2002). Sin embargo, cabe señalar que el CTMP propuso tres conceptos de pobreza definidos como: 1) el grupo de los hogares que aun gastando todos sus ingresos nada más que en la adquisición de alimentos no les alcanzarían para adquirir los bienes de la canasta alimentaria, 2) la clase formada por los hogares cuyos ingresos serían suficientes para cubrir los gastos en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun dedicándolos nada más que a la adquisición de estos bienes y, por último, 3) la categoría que incluye a los hogares cuyos ingresos alcanzarían para cubrir todos los gastos propios de la vida cotidiana en un país de desarrollo medio. La SEDESOL conservó la primera y la segunda líneas del CTMP, bajo los nombres de “pobreza alimentaria” y “pobreza de patrimonio”, respectivamente, y calculó una línea intermedia que comprende a aquellos hogares cuyos ingresos no serían suficientes para cubrir a adquisición de la educación, salud y alimentación, aun gastándolos nada más que en los tres rubros; esta línea concuerda con el ámbito de operación del PROGRESA/Oportunidades, y fue denominada “pobreza de capacidades”; las primera y segunda del Comité fueron nombradas “pobreza alimentaria” y “patrimonial”, respectivamente (2007:3-4).

Con lo anterior es importante analizar la importancia de una medición de la pobreza, porque de este modo se pudieron enfocar los esfuerzos en algunos segmentos de la población para apoyar la toma de decisiones. Finalmente, un elemento que está presente en Oportunidades es la evaluación. Este mecanismo de control gubernamental no inició directamente con este programa, pero se le ha dado un mayor realce en este periodo.

Por mandato de ley, el programa Oportunidades se debe evaluar cada año de manera externa con el fin de valorar avances, verificar el apego a las reglas de operación, examinar efectos, e identificar áreas de mejora. Los antecedentes de

evaluaciones externas de Oportunidades se remontan a 1999 (cuando era PROGRESA) (...) (Garrocho Rangel & Brambila Paz, 2008:922)

Así pues, en Oportunidades se pueden detectar algunos cambios importantes dentro de sus planteamientos en relación con su antecesor, porque al tener el mismo origen PROGRESA y Oportunidades no se hablaría de dos programas, sino de uno mismo en dos fases distintas. Sin embargo, estos cambios no son los únicos que ha sufrido la política social.

2.5 Los cambios recientes, 2004-2009.

El cambio reciente más importante en el tema de la política social es la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Ésta fue aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003, por el Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año y publicada en el DOF el 20 de enero de 2004, luego de que la promulgó el presidente Vicente Fox. La ley tiene por objeto:

- 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 (LGDS, Art. 1).

En la primera fracción se hace expreso el compromiso de esta ley con el cumplimiento de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, de tal manera que toda la población se vea incluida en el desarrollo social. La segunda fracción obliga al gobierno a establecer un marco institucional en la consecución de los fines de la política social. Este artículo es por demás relevante, ya que en esta investigación se estudian las instituciones alrededor de la política social y en esta fracción se encuentra un sustento legal. También, se establece la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Social y la inclusión de los municipios, entidades federativas y la federación dentro de éste.

Las fracciones VI y VIII hablan de los programas sociales. La primera trata de la regulación y garantía de los programas para con la población, mientras que la segunda de la evaluación y seguimiento de los mismos. Ambos artículos brindan una certeza jurídica sobre la prestación de los programas sociales. Las fracciones VII y IX del artículo tratan del fomento a la participación social.

En el artículo 3 de la ley se enuncian una serie de principios con los cuales debe actuar la política de desarrollo social, estos son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, autonomía y transparencia. Estas directrices generan mayores perspectivas en la ejecución de las acciones. El artículo 5 establece una serie de definiciones de los conceptos de la ley. En estos es de suma importancia resaltar que no se define política ni desarrollo social, lo que da ambigüedad en las concepciones sobre estos temas.

El siguiente apartado trata de los sujetos del desarrollo social, lo que otorga una serie de especificaciones sobre los derechos a los que debe acceder la población. En este apartado se enmarcan los beneficios que deben tener los ciudadanos favorecidos por los programas sociales a fin de prevenir la discriminación.

El título tercero habla de la Política Nacional de Desarrollo Social. Ésta tiene por objetivos:

- I. 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;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social (LGDS, Art.11).

Con esta base normativa es importante resaltar que la ley prevé, a través del Sistema Nacional de Desarrollo Social, incluir a la población en la tónica de la mejora social, para evitar la exclusión, promover la igualdad y el acceso a servicios sociales mínimos.

El siguiente segmento de la ley aborda la programación y la planeación en torno al desarrollo social. Dentro de este apartado se dice que la planeación del desarrollo debe incluir la Política Nacional de Desarrollo Social, además que esta última debe incluir las siguientes vertientes:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía (LGDS, Art. 14).

Estos rubros plantean que los gobiernos subnacionales deben estar inmersos en el desarrollo nacional al incluir aspectos integrales en el desarrollo social. Asimismo, este apartado especifica que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones, lo que descentraliza atribuciones en la ejecución del desarrollo social (LGDS, Art. 17). El siguiente aspecto que regula la ley es muy importante porque regula el financiamiento y los fondos para el desarrollo social, señalando que son prioritarios:

I. Los programas de educación obligatoria;

II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano (LGDS, Art. 19).

Este catálogo de prioridades focaliza recursos en áreas estratégicas como educación, salud y nutrición. De la misma forma, se hace mención que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior al del año fiscal anterior y que dicho gasto se deberá incrementar en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal (LGDS, Art. 20). De este modo se garantizan los recursos destinados para la política social.

En el capítulo IV de la ley se habla de las zonas de atención prioritaria, las cuales son definidas como “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley” (LGDS, Art. 29). Si bien, la focalización a través de regiones no es nueva, su contenido en la ley es un avance importante en la identificación y tratamiento de estos territorios.

El título cuatro trata del Sistema Nacional de Desarrollo Social, dice que éste es un “mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado” (LGDS, Art. 38), y se establecen las atribuciones que tiene este organismo con una descripción de las funciones y obligaciones que cada orden de gobierno. Asimismo, se reglamenta la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Ésta es definida como:

(...) 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, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado (LGDS, Art. 47).

Esta comisión coordina las acciones en política social. Tiene por objeto “consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social” (LGDS, Art. 48). Es un organismo que imprime logística a las acciones realizadas por cada uno de los órdenes de gobierno. Dentro de su composición se observa que hay una concurrencia variada. Participan secretarios de Estado, secretarios de las entidades federativas, asociaciones civiles nacionales, así como representantes del poder Legislativo. También, la ley reglamenta otros organismos, como la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

Un aspecto relevante es que se aborda el tema de la participación ciudadana, se señala que la participación social como un punto medular en los derechos de los ciudadanos y de los beneficiarios de los programas sociales, para resaltar las actividades que puedan tener las organizaciones civiles en pro de la política social. En este sentido, el gobierno federal está obligado a incluir a las organizaciones civiles como partícipes en el desarrollo social.

Capítulo III. El proceso de institucionalización de la política social que implementa la SEDESOL.

En este capítulo se analiza empíricamente el proceso de institucionalización de la política social, para ello se retomarán como base las premisas del primer capítulo, asentándolo en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, tanto organizacionalmente como por medio del programa Oportunidades, como el aparato más importante de combate a la pobreza.

El objetivo de este capítulo es analizar de manera empírica los indicadores propuestos en la primera parte de la investigación, por lo que se utiliza el análisis documental como la principal técnica de investigación para dicho fin.

La institucionalización de la política social se analiza a partir de un estudio de caso. En la primera parte se hace una descripción de esta modalidad metodológica, donde se enfoca la investigación como un estudio de caso simple.

En la segunda parte se hace el análisis empírico de los indicadores propuestos, estos son: autonomía política y técnica; complejidad y estructura interna; universalidad; procesos internos y estabilidad institucional. En cada una de las mediciones se estructura una conclusión acerca del análisis.

Finalmente, se enuncian los resultados encontrados al analizar el proceso de institucionalización de la política social que ejecuta la SEDESOL.

Este capítulo es la base analítica de un proceso de investigación teórico-cronológico, y de suma relevancia de la investigación: la comprobación y análisis de los postulados iniciales. Asimismo, esta parte de la investigación da pie a la estructura de una propuesta de mejora sobre las instituciones de la política social.

3.1 Enfoque de la investigación.

La investigación acerca de la institucionalización de la política social en México está enfocada como estudio de caso y la SEDESOL es el caso a estudiar. En este sentido, es necesario definir el estudio de caso. Esta modalidad metodológica ha tenido una serie de acepciones a lo largo de su aplicación en la investigación. Estas concepciones se han enmarcado en dos grandes grupos (Hans Gundermann, 2008:256). En la primera visión comenta el autor: “(...) lo que define el estudio de casos es su focalización en uno o cada caso singular. Se dice que no es el conjunto de los procedimientos metodológicos seguidos, sino la especificidad de un objeto de estudio lo que define un estudio de caso” (Hans Gundermann, 2008:256). Con esta perspectiva, el caso, al ser el objeto de estudio, da pie al inicio de la investigación. Esta modalidad se puede emplear cuando por la naturaleza e importancia del caso es necesario estudiarlo en sus dimensiones y particularidades.

En la segunda postura acerca de los estudios de caso comenta Gundermann Kröll:

(...) pone énfasis en la investigación social a través de casos como un medio y no como un objeto de estudio. En este contexto, el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría. El caso en sí mismo adquiere una importancia secundaria (2008:256).

Dentro de este planteamiento que hace el autor el caso funciona como un mero ejemplo del estudio, es decir, éste es una forma de aterrizar una teoría, por lo que el caso es lo menos importante.

Estas dos perspectivas reflejan la importancia de esta modalidad como herramienta metodológica. Acercan a una idea general de lo que es el caso, el cual “es específico, tiene un funcionamiento particular; es un sistema integrado” (Hans Gundermann, 2008:253). En este aspecto de la especificidad del caso como base del estudio, Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio comentan que “este tipo de estudios utilizan los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; para

analizar profundamente una unidad y responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (2006:233-234). Dentro de esta definición se observa la importancia que tiene la especificidad de un contexto para aplicar una teoría.

En términos de las aportaciones de Gundermann esta investigación se enfocará como estudio de caso simple, porque esta modalidad “es apropiada cuando el interés de la investigación está centrado en la particularidad de ese caso, en lo que le es propio y característico” (2008:272). Se estudiará la SEDESOL por los alcances e implicaciones que tiene al ser la secretaría de Estado que implementa la política de desarrollo social.

Dentro de la investigación los indicadores a analizar son de carácter cualitativo. Se utilizó como metodología la “revisión documental”, principalmente. Yin (1994) enumera algunas ventajas en esta fuente de información, entre éstas se encuentran: es estable, no es obtrusiva (no creada como resultado del estudio de caso), es exacta y tiene un amplio alcance. Estas características hacen de ésta una herramienta accesible y de fácil utilización. Sin embargo también tiene desventajas como: baja recuperabilidad, sesgos en la selectividad, sesgos en los informes, accesos bloqueados (cit.pos. Gundermann, 2008:281).

3.2 Indicadores observables.

Para iniciar con el análisis de la institucionalidad de la política social es necesario ubicar las características de la definición manejada en esta investigación. Dicha definición es: Un entramado institucional de carácter formal (sin desconocer las relaciones informales) que incluye normas internas y externas a la institución ejecutora, rutinas y costumbres organizacionales para atender el problema que la política social defina. Dichas reglas deben establecer objetivos y metas claras en tiempos determinados; mecanismos de evaluación y buscar atribuciones de autonomía política y técnica, universalidad de procesos, contar con estructura interna, además de operar con estabilidad y eficiencia en las acciones desarrolladas.

En el primer capítulo se dijo que por “entramado institucional” se entiende que se cuente con una institución ejecutora, con un plan rector y un presupuesto para ejercer facultades y obligaciones. Sin embargo, estas características son condiciones básicas, mas no indicativas de institucionalización porque son elementos mínimos con que debe contar la institución. Por ello, sin ser indicadores, con estos tres elementos se analizará el nivel de institucionalidad de la política social, tomándolos como condiciones mínimas, pero no suficientes.

Así pues, una vez establecidas las características mínimas en el proceso de institucionalización de la política social, es posible iniciar con el análisis de los indicadores. Éstos a analizar surgen de los parámetros establecidos en el primer capítulo. A continuación se presentan los indicadores en forma esquemática.

Autonomía política y técnica:

- a) Dependencia política

Complejidad y Estructura Interna:

- b) Profesionalización
- c) Cumplimiento de Objetivos
- d) Funciograma
- e) Incidencia en combate a la pobreza
- f) Uso discrecional de recursos

Universalidad y procesos internos:

- g) Mecanismos Normativos
- h) Mediciones de pobreza

Estabilidad institucional:

- i) Estabilidad de funcionarios
- j) Estabilidad organizacional
- k) Estabilidad normativa y de estrategias

3.2.1 Autonomía Política y Técnica.

En el primer indicador “Autonomía política y técnica” se analiza la independencia del ente con respecto a otras instituciones. La importancia de este aspecto surge en el argumento neo institucional, donde algunos autores, como March y Olsen plantean que las instituciones políticas: “(...) son conjuntos de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones” (1997:252).

La SEDESOL se ubica en esta definición debido a la función social que tiene, los autores argumentan que “el papel autónomo de las instituciones en la conformación de la comunidad y del significado políticos, desde mucho tiempo atrás se ha considerado que es una de las partes bien acogidas de un sistema democrático” (1997:259). Por tanto, la autonomía es fundamental en la consolidación institucional, a pesar de que “la autonomía institucional es un factor importante en el desarrollo de la integración política, pero no la garantiza” (March & Olsen, 1997:260).

3.2.1) Dependencia política

En esta variable se analiza la relación de la SEDESOL con respecto a la Presidencia de la República, a fin de analizar el grado de autonomía que tiene la institución. En este sentido resalta la dependencia de la Secretaría con respecto a la Presidencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice que “En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada” (LOAPF, Art. II). Más adelante, en el artículo 26 del mismo ordenamiento señala que la SEDESOL forma parte de las dependencias del gobierno federal (LOAPF).

Asimismo, en la Ley General de Desarrollo Social continúa este patrón de dependencia a pesar de establecerse una serie de órganos de trabajo donde la SEDESOL tiene un

papel fundamental. En diversos artículos de dicho ordenamiento se hace referencia a las funciones que tiene el Gobierno Federal, las cuales ejecutará mediante la SEDESOL.

Por lo anterior, la autonomía política de la SEDESOL no está presente dentro de la institución. Desde el marco normativo básico se observa una clara dependencia del ente con respecto a la Presidencia de la República, lo que genera un espacio acotado de actuar en pro del desarrollo social, porque no decide, sólo ejecuta las órdenes de la Presidencia.

3.2.2 Complejidad y Estructura Interna.

Esta variable surge de la necesidad de profesionalizar y dar estructura operativa a las instituciones, bajo la premisa de que a mayor complejidad organizacional, mayor institucionalidad; tal y como lo afirma Huntington, “entre más compleja es una organización, más institucionalizada está” (1965:399, cit.pos. Puente, 2006:93). Dentro de este parámetro se encuentran los indicadores: profesionalización, cumplimiento de objetivos, funciograma, combate a la pobreza y uso discrecional de recursos. Esta variable busca determinar los mecanismos institucionales que han fortalecido la implementación de la política social.

3.2.2.1) Profesionalización.

Mediante esta variable se analiza el grado de especialidad que han tenido los funcionarios dedicados a la ejecución de la política social. Esto se mide mediante el número de funcionarios que ingresaron por medio de Servicio Profesional de Carrera (SPC), en contraste con otros medios de ingreso. Así se analiza y compara el porcentaje de funcionarios que hasta 2009 han entrado por la vía del Servicio Profesional de Carrera contra otros tipos de nombramientos.

La profesionalización del servicio público ha sido uno de los temas recurrentes en las discusiones sobre la reforma administrativa en México (Dussauge Laguna, 2005:767). Las discusiones académicas sobre la profesionalización de la administración pública, generalmente, plantean que los sistemas de servicio profesional de carrera son elementos imprescindibles en el proceso de profesionalización de la gestión pública. Si bien el servicio profesional de carrera en México ha sido criticado en su funcionamiento y operación (Martínez Puón, 2006; Guerrero Orozco, 2007), en esta investigación se toma como referencia a fin de determinar qué tan profesionalizadas están las estructuras burocráticas encargadas de la política social.

En este sentido, Merino Huerta señala algunas ventajas del servicio profesional de carrera porque éste es:

“(…) un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. Su propósito es asegurar que ocupen los puestos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales, y no los amigos o los leales de ningún poderoso o de algún grupo” (2003:106)

Así pues, el SPC es uno de los mecanismos que, para fines de la investigación, colaboran en la aplicación de programas y proyectos enfocados sobre el desarrollo social. Para analizar el nivel de profesionalización se solicitó información a la SEDESOL sobre sus recursos humanos, con el fin de observar las estructuras burocráticas que implementan la política social.

A través del oficio número EUT.412.049.2011, la SEDESOL, por medio de su Unidad de Transparencia, remitió la siguiente información:

Cuadro II. Datos reportados acerca del tipo de plazas laborales de SEDESOL.

Tipo de nombramiento	Base	Confianza	SPC	Gabinete	Libre designación	No aplica SPC	Total
2001	2950	352	736	42	2	3	4085
2002	3088	373	768	46	2	10	4287
2003	3404	434	1387	70	2	37	5334

2004	3335	433	1480	74	2	37	5361
2005	3379	436	1456	79	2	58	5410
2006	3355	434	1477	90	2	55	5413
2007	3157	416	1413	66	1	51	5104
2008	2955	430	1929	95	2	64	5475
2009	2628	411	1702	87	-	97	4925
2010	1210	411	1695	87	2	1482	4887

Fuente: Oficio número 412.1.2.- del 16 de febrero del 2011, emitido por la Dirección General de Recursos Humanos de la SEDESOL.

Con base en esta información se pueden observar una serie de elementos de suma importancia. En primer lugar el número de servidores de base es el más alto en todos los años de referencia, incluso en algunos años representa alrededor de 75% del total de funcionarios. Los servidores por SPC si bien ocupan el segundo sitio en cantidad, en general su número corresponde a la mitad de los de base.

En segundo lugar, destaca la inestabilidad del número de funcionarios de la Secretaría, es decir, la variación de un año a otro representa un número muy alto. Por ejemplo, de 2002 a 2003 la cantidad de funcionarios se elevó más de 1000, y este número se mantuvo con altibajos, con una variación de 250 personas, aproximadamente, hasta el año 2010.

Un tercer aspecto de relevancia es el cambio que se da para la categoría a los que no se aplica el SPC. El número de funcionarios bajo este rubro se mantuvo constante hasta 2009, donde en el cambio de 2009 a 2010 se registró un incremento de 97 a 1492 servidores bajo este concepto.

Esta inestabilidad dentro de las estructuras administrativas reflejan la falta de institucionalización en la política social que ejecuta la SEDESOL, porque al no tener los controles ni mecanismos adecuados en el manejo del personal, las estructuras burocráticas se hacen débiles, lo cual afecta el funcionamiento de la institución en su conjunto.

3.2.2.2) Cumplimiento de Objetivos:

3.2.2.2.1) Dictámenes de la Auditoría Superior de la Federación sobre la SEDESOL.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) juega un papel importante en el proceso presupuestal en México, “es una instancia esencial para revisar y sancionar la cuenta pública de las instituciones de la administración pública federal...” (Manjarrez Rivera, 2003). Con este esquema, y con el marco normativo que faculta a la revisión, es relevante revisar los dictámenes que ha hecho la ASF con respecto a la SEDESOL, y al programa Oportunidades, como el programa más importante de combate a la pobreza, para determinar cuáles son los dictámenes que se han emitido en torno a la instancia.

La evaluación acerca de SEDESOL-Oportunidades ofrece un panorama amplio a través de las revisiones. Se han realizado evaluaciones en los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 y 2009. Cada una de estas auditorías está enfocada en temas diferentes, pero que reunidos brindan una descripción amplia del funcionamiento de la SEDESOL.

En la revisión de 2002 la ASF evaluó la correspondencia de objetivos, metas y marco regulatorio, a fin de encontrar consistencia en las acciones realizadas por la Secretaría. Sin embargo, se señalaron incumplimientos tanto en la parte normativa, porque se localizaron inconsistencias en las reglas de operación del programa. En la parte operativa se detectó que no se establecieron indicadores en el componente educativo del programa, así como en el componente salud, donde se omitieron procesos de prevención de enfermedades en las comunidades beneficiarias.

En la evaluación del año 2003, se evaluaron los tres componentes del programa Oportunidades. En general el desempeño del programa fue aceptable, sin embargo, se observaron inconsistencias en las reglas de operación del programa, así como en el establecimiento de indicadores del componente salud y educación.

En lo que corresponde a las revisiones del año 2004, se evaluó la Coordinación del Programa Oportunidades. En la auditoría se detectó que en la Coordinación no contó

con manual de procedimientos, lo cual incumplió la LOAPF. Asimismo, se detectó que hubo una gran cantidad de pagos indebidos a personal que ya no laboraba en la secretaría, así como problemas en el manejo de los recursos en el área de recursos humanos. De igual manera se hizo otra auditoría sobre los recursos asignados a la SEDESOL del BID, se encontró que éstos fueron ejercidos conforme al mandato y con un buen control.

En el ejercicio fiscal 2005, se evaluó, mediante una auditoría de cumplimiento financiero, los recursos para subsidios y transferencias que otorga la Coordinación Nacional de Oportunidades. En esta auditoría se determinó que los recursos se ejercieron de manera correcta, únicamente hubo omisiones en trámites administrativos, pero no afectaron el desarrollo del programa.

Para el año 2006, se realizó una auditoría de desempeño a la integración de los padrones de beneficiarios de la secretaría. Se encontraron inconsistencias en los padrones de beneficiarios, éstas referentes a la actualización e integración de los mismos. Tampoco SEDESOL dio puntual seguimiento a los convenios con gobiernos subnacionales en lo que compete a padrones de beneficiarios, lo cual dificultó el trabajo de estandarizar los padrones de beneficiarios.

En lo que respecta a la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, se le revisó mediante una auditoría de desempeño, donde se detectó que no hubo congruencia del programa con el CONEVAL, a fin de determinar, en la medición establecida, cuál era el tipo de pobreza a atacar por parte del programa Oportunidades. Esto generó inconsistencias en la aplicación y determinación de las familias susceptibles de beneficiarse del programa. También, se detectó que las reglas de operación no aplicaron del todo y la falta de congruencia entre los objetivos de los programas sectoriales y los del programa. En esta evaluación, el componente salud obtuvo mayores observaciones por su desempeño, al no cumplir los objetivos establecidos.

En el año 2008 se evaluó el fideicomiso público “Jóvenes con Oportunidades”. Como resultado de esta auditoría, se determinó que no se tenía control alguno sobre el uso de los recursos, lo que permitía que cualquier persona pudiera hacer uso de ellos, lo cual probablemente generó gastos importantes. Incluso, la ASF recomendó a la Cámara de Diputados desaparecer este fideicomiso, a fin de evitar desvío de recursos.

En la revisión del año 2009, mediante una auditoría de desempeño, se encontró que la incongruencia entre los criterios del CONEVAL y el programa Oportunidades en la definición de personas y familias beneficiarias del programa, continuó presente, así como la ausencia de indicadores de desempeño en el programa. También, se observó la incongruencia del programa Oportunidades con estrategias sectoriales. Lo anterior generó dificultad en la operación del programa

Las revisiones citadas, sin ser exhaustivas ni amplias, brindan un panorama donde la debilidad institucional de la SEDESOL (y del programa Oportunidades, como principal estrategia contra la pobreza) se hace presente, porque se observa una inestabilidad y falta de congruencia en muchos aspectos, que a pesar de haber sido señalados, continúan presentes en revisiones posteriores.

3.2.2.2.2) Evaluaciones externas del Programa Oportunidades.

La evaluación, como proceso gubernamental, ha jugado un papel importante en la consolidación de las actuaciones del gobierno. La evaluación es, “en amplio sentido, un ejercicio de verificación de los resultados de la gestión pública, para contrastar objetivos, metas, contabilidad y previsión de los programas, todos dentro de un baremo analítico de resultados” (López Ayllón & Fierro, 2008:509). En este sentido, la evaluación se toma como un elemento de importancia en la institucionalización de la política social.

La evaluación del programa Oportunidades dotó a este de una gran credibilidad en las acciones realizadas, a fin de determinar las debilidades del programa, para buscar su

mejora continua (Levy, 2009). Entre algunos organismos que han evaluado a Oportunidades externamente se encuentran el Instituto Internacional de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (Levy, 2009:78-79). Las evaluaciones externas al programa se han realizado desde 1999, cuando aún se llamaba PROGRESA.

Para profesionalizar el proceso de evaluación, ésta se realiza tanto por el enfoque cuantitativo como cualitativo, para dotar de mayores datos en el diseño y resultados del programa (Levy, 2009). El uso de ambos enfoques brinda un panorama más amplio acerca de los alcances del mismo.

La evaluación cuantitativa es realizada por el INSP, se realiza una evaluación de impacto y una evaluación específica de la calidad de los servicios que ofrece el Programa Oportunidades (Evaluación de Oportunidades, 2011). Este tipo de evaluación tiene como objetivo coordinar, supervisar y desarrollar proyectos diversos como parte de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con enfoque cuantitativo (Evaluación de Oportunidades, 2011). Por medio de este enfoque se lleva a cabo la identificación de los efectos de largo plazo del programa Oportunidades en zonas rurales a diez años de intervención y se evalúa la calidad de los servicios que el programa ofrece a la población beneficiaria (Evaluación de Oportunidades, 2011). Este enfoque utiliza la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales como instrumento de ejecución.

En lo que respecta a la evaluación cualitativa esta es realizada por el CIESAS, al igual que el enfoque anterior, se realiza una evaluación de impacto y una evaluación específica de la calidad de los servicios del programa (Evaluación de Oportunidades, 2011). Esta evaluación se centra en tres aspectos fundamentales: la calidad de los servicios de salud, la calidad de los servicios educativos y las posibilidades de inserción de los miembros de las familias beneficiarias de Oportunidades en el mercado de trabajo, con particular atención en los becarios y ex becarios del Programa

Oportunidades (Evaluación de Oportunidades, 2011). De esta forma se busca establecer de qué manera y con qué tipo de impacto interactúa el Programa con hogares beneficiarios indígenas y no indígenas, y con hogares no incorporados en distintas regiones. Este enfoque utiliza las entrevistas y el trabajo de campo como instrumentos de recolección de datos (Evaluación de Oportunidades, 2011).

3.2.2.3) Funciograma.

En este indicador se analizarán los cargos públicos de la SEDESOL que tienen incidencia directa en el combate a la pobreza. La población objetivo se toma a partir del cargo de Director General, Jefe de Unidad, Subsecretario y Secretario. Dichas atribuciones y obligaciones son extraídas del Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Secretario:

Las atribuciones y obligaciones que tiene el Secretario de la SEDESOL son las de mayor relevancia en el combate a la pobreza, no sólo por las atribuciones que le otorga el reglamento interno de la misma Secretaría, sino por las demás atribuciones que le otorgan otros ordenamientos jurídicos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley General de Desarrollo Social, como las más importantes.

Entre estas atribuciones que resaltan por su importancia:

I. Formular y conducir la política general de desarrollo social y las actividades de la Secretaría y de las entidades del Sector, de conformidad con los objetivos, estrategias, lineamientos, políticas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los que determine el Presidente de la República;

V. Coordinarse con las Secretarías, comisiones y demás organismos vinculados al desarrollo humano y social de acuerdo a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos que al respecto determine el Presidente de la República, de conformidad con las disposiciones aplicables; (RISEDESOL, Art. 5).

Entre las atribuciones que le otorga la Ley General de Desarrollo Social al Secretario se encuentran las siguientes: presidir la Comisión Intersecretarial, la cual será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social (LGDS, Art.51). Presidir el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, así como nombrar al Secretario Ejecutivo del mismo órgano (LGDS, Art.57). Integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, o en su defecto, nombrar a la persona que lo integrará, así como administrar dicho consejo (LGDS, Art.82).

Ambos ordenamientos sustentan jurídicamente la responsabilidad del Secretario de la SEDESOL en materia social, lo que atribuye una serie de elementos estratégicos al presidir comisiones, consejos y encabezar acciones encaminadas en pro del desarrollo social.

A continuación se presenta un esquema donde se exponen los entes de la SEDESOL, va desde el titular del ramo hasta director general, en ésta se analiza la incidencia que tiene cada ente en la política social y combate a la pobreza.

Cuadro III. Análisis del funciograma de la SEDESOL.

	<i>Entidad</i>	<i>Nivel</i>	<i>Tipo de apoyo a la política social</i>	<i>Relevancia</i>
1	Secretario	Secretario del ramo	Directa	Alta
2	Sub. Desarrollo Social y Humano	Subsecretario	Directa	Alta
3	Sub. Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio	Subsecretario	Indirecta	Media
4	Sub. Prospectiva, Planeación y Evaluación	Subsecretario	Directa	Alta
5	Oficialía Mayor	Subsecretario	Indirecta	Baja
6	U. del Abogado General y Comisionado para Transparencia	Unidad	Indirecta	Alta
7	Unidad de Coordinación con Delegaciones	Unidad	Directa	Alta
8	U. de Comunicación Social	Unidad	Indirecta	Baja

9	U. de Programas de Atención de la Pobreza Urbana	Unidad	Directa	Alta
10	U. de Desarrollo Regional	Unidad	Directa	Alta
11	U. de Microrregiones	Unidad	Directa	Alta
12	U. de Planeación y Relaciones Internacionales	Unidad	Indirecta	Media
13	Dirección general Normatividad y asuntos Contenciosos	Dirección General	Indirecta	Media
14	Dirección General de Vinculación Interinstitucional	Dirección General	Indirecta	Media
15	D. de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios	Dirección General	Directa	Alta
16	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios	Dirección General	Directa	Alta
17	Dirección General de Políticas Sociales	Dirección General	Directa	Alta
18	Dirección General de Opciones Productivas	Dirección General	Directa	Alta
19	Dirección General de Seguimiento	Dirección General	Directa	Alta
20	Dirección General de Desarrollo Territorial	Dirección General	Indirecta	Media
21	Dirección General de Desarrollo Urbano y Sueldo	Dirección General	Indirecta	Baja
22	D. de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales	Dirección General	Directa	Alta
23	D. de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas	Dirección General	Indirecta	Alta
24	D. de Análisis y Prospectiva	Dirección General	Directa	Media
25	D. Recursos Humanos	Dirección General	Indirecta	Baja
26	Dirección General de Recursos Materiales	Dirección General	Indirecta	Baja
27	Dirección General de Programación y Presupuesto	Dirección General	Indirecta	Baja
28	Dirección General de Organización	Dirección General	Indirecta	Baja
29	Dirección General de Informática	Dirección General	Indirecta	Baja

Fuente: Elaboración propia, con datos del Reglamento Interno de la SEDESOL (2010).

Dentro de esta información se observa la categoría de los tipos de apoyo. Esta clasificación se divide en directa e indirecta. La primera se da en las acciones del ente

analizado tienen una influencia determinante en la ejecución de la política social, con base en las facultades y obligaciones que las diferentes leyes en materia social le otorguen. La indirecta se da cuando las funciones del ente no tienen que ver directamente con la implementación de las acciones de política social, o bien, que las funciones son de proponer y asesorar, mas no ejecutar ni decidir.

Asimismo, la relevancia que indica la tabla se clasifica en alta, media y baja. La primera se da en la toma de decisiones por parte del ente es determinante en el proceso de política social, dichas decisiones están contenidas en la norma. La media se da cuando la toma de decisiones de un ente analizado no es relevante en el proceso de política social, dichas decisiones están contenidas en la ley; y finalmente la baja se da dentro de la toma de decisiones de un ente no tiene relación ninguna o mínima con respecto a la política social.

En este análisis del funciograma se observan 29 entes, desde el titular de la Secretaría hasta dirección general. Cada una de éstas de alguna manera tiene relación con la implementación de la política social, sin embargo la normativa interna otorga a algunos entes una mayor relevancia. En este sentido la Secretaría es la más importante porque es la cabeza del sector, así como porque diversos ordenamientos jurídicos le otorgan atribuciones en torno al diseño, ejecución e implementación de la política de desarrollo social.

En cuanto al grado de Subsecretaría, la de Desarrollo Social y Humano y la de Prospectiva, Evaluación y Planeación son de gran relevancia, porque las facultades que tienen determinan en gran medida la ejecución y evaluación de las acciones de la Secretaría. En cuanto a la otra Subsecretaría solo tiene un apoyo indirecto a la política social, mientras que la Oficialía Mayor tiene facultades administrativas en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales para la administración de la Secretaría.

En lo que respecta a las Unidades, la primera de ellas, la del Abogado General y Comisionado de la Transparencia. Esta Unidad a pesar de que no influye de manera

directa en la toma de decisiones sobre la política social, se vuelve importante por las funciones que tiene con respecto a la transparencia y rendición de cuentas de las actividades de la Secretaría. Por su parte la Unidad de Coordinación con Delegaciones es importante debido a la relevancia que tiene con respecto a la relación con las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas. Asimismo, 3 Unidades son imprescindibles en el proceso de ejecución, la de Programas de Atención a la Pobreza Urbana, Desarrollo Regional y Microrregiones. Éstas son relevantes porque encaminan esfuerzos a problemas muy específicos en la política social, al especializar un cuerpo administrativo en la resolución de problemas bien localizados.

En torno a las direcciones generales destacan por su importancia la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios; de Atención a Grupos Prioritarios; de Políticas Sociales; de Opciones Productivas; de Seguimiento; de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales y de Análisis y Prospectiva. Cada una de éstas cumple funciones primordiales en la estructura de la política social. Dentro de las mismas es de resaltar la focalización y especialización que tiene en torno a algún problema del desarrollo social.

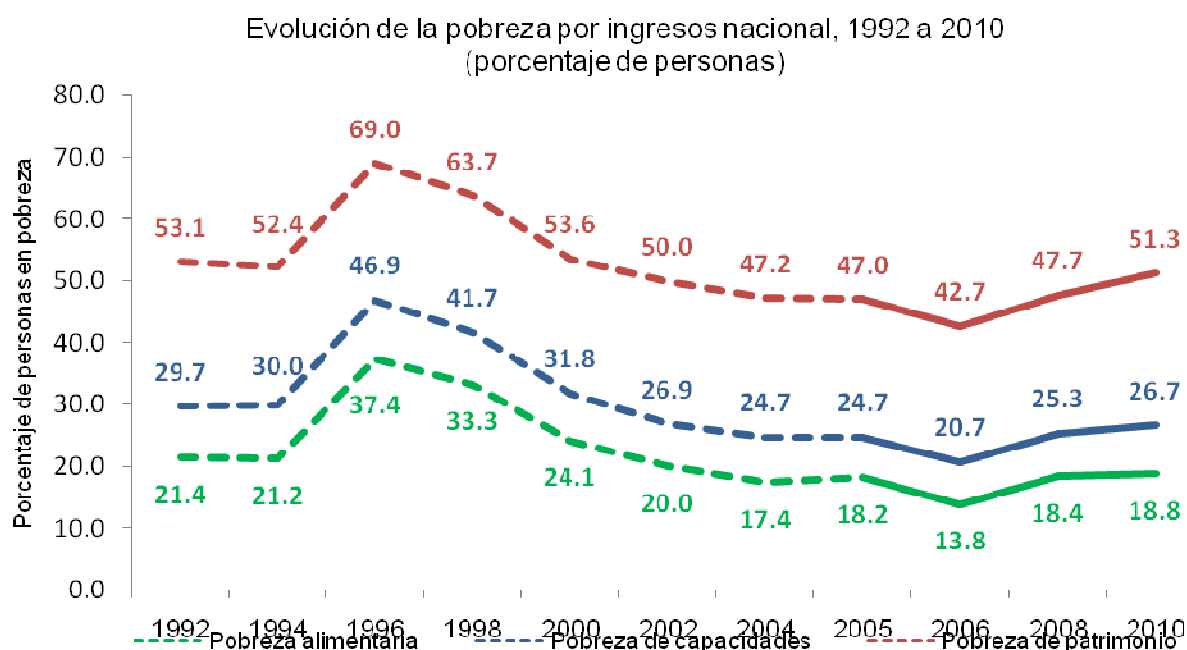
De lo anterior se observa que 15 de los 29 entes analizados tienen una alta relevancia en el proceso de la política social; 6 entes tienen una relevancia media y el resto tienen baja participación. Por lo anterior se concluye que el diseño organizativo de la Secretaría es correcto, ya que la mayoría de los entes tienen participación en el proceso de la política de desarrollo. De esto es importante resaltar que los entes con mayor participación están especializados en temas muy bien localizados para desarrollar mejores estrategias.

Sin embargo, en algunos entes hay amplitud de funciones, lo que puede generar distorsiones en el trabajo, por ejemplo el abogado general es también comisionado de la transparencia. No obstante, el diseño institucional es el adecuado para los fines de la organización.

3.2.2.4) Incidencia en combate a la pobreza.

Dentro de este indicador se analizan los recursos destinados al combate a la pobreza, en específico los recursos ejercidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los años de 2002 a 2010, en contraste con los índices de pobreza registrados en el mismo periodo. En este indicador se compara la influencia recursos con la disminución de personas en condiciones de pobreza.

Los tres tipos de pobreza que considera el CONEVAL en su medición de la pobreza en México (alimentaria, capacidades y patrimonio) han presentado patrones similares de comportamiento, a pesar de que la pobreza de patrimonio ha sido mayor, presenta curvas similares a las de los otros dos tipos de pobreza. A continuación se presenta un gráfico que refleja este dato.



Nota: las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Fuente: Retomado del sitio web del CONEVAL, <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/>, sobre los niveles de pobreza en México 2010, donde se especifican los tres tipos de pobreza tratados.

Con base en esta información reportada por el consejo, se observó que el comportamiento de los tres tipos de pobreza ha sido muy parecido en los años de estudio; en 1995 - 1996 aumentaron los niveles de pobreza, a partir de ahí se da una

tendencia a la baja, la cual alcanzó su menor nivel en el periodo 2005 - 2006, sin embargo, a partir de estos años comenzó un periodo a la alza que se ha mantenido constante hasta 2010.

En lo que se refiere a los recursos ejercidos para el combate a la pobreza, se tomaron en cuenta las cantidades en bruto asignadas al programa Oportunidades en el periodo 2002 – 2010, a fin de comparar dichos recursos contra los niveles de pobreza registrados en los mismos años.

Dentro de la medición de la pobreza, los datos que presentó el CONEVAL tienen una dificultad en la temporalidad con respecto a esta investigación. La Ley General de Desarrollo Social señala que la medición en la pobreza “deberá hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años” (LGDS, Art. 37). De este modo, en el periodo de estudio, se presentan los siguientes niveles de pobreza.

Cuadro IV. Presupuesto ejercido por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PROGRESA en 2002), en contraste con los niveles de pobreza.

Año	Porcentaje de personas en pobreza (%)			Presupuesto asignado a Oportunidades (en pesos)
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	
2002	20.0	26.9	50.0	6,899,621.0
2003	18.7 (aprox.)	25.8 (aprox.)	48.6 (aprox.)	8,769,013,370.0
2004	17.4	24.7	47.2	11,402,139,549.0
2005	18.2	24.7	47.0	21,266,436,831.0
2006	13.8	20.7	42.7	28,411,306,087.0
2007	16.1 (aprox.)	23 (aprox.)	45.2 (aprox.)	30,623,185,684.0
2008	18.4	25.3	47.7	20,513,240,143.0
2009	18.6 (aprox.)	26 (aprox.)	49.5 (aprox.)	24,650,340,796.0
2010	18.8	26.7	51.3	35,154,186,461.0

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web del CONEVAL, <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/>, sobre los niveles de pobreza en México 2010; y sobre el presupuesto con datos del Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/index.html.

Con los datos reportados se observa que los recursos para el combate a la pobreza a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades han aumentado, sin embargo, esto no ha repercutido en las condiciones de la población beneficiaria, porque los niveles de pobreza han ido en aumento, en especial desde el año 2005 hasta 2010, donde se alcanzó el mayor nivel de pobreza con 51.3% de la población en México bajo estas características.

De la misma forma, se observa que los recursos destinados al programa Oportunidades no han sido constantes, porque han presentado altibajos que, en determinadas circunstancias, podrían afectar a la población beneficiaria, debido a la disminución y aumento de los recursos. Lo anterior demuestra que las acciones del programa no han sido del todo efectivas en torno al combate a la pobreza.

3.2.2.5) Uso discrecional de recursos:

En este espacio se analizan informes académicos y de organizaciones de la sociedad civil, para identificar el uso discrecional y diferente de recursos por parte de la SEDESOL a las metas establecidas de combate a la pobreza. Este tema no es nuevo, desde el PRONASOL se han desarrollado una serie de investigaciones, sobretodo en torno al uso electoral que se le da a los recursos dedicados de estos programas (Dresser, 1997, Tamayo, 1999). Para este indicador se utilizarán una serie de documentos generados por organismos de diferentes naturalezas como: organizaciones civiles, investigación académica o notas periodísticas.

Entre los desvíos más comunes de recursos se encuentran los usos electorales. Éstos son definidos como:

El uso político de los programas se refiere a las acciones que reportan los beneficiarios de los programas sociales para solicitar su voto que incluye: solicitar que los beneficiarios asistan a algún evento político, entrega de beneficios en asambleas políticas, visitas de funcionarios o ejecutores del programa para solicitar el voto por algún partido, amenaza a los beneficiarios con retirarles del programa si no apoya a algún candidato o partido, decir a los beneficiarios que el programa es otorgado por algún partido político, amenazas a los beneficiarios para que se incorporen a algún partido político, amenazas a los beneficiarios

porque simpatizan con algún partido y la incorporación de beneficiarios porque apoyaron a algún candidato o partido. (CCDS, 2006:8, citpos. Hevia de la Jara, 2007).

A este respecto, Molinar Horcasitas y Weldon comentan que “PRONASOL es una estrategia populista cuyo objetivo principal es comprar votos para el Partido Revolucionario Institucional, con lo cual se consolida el autoritarismo” (Dresser, 1991, cit.pos. Molinar Horcasitas y Weldon, 1994:156). Este panorama plantea que desde el PRONASOL los desvíos con fines distintos a la política social ha sido una práctica recurrente, por ello se analizará el mismo fenómeno en los años de estudio.

Para este análisis se retomarán principalmente los problemas que las organizaciones y fuentes periodísticas han encontrado en Oportunidades, del año 2001 a 2009, no obstante se pueden complementar las informaciones con otros programas de la misma SEDESOL.

Reporte 1.

Año: 2005	Entidad Federativa: Estado de México
Institución revisora: Fundar, Centro de análisis e investigación	
<p>Síntesis: En esta entidad se analizó el año 2005 por las elecciones para gobernador de la entidad de ese año. Dentro de lo que reportó el organismo, se señaló que Liconsa, Diconsa y Oportunidades (todos programas de SEDESOL) aumentaron su padrón en vísperas de las elecciones de gobernador en el año de referencia (FUNDAR, 2006:1). En lo que respecta a Oportunidades (...) “en el año previo a la elección de gobernador en el estado de México, se incorporaron 79 mil familias en promedio cada bimestre. En comparación, en el año anterior al periodo estudiado se incorporaron 24 mil familias en promedio cada bimestre” (FUNDAR, 2006:1). Asimismo, la investigación señala que las reglas de operación de los programas indican que se deben focalizar los recursos en zonas marginadas, no obstante, municipios como Naucalpan, Lerma, Chimalhuacán, Nicolás Romero y los Reyes la Paz, son los que concentran el 20% de los beneficiarios, a pesar de no figurar entre los más marginados (FUNDAR, 2006).</p>	

Reporte 2.

Año: 1999-2006	Entidad Federativa: Veracruz
Institución revisora: Felipe Hevia de la Jara	
Síntesis: En la investigación realizada se detectó que los enlaces municipales del área	

estudiada son elementos clave en la distribución electoral de los votos, es decir, éstos tienen un papel muy importante porque al ser los enlaces directos de la población con la ejecución del programa, tienen una gran capacidad de maniobra con los recursos y la distribución (Hevia de la Jara, 2007). El investigador refiere que en la comunidad este tipo de prácticas se han hecho desde hace varios años y que los ciudadanos las consideran como normales en la vida de la comunidad.

Reporte 3.

Año: 2006	Entidad Federativa: Estado de México
Institución revisora: Reporte del Diario "El Universal"	
Síntesis: Cerca de 100 indígenas procedentes de zonas rurales del municipio de Toluca denunciaron ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México que funcionarios municipales condicionaron la entrega del Programa Oportunidades, para que voten a favor de los candidatos del PAN. Asimismo, los afectados reportaron que los encargados regionales del programa hicieron proselitismo con los apoyos (Montaño, 2006).	

Reporte 4.

Año: 2010	Entidad Federativa: Oaxaca de Juárez
Institución revisora: Reporte del Diario "El Mexicano, Sol de México"	
Síntesis: Senadores del PRI y Diputados acudieron a la Fiscalía Especializada para la Atención para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) para denunciar que el programa Oportunidades en Oaxaca estaba utilizado en beneficio de los candidatos del Partido Acción Nacional (Gandaria, 2010).	

Los anteriores reportes son una muestra de la discrecionalidad de usos que se le dan a la política social, en este sentido es importante resaltar que la falta de institucionalización en los programas sociales puede ser un promotor importante de este tipo de prácticas, ya que a falta de regulación, los recursos que se deberían utilizar en pro de comunidades más deterioradas, son enfocados con fines partidistas y electorales. Como se mencionó con anterioridad, dichas prácticas no son esquemas nuevos, se han reproducido desde el PRONASOL hasta Oportunidades.

Este panorama refleja la debilidad institucional de los programas sociales, ya que éstos no están sujetos a esquemas y modelos con criterios sistematizados, sino con criterios personales y se grupos de poder, los cuales usan los recursos en beneficio propio.

3.2.3 Universalidad y procesos internos:

3.2.3.1) Mecanismos Normativos.

Las reglas de operación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades son un parámetro a analizar, ya que de ello se deriva la operación de dicho programa, como el mecanismo más amplio del gobierno federal en el combate a la pobreza. El análisis se hace en los años de estudio, es decir, de 2001 a 2010.

El primer dato que resalta es que las primeras reglas de operación del programa surgen para el ejercicio 2003, pero el programa había iniciado operaciones en marzo de 2002. Con ello surge el cuestionamiento de la operación del programa en esos meses que no se tuvieron reglas de operación.

De manera general, las reglas de operación (2003-2006) ubican al Programa como un instrumento fundamental mediante el cual el Gobierno Federal gestione un sistema de política social que tenga efectos en el bienestar de la población. Dichas acciones tienen su origen en la responsabilidad social que prevé el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), donde los ejes del desarrollo social son: “mejorar los niveles de educación y bienestar, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de capacidades personales y de iniciativa individual, así como fortalecer la cohesión y capital sociales” (Oportunidades, 2003:1). Asimismo, “Que los recursos federales asignados al Programa Oportunidades son subsidios federales, sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de dichos recursos” (Oportunidades, 2003:1). Con este panorama general es importante iniciar las observaciones en lo particular.

- Reglas de Operación 2003

Un primer aspecto de estudio es el objetivo general del programa:

“Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Oportunidades, 2003:8)

Y los objetivos específicos son:

- a) Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- b) Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- c) Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- d) Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.
- e) Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- f) Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad (Oportunidades, 2003:8-9).

Estos objetivos reflejan que el programa funcionaba como un estímulo a las familias en condiciones de pobreza, apoyándolos con cuatro componentes básicos: salud, educación, alimentación y el componente patrimonial, llamado “Jóvenes con Oportunidades”. El componente salud contenía la entrega del Paquete Básico de Servicios de Salud, como un mecanismo de prevención de la salud. Dentro de los objetivos específicos, dichos componentes seguían como ejes rectores del programa, en el marco del fomento a la responsabilidad y participación de los padres de familia en el combate a la pobreza.

Los criterios para distribución del programa se establecieron en dos fases: identificación de zonas y selección de familias beneficiarias (Oportunidades, 2003:10). En lo que respecta a la zonificación, se daba prioridad a las zonas más marginadas, fueran rurales o urbanas. Para la definición de estos estándares se apoyaba de los

estadísticos presentados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En cuanto a las familias, éstas se determinaban por indicadores socioeconómicos mediante los cuales se determinaba el grado de pobreza. Esta selección se desarrollaba mediante una estrategia de puntajes, y una vez identificadas, se les otorgaba una credencial que los hacía acreedores a los beneficios.

Los Comités de Promoción Ciudadana fungieron como una instancia que contribuía a una mayor vinculación entre los beneficiarios y el personal de los servicios de salud, educación y con la Coordinación Nacional. Los comités canalizaban solicitudes y sugerencias de las familias para fortalecer las acciones de contraloría social y transparencia del Programa (Oportunidades, 2003:11). Éstos se elegían de entre los participantes del programa en la comunidad y no recibían gratificación alguna, sólo la capacitación adecuada para las funciones asignadas.

Asimismo, en las reglas de operación se establecían responsabilidades para las familias y para las autoridades para llevar a buenos términos los manejos del programa. Cuando los beneficiarios incumplían con las responsabilidades eran sujetos de sanciones que podían ir desde la suspensión temporal hasta la definitiva.

En estas reglas se fijó una estructura administrativa que era la encargada del programa. La primera instancia era la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que funcionaba como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, pero en la implementación tenían participación la Secretaría de Educación Pública, de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se contaba con un Comité Técnico que apoyaba en funciones específicas, como normativa y determinación de apoyos y zonas de atención prioritaria. También, se tenían Coordinaciones Estatales en cada una de las entidades federativas y los ya mencionados Comités de Promoción Ciudadana (Oportunidades, 2003).

La normativa también establecía que el programa debía ser evaluado y auditado en tiempos determinados, así como una mecánica de operación enumerada a

continuación: 1. Selección de zonas de atención. 2. Validación de la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de educación y salud. 3. Recolección y análisis de la información socioeconómica de los hogares. 4. Incorporación de las familias beneficiarias. 5. Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias. 6. Entrega de apoyos. 7. Prestación de los servicios de salud y educación. 8. Suspensión de los beneficios: causas de incumplimiento, retención y suspensión. 9. Información y atención a las familias beneficiarias. 10. Manejo y difusión de la información (Oportunidades, 2003). Con este proceso se trataba de dar mayor sustento a la administración del programa.

- Reglas de Operación 2004.

Para el año 2004, el programa operó de forma muy similar a 2003. En lo que compete a los objetivos y componentes estos fueron los mismos. Los criterios para elegir las zonas susceptibles de recibir el programa continuarían con los mismos esquemas donde primero se elegían las zonas con mayor incidencia de pobreza, para posteriormente elegir a las familias que dadas sus condiciones socioeconómicas podían ser beneficiarios de Oportunidades.

Los Comités de Promoción Ciudadana continuarían con el esquema de funcionamiento donde su principal función sería establecer una mayor vinculación entre los beneficiarios y la estructura operativa del programa. En lo que refiere a los componentes (educación, alimentación, salud y jóvenes con oportunidades), éstos continuarían su mismo funcionamiento.

La estructura operativa se mantuvo muy similar, a excepción de los gobiernos municipales donde se fortalecieron las estructuras administrativas. En las Reglas de Operación 2003 sólo se recomendó que se nombrara a un enlace para dar seguimiento al programa en las localidades; sin embargo, en las reglas 2004 se estableció que los municipios debían nombrar, mediante acuerdo de cabildo, o en el caso de delegaciones políticas nombramiento directo, a un enlace del programa quien debía ser una persona “adscrita y con cargo presupuestal al municipio, y cuyas funciones de apoyo operativo,

logístico y de seguridad pública, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad” (Oportunidades, 2004). Con dicha estructura se hizo un mayor hincapié en las funciones del municipio en el programa. Finalmente, la mecánica de operación se mantuvo igual, con 10 pasos que estructuraron el proceso administrativo seguido por el programa en la consecución de sus fines.

- Reglas de Operación 2005

En la presentación del programa se señaló la contribución del programa en el marco de la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como el logro de los objetivos planteados en la Ley General de Desarrollo Social (Oportunidades, 2005:5). Con esto el programa se insertó en un esquema más complejo, ya no solamente tenía sus orígenes en el Plan Nacional de Desarrollo, sino también en los fines de una ley como la LGDS. Asimismo, con este cambio se dio mayor realce a los objetivos sectoriales que trabajan de la mano con el programa como lo son salud y educación.

En lo que compete a los objetivos, éstos fueron los mismos planteados desde el 2003, con lo que se dio continuidad a los esquemas de planeación dentro de Oportunidades. De la misma manera, los componentes del programa y los criterios de zonas susceptibles de recibir al programa fueron los mismos. Los Comités de Participación Ciudadana continuaron con la misma lógica, porque fueron elegidos por los beneficiarios del programa en las comunidades.

En lo que respecta a la estructura orgánica, los comités municipales se reforzaron, porque la Coordinación Nacional recomendó que fueran personas que de preferencia estuviesen de tiempo completo, a fin de destinar el tiempo y los recursos necesarios para lograr los fines deseados. Amén de este cambio, la estructura se mantuvo de la misma forma que en 2004. En el proceso de la aplicación del programa se agregaron tres procedimientos más: actualización del número de beneficiarios, modelo de operación por zonas y capacitación y orientación (Oportunidades, 2005). Todos ellos se enfocaron a atender de mejor manera las necesidades de los beneficiarios.

- Reglas de Operación 2006.

Los componentes del programa tuvieron modificaciones, se agregó el componente “Adultos Mayores” para asignar recursos a personas mayores de 70 años que fueran beneficiarias del programa. El componente salud a parte de contar con el paquete básico, sumó la detección de enfermedades como mecanismo de su funcionamiento, esto mediante el programa Prevenimss del IMSS. Sin embargo, los objetivos del programa fueron los mismos que se manejaron desde el 2003. La forma de elegir las zonas de atención siguió bajo el sistema de puntajes, donde se elegían las zonas más deprimidas económicamente, así como a las familias que tuviesen mayores carencias dentro de las mismas zonas. Los Comités de Promoción Ciudadana continuaron con la misma estructura como organismos auxiliares en las comunidades, elegidos por los mismos beneficiarios del programa.

Es lo que respecta a la estructura del programa se mantuvo igual: una coordinación a nivel nacional que delegaba en comités estatales y municipales, a fin de llegar a comunidades alejadas y a las familias más necesitadas. De la misma forma el procedimiento administrativo fue el mismo publicado en 2005 (Oportunidades, 2006).

- Reglas de Operación 2007.

El año 2007 es de gran relevancia de estudio, porque en 2006 se dio el cambio de gobierno, por lo cual las reglas para 2007 serían las primeras aplicadas por la nueva administración. De tal efecto que se observan algunos cambios importantes. En primer lugar, la estructura donde se ubica al Programa Oportunidades ya no se enmarcó en la estrategia “Contigo”, sino que se ubicó en la contribución al Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como al logro de los objetivos planteados por la LGDS, el Programa reconocía los derechos sociales que establece la Constitución: el derecho al desarrollo social, a la educación de calidad, a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a la no discriminación (Oportunidades, 2007).

Los componentes permanecieron en los mismos términos que en 2006. En lo que respecta a los criterios de zonas se mantuvo igual al elegir zonas acorde a datos

estadísticos de CONAPO y el INEGI, pero lo que mostró cambios sustanciales fueron los criterios de selección de las familias porque la metodología para la identificación de familias beneficiarias se adecuó de acuerdo con los lineamientos y criterios que en su momento emitió el CONEVAL⁷ para la definición, identificación y medición de la pobreza, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 de la LGDS y demás disposiciones aplicables (Oportunidades, 2007:6). Con este mecanismo se incluyeron más organizaciones en el proceso de selección de familias, al otorgar mayor sustento al procedimiento. Los comités de promoción continuaron como la instancia elegida por la comunidad en pro de la comunicación beneficiarios-autoridades. La forma de elegir a los comités se preservó mediante el voto.

La estructura del programa hizo mayor hincapié en la participación de la Secretaría de Hacienda en los controles presupuestarios del programa. Mientras que se mantuvo la relación de la Coordinación Nacional con dependencias como: SEDESOL, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, IMSS y, con una mayor participación, la SHCP. Asimismo, en el proceso de ejecución se observó un cambio mínimo, pero importante, se agregó el procedimiento 14, referente a la transparencia dentro del programa (Oportunidades, 2007). Con esto se observó un panorama más complejo en la ejecución del programa.

- Reglas de Operación 2008

En lo que compete a este año, el programa fue ubicado en el marco de la política de desarrollo social del Gobierno Federal. En este marco se establecieron tres objetivos rectores del programa, éstos son:

- Mejorar los niveles de educación, salud y bienestar de la población beneficiaria;
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades de la población beneficiaria, y
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental, para fomentar la confianza en las instituciones participantes en el Programa (Oportunidades, 2008).

⁷ Este hecho es de suma importancia en el indicador "Mediciones de la pobreza", como fenómeno de la institucionalidad de la política social.

Sin embargo, los objetivos que se establecieron desde un principio continuaron en el programa, complementándolos de manera general por los tres anteriores. También se agregó el componente energético, con el cual se otorgó un apoyo monetario de manera bimestral a las familias beneficiarias, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía como luz, gas, carbón, leña, combustible o velas. En lo que compete a los criterios de zonas, éstos mantuvieron la estructura que se les dio en 2007, con el CONEVAL como base para las determinaciones de los posibles beneficiarios y las zonas de aplicación.

Los comités también continuaron sus funciones como una instancia de gestión entre los beneficiarios y las autoridades encargadas de Oportunidades (Oportunidades, 2008). Dentro del proceso de ejecución se agregó la evaluación y la auditoría como elementos de ejecución del programa, lo cual fortaleció la revisión del ejercicio de los recursos destinados al programa.

- Reglas de Operación 2009

En este año el programa sufrió modificaciones importantes dentro de su operación y estructura. En primer lugar se sustentó esotros documentos rectores aparte del PND y la LGDS, éstos fueron el Programa Sectorial de Desarrollo Social, de Salud y de Educación, todos del mismo periodo. Asimismo, el programa de ubicó en el marco de la estrategia nacional “Vivir Mejor”, con el fin de “generar condiciones de crecimiento económico y de prosperidad social para que las mexicanas y los mexicanos pudieran vivir mejor” (Oportunidades, 2009:3). Esta estrategia se enfocó al desarrollo humano sustentable como base de la política.

De la misma forma, y por primera vez desde su creación, se modificó el objetivo del programa Oportunidades, se cambió por “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, para favorecer el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa” (Oportunidades, 2009). Asimismo, los objetivos específicos cambiaron, éstos eran:

- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su

- inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos;
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes;
 - Proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias, para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y
 - Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias, mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa (Oportunidades, 2009:4).

En este cambio del objetivo se detectaron una serie de elementos nuevos y que fueron de suma relevancia. En primer lugar, se trató a la pobreza como un ciclo, el cual es posible romper mediante el uso del programa. Además, dicho ciclo trasciende más allá de una generación, es decir, se reconoce que la pobreza pudiera llevar muchas generaciones en las mismas familias. En segundo lugar, los objetivos específicos tendieron a no buscar mejorar condiciones, sino otorgar los apoyos, es decir, se volvieron objetivos más palpables en sus resultados.

Los componentes del programa se modificaron para quedar sólo los aspectos educativos, salud y alimentación, los elementos que se habían agregado como componentes (apoyo a adultos mayores, jóvenes con oportunidades y apoyo energético) en años anteriores, quedaron fuera, convirtiéndose en apoyos directos, pero sin ser elementos básicos del programa como lo eran anteriormente. En lo que compete a los criterios para elegir las zonas susceptibles de beneficiarse del programa, la metodología de puntajes fue sustituida, el análisis se dio de forma discriminatoria, a fin de llegar a las personas que necesiten el programa, pero basándose en una estimación de los ingresos; con esto se eliminaron las especificaciones metodológicas que contenían las anteriores versiones de las reglas de operación (Oportunidades, 2009).

Por su parte, los comités de promoción comunitaria se modificaron enormemente. Hasta el ejercicio fiscal 2008, la población beneficiaria era quien elegía, de entre la

misma comunidad, a los representantes del comité. Sin embargo, para el ejercicio 2009 la Coordinación Estatal del programa era quien elegía a las personas que fungirían como representantes, así como removerlos, ratificarlos y transferirlos del lugar (Oportunidades, 2009). Estas modificaciones son un tanto regresivas, en el sentido que se eliminan el aspecto de la autodeterminación por parte de las comunidades.

La mecánica de operación del programa para ese año, se ejecutó mediante el siguiente proceso: 1. Incorporación de familias. 2. Cumplimiento de las Acciones de Corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias. 3. Entrega de apoyos. 4. Actualización permanente del Padrón de Beneficiarios. 5. Modelo de operación por zonas. 6. Capacitación y Orientación. Con este proceso se implementó el programa en 2009. Con respecto a los demás años se observaron algunos cambios, donde se restaron procesos. Sin embargo esto fue porque se desglosó el proceso en más acciones como:

- Informes programático-presupuestarios
- Seguimiento Operativo, control y auditoría
- Evaluación.
- Matriz de Indicadores para Resultados.
- Transparencia del Programa.
- Quejas y denuncias.

Es decir, estas acciones pasaron, de ser pasos en el procedimiento, a ser procesos en sí mismos, lo que fortaleció la estructura de ejecución del programa. Finalmente, la estructura operativa del programa fortaleció a las coordinaciones estatales, al otorgarles el poder de nombrar y operar a los comités regionales.

- Reglas de Operación 2010

Para el ejercicio fiscal 2010 se especificó que la población objetivo serían los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, de conformidad con los criterios de elegibilidad, metodología de focalización (Oportunidades, 2010). A diferencia de las anteriores reglas de operación que sólo

enunciaban que el programa beneficiaría a las personas que cumplieran con los requisitos de la metodología, para el ejercicio 2010 se especificó las características que debían cumplir las personas beneficiarias.

Los objetivos y componentes siguieron con la misma estructura que la que se dio en 2009. De la misma forma, los criterios de zonas susceptibles de recibir el programa continuaron basándose en la focalización para la identificación y permanencia de las familias (Oportunidades, 2010). El mecanismo de ejecución del programa se mantuvo en los mismos términos, a excepción que se agregó un procedimiento sobre atención e información a las familias beneficiarias. Las reglas de operación 2010 se mantuvieron muy parecidas a las del año 2009, con algunos pequeños cambios que no afectaron de gran manera el desarrollo del programa.

En el análisis de las reglas de operación del 2003 al 2010 se observa que éstas mantuvieron un parámetro de ejecución similar, excepción del año 2009 y 2010, dónde las modificaciones fueron más sustanciales e implicaron mayores cambios a la implementación del programa. Las reglas de 2009 y 2010 fueron un tanto regresivas en comparación con lo que se tenía en el resto de los años de estudio. Lo anterior porque:

- a) Se centralizó el nombramiento de los Comités de Promoción Ciudadana, los cuales se habían nombrado por los beneficiarios mismos
- b) Se modificó la metodología de puntajes para la elección de zonas susceptibles de recibir el programa, lo que dejó reglas ambiguas y discrecionales.
- c) Se modificaron los objetivos para evitar la transmisión de la pobreza, pero no se menciona ayudar a la población a abandonar estas condiciones.

Con estos aspectos se observa que las reglas sufrieron grandes modificaciones pero en los últimos dos años, antes se presentaba un esquema adecuado donde poco a poco se fortalecieron las estructuras operativas en el programa. Sin embargo, la línea de avance se rompió en los años 2009 y 2010.

3.2.3.2) Mediciones de pobreza.

La evolución en la científicidad y estandarización de los indicadores de pobreza es un tema que ha tomado una relevancia importante en los procesos de toma de decisiones en temas sociales. En este sentido, es importante analizar este proceso dentro de la institucionalización de la política social, a fin de determinar los avances o retrocesos que ha mostrado este rubro de la medición de la pobreza.

En este estudio es retomado el título quinto de la LGDS, donde queda estipulada la evaluación de la política social. El capítulo I, artículo 72 señala que “la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social” (LGDS, Art. 72). Este artículo determina de manera clara la responsabilidad del proceso de calificación de la política social en un organismo, elemento imprescindible que aportó la LGDS desde su publicación en 2004.

De manera institucional, el artículo 81 de la ley estipula el diseño organizacional del CONEVAL:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto 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 (LGDS, Art. 81).

La descentralización del CONEVAL brinda al organismo un mayor nivel de actuación, porque con autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propios, puede realizar de mejor forma las actividades que le son asignadas. De la misma forma, el objeto del consejo al normar y coordinar las políticas encaminadas al desarrollo social. Ahora bien, el avance más relevante, para fines de esta investigación, es “establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza para garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (LGDS, Art. 81). De manera explícita se le otorga al CONEVAL el mandato de definir los

criterios de la pobreza, lo que se ajustó a medidas técnicas que garanticen la confiabilidad de dicho proceso.

En las reglas de operación de Oportunidades para el ejercicio fiscal 2007 se incluyó por primera vez la participación del CONEVAL en la definición de las zonas prioritarias para programas emergentes de combate a la pobreza. Esto se dio en el marco de la aplicación de la LGDS, publicada en 2004.

La tarea que desarrolla el CONEVAL es de suma importancia tanto en la definición de zonas prioritarias, como en la evaluación de las acciones de la política social. Esta última tarea, señala la ley, el CONEVAL “podrá realizarla por sí mismo o mediante uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa” (LGDS, Art. 72). Dicha evaluación “tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (LGDS, Art. 72).

Con este proceso se puede percibir un nivel de mayor avance institucional en la evaluación de la política social, porque se cuenta con un ordenamiento jurídico, una organización ejecutora, un presupuesto asignado para la evaluación de la política social (que para 2010 fue de 149, 038, 259 pesos⁸). De la misma forma, en la evaluación la ley señala que “los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto” (LGDS, Art. 75).

En lo que respecta a la medición de la pobreza, ésta se realiza con esta serie de parámetros de diferentes órdenes. La LGDS ha aportado una serie de avances muy importantes en este rubro. Mediante el CONEVAL se establecen los mecanismos para determinar los niveles de pobreza:

⁸ Datos extraídos del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2010, en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/20/r20_vqz_afpefe.pdf. El CONEVAL se encuentra en el Ramo 20 “Desarrollo Social”, como organismo descentralizado de SEDESOL.

De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la LGDS, el CONEVAL, tiene la facultad y responsabilidad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. En estos ordenamientos se establece también que la información que deberá emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y que deberá contener al menos los siguientes indicadores:

- 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 (CONEVAL, 2010)

Con esta base normativa que otorga la LGDS, el CONEVAL desarrolla una serie de tareas sustantivas en la mejora de la aplicación de los recursos de combate a la pobreza. Asimismo, la cientificidad que se le da a las tareas es de suma relevancia, porque el diseño de indicadores, medición de parámetros y sistematización de la información, aportan mayor credibilidad a las tareas que realiza el organismo.

Para el cumplimiento de la norma, donde el CONEVAL establece los criterios de definición de la pobreza, el organismo emitió la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. En dicho documento se enuncian dos visiones de la pobreza, unidimensional y multidimensional, el CONEVAL retoma la perspectiva multidimensional (CONEVAL, 2010). Así pues, la metodología debe tener 10 características que la hacen sencilla en su comprensión hacia la población, estos elementos son:

1. Cumplir con los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables.
2. Generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza.
3. Incorporar indicadores pertinentes.
4. Permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional.
5. Identificar la contribución de cada dimensión a la pobreza.

6. Ser desagregable para distintos grupos de la población.
7. Realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo.
8. Ser aplicable a partir de la información que proporciona el INEGI.
9. Brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias.
10. Satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas, tales como la monotonidad y la normalización. (CONEVAL, 2009:22-23)

Estos criterios son importantes para establecer una conexión entre las consideraciones teóricas y técnicas que sustentan la metodología, a fin de que las aportaciones en la medición de la pobreza reflejen las condiciones más apegadas a la realidad de las comunidades y localidades (CONEVAL, 2009).

La aplicación de esta metodología conlleva en sí mismo un proceso mediante el cual se establecen una serie de criterios importantes en la medición de la pobreza. En primer término se define el concepto de la pobreza desde el enfoque multidimensional, así pues el CONEVAL define esta situación como:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2009:24).

Después de definir la pobreza se especifican los criterios seguidos por el CONEVAL para resolver el problema de la identificación, es decir, para reconocer a los pobres multidimensionales, para los cual se especifican criterios para establecer una clasificación bajo las dimensiones de pobreza (CONEVAL, 2009:24). Posteriormente, se realizan algunas actividades como:

- a) Se establecen las dimensiones a considerar.
- b) Se exponen los criterios generales que definirán si una persona tiene carencias en cada indicador.
- c) Dado que cada dimensión tiene una particularidad conceptual, se deja para el siguiente capítulo la presentación de los criterios específicos para realizar esta etapa, por lo que en éste se establecen los criterios metodológicos generales para su determinación.
- d) Se presentan los criterios para combinar la información generada en las etapas previas, lo cual permite identificar la población en situación de pobreza multidimensional (CONEVAL, 2009:24-25).

Dentro de los aspectos que se evalúan se encuentran dos dimensiones de gran relevancia en los indicadores de pobreza:

1. El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.
2. El de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos (CONEVAL, 2009).

Después de identificar los criterios con base en éstas dos dimensiones, el análisis de la medición de la pobreza da origen a cuatro formas en las que se identifica a la población analizada:

- I. Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna (CONEVAL, 2009:29).

Después que se han identificado las características se deben especificar los indicadores de la pobreza multidimensional, a fin de estandarizar las características que deben tener los individuos para ser considerados en la pobreza multidimensional. Con este criterio se da lugar a tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: de incidencia, profundidad e intensidad (CONEVAL, 2009). De esta manera, los indicadores observables de la pobreza multidimensional son:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
5. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.

7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia de acceso a la alimentación.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.
11. Población en pobreza multidimensional.
12. Población en pobreza multidimensional extrema.
13. Población en pobreza multidimensional moderada (CONEVAL, 2009).

Estos 13 indicadores se refieren al porcentaje de la población que padece algún tipo de carencia económica o social. Éstos son tomados como base para determinar la población que está en condiciones más desfavorables, en comparación con el estándar que proporcionan los indicadores.

Con esta descripción de la metodología de determinación de la pobreza se puede vislumbrar que se han dado cambios sustanciales dentro de la política social. El CONEVAL es un organismo fundamental en el diseño de la política social. Los mecanismos normativos en torno a la medición de la pobreza se han visto beneficiados enormemente por este consejo. Por lo tanto, los mecanismos de medición de la pobreza son adecuados al promover un mayor grado de científicidad y profesionalización en su estructura.

3.2.4 Estabilidad organizacional.

3.2.4.1) Estabilidad de funcionarios.

La estabilidad institucional es importante en el desarrollo de una organización. En este sentido, Douglas North señala que a pesar de que la estabilidad de ningún modo asegura que las instituciones unidas por él sean eficientes, puede ser una condición necesaria de la interacción humana compleja, pero no es una condición suficiente en la eficiencia de las instituciones (2006:110). Sin embargo, este aspecto puede brindar un panorama sobre el desempeño institucional

Con esta perspectiva, la estabilidad organizacional de las personas que ejecutan la política social es un referente en la institucionalización. Para este análisis se toma como

base información remitida por la SEDESOL a través del oficio 412.1.2.-000198 donde se solicitó información sobre la duración en los cargos públicos de las direcciones generales, subsecretarías y secretario de Estado de la SEDESOL, correspondientes al período de 2001 a 2010.

Derivado de la información solicitada, se observó que durante casi cinco años (1º de diciembre de 2000 al nueve de enero de 2006) estuvo en ejercicio un solo secretario del ramo, sin embargo, la duración desde el 1º de diciembre de 2006 ha sido menor, y ha variado alrededor de 16 meses.

En lo que respecta a las subsecretarías, se observó un promedio de dos años de duración en el cargo, en lo que va de 2002 a 2010. Esto refleja una corta duración en el puesto, lo que pudiera dificultar un conocimiento amplio del sector y de las tareas desempeñadas. La subsecretaría que menos movimientos en su titular fue la de Desarrollo Social y Humano.

En lo que respecta a las Direcciones Generales, se ubicaron una serie de movimientos importantes. La dirección con menores movimientos fue la de Opciones Productivas, la cual mantuvo un solo titular desde 2001 hasta 2008, lo que cubrió un periodo de siete años. De la misma forma la Dirección General de Desarrollo Territorial mantuvo un solo titular desde 2002 hasta 2010, con ocho años en funciones. Otro ejemplo fue la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, la cual mantuvo un titular desde 2001 al 2007. Estas direcciones son las que presentaron una mayor consistencia en la permanencia de sus titulares, lo cual beneficia la estabilidad organizacional de SEDESOL.

Por el otro lado, en el resto de las direcciones se registraron muchos cambios en los titulares de las mismas. Por ejemplo, se detectó que la Dirección General de Políticas Sociales tuvo un promedio de duración de sus titulares de tres años. Este número fue el más constante dentro de la información reportada por la secretaría.

Sin embargo, algunas otras direcciones tuvieron una duración menor, donde destacó la Dirección General de Recursos Humanos que tuvo una duración promedio de sus titulares de un año. En el resto de las direcciones con poca duración de sus titulares se tuvo una duración de dos años en promedio.

De este modo, se puede observar que sólo tres direcciones tuvieron al frente a la misma persona por más de cinco años; en el resto de las direcciones la duración de su titular osciló entre tres y un año.

Tal y como se señaló, la estabilidad de funcionarios no es un indicador total en el desempeño organizacional, sin embargo, a través de este indicador se puede determinar la movilidad de personal que se encarga de ejecutar las políticas sociales de SEDESOL.

Conclusiones.

Las conclusiones que se presentan son retomadas, en su mayoría, del capítulo III, donde se realizó el análisis de los indicadores propuestos en el modelo teórico. El nivel de institucionalidad de la política social es un tema importante en el combate a la pobreza y atraso social, porque sin un entramado institucional adecuado el Estado no puede enfocar las acciones y estrategias para incidir favorablemente en las condiciones de vida de la población, por lo cual es necesario revisar este marco institucional que ejecuta la política social en México.

Una primera conclusión es que no se puede abordar el PROGRESA y el Programa Oportunidades como dos programas diferentes, sino como un mismo programa en dos etapas diferentes. Esta conclusión alude a los hallazgos realizados en la investigación; ya que en los documentos oficiales de la SEDESOL se señala que Oportunidades tuvo su origen en PROGRESA, que incluso ambos programas se enfocaron a atacar los mismos temas de pobreza.

En segundo lugar, la política social implementada por la SEDESOL tuvo un elemento que apoyó su institucionalización como mecanismo del Estado en el combate de la pobreza, dicho elemento fue la Ley General de Desarrollo Social. Esta ley establece una serie de premisas relevantes en la ejecución de la política social en México como son las siguientes:

1. Señala principios a los cuales se debe sujetar la política social.
2. Establece los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social, y establece condiciones de equidad entre la población beneficiaria de los programas sociales.
3. Determina objetivos generales para la política nacional de desarrollo social.
4. Establece la prioridad presupuestal para los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, además de señalar que serán objeto de seguimiento y evaluación.

5. Señala los criterios para el establecimiento de zonas de atención prioritaria.
6. Un elemento muy importante es que la ley enmarca la definición y medición de la pobreza a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual también está normado por la misma ley.
7. Establece organismos concurrentes entre los tres órdenes de gobierno y diversas secretarías de Estado, a fin de asignar tareas en torno a la ejecución de la política social.
8. Señala las formas e instituciones encargadas de evaluar la política social, depositando en el CONEVAL esta tarea.

En cuanto a los indicadores, en lo que respecta a la autonomía política y técnica, la SEDESOL no cuenta con dichas atribuciones, porque depende, de manera directa, del Poder Ejecutivo Federal. La LGDS otorga obligaciones a la secretaría en torno a la ejecución de la política social, pero estas funciones están en representación del Poder Ejecutivo. Bajo el modelo de análisis, esta dependencia limita el actuar de la SEDESOL por la falta de capacidad de decisión.

En lo referente a la profesionalización de los funcionarios de la SEDESOL, se encontraron tres aspectos de relevancia, en el primero de ellos se encontró que los servidores públicos pertenecientes al servicio profesional de carrera representaban un número menor en la secretaría; la inestabilidad de los funcionarios y la variación es demasiado alta, en algunos años la variación fue de 1500 funcionarios de un año a otro; finalmente, el número de funcionarios que se catalogaron como “no aplica SPC” fue constante hasta 2009, pero de 2009 a 2010 se registró un incremento de 97 a 1492 servidores bajo este concepto. Esta información indica que la SEDESOL tiene una inestabilidad en los recursos humanos, lo cual afecta el desarrollo de las tareas.

En lo que respecta a los dictámenes emitidos sobre las evaluaciones de la ASF a la SEDESOL, se encontró que la secretaría tiene una serie de ineficiencias continuas y que están presentes en diversos aspectos como financieros, efectividad de las acciones, falta de coordinación de tareas al interior y al exterior de la secretaría misma.

Esto da lugar a que la política social que ejecuta la SEDESOL no tenga los impactos necesarios y no se cumplan los objetivos esperados.

En lo referente a las evaluaciones externas del programa Oportunidades, se encontró que se cuenta con normativa que señala de manera expresa que el programa debe ser evaluado por organismos independientes del gobierno, de manera periódica. Esto genera un marco operativo para el contraste de datos y metodologías en la medición de la efectividad del programa, lo cual enriquece las acciones del programa.

En el indicador de las funciones de las áreas de la SEDESOL, se determinó que el diseño institucional es adecuado, ya que la secretaría cuenta con un número de subsecretarías, direcciones generales y unidades administrativas acorde con las tareas que realizan. Las funciones que desempeñan las áreas son razonables con las tareas de la secretaría. Lo anterior señala una congruencia entre las funciones en relación con el aparato administrativo.

Respecto al indicador de la incidencia en el combate a la pobreza, se encontró que a pesar que los recursos destinados para el combate a la pobreza, a través del programa Oportunidades, han aumentado, esto no ha repercutido en las condiciones de vida de la población beneficiaria, lo que generó que para 2010 más de la mitad de la población registrara algún tipo de pobreza, siendo la pobreza de patrimonio la más común. Este indicador señala que la debilidad institucional afecta la implementación de las políticas sociales, en este caso del programa Oportunidades.

Por otro lado, se observó que el uso discrecional de recursos no es un elemento nuevo en la aplicación de las políticas sociales. Desde el PRONASOL se observó el uso de los recursos destinados a la política social para fines distintos (Dresser, 1991). En el caso del programa Oportunidades, a pesar de tener mayores controles que sus antecesores, este tipo de prácticas se han registrado en zonas muy localizadas y bajo circunstancias determinadas, como lo son los tiempos electorales. De este modo, se comprobó que las prácticas del uso discrecional de los recursos dedicados a la política social no han sido

superadas por el programa Oportunidades, lo cual refleja la debilidad de las instituciones que aplican los recursos en dichas zonas.

En los hallazgos correspondientes a los mecanismos normativos fueron estudiadas las reglas de operación del programa Oportunidades. Con el estudio de éstas se observó que a lo largo del periodo de aplicación han dotado al programa de una mayor estructura administrativa y mayor solidez dentro de la ejecución del programa. Sin embargo, se detectaron algunas inconsistencias y debilidades que afectan de manera directa la aplicación de los recursos. Entre estas debilidades destacan las reformas realizadas en el año 2009 y 2010. En 2009 cambió el objetivo del programa, lo cual modificó algunos de los aspectos que habían prevalecido desde 2002, sin embargo, algunos elementos dentro de las definiciones de la pobreza se hicieron más explícitos, lo que se podría considerar como benéfico para el programa. No obstante, algunos cambios fueron regresivos, como el nombramiento de los representantes locales que antes de ese año eran nombrados por los beneficiarios, pero tras una modificación a partir de 2009 serían nombrados por las autoridades estatales del programa. Este patrón continuó en 2010, donde además se modificaron los criterios de determinación de la población beneficiaria.

Las reglas de operación de Oportunidades habían presentado continuidad y constancia, pero a partir del 2009 y 2010 hubo modificaciones que alteraron algunos mecanismos mediante los cuales se ejecutaba el programa.

En cuanto a los mecanismos para medir la pobreza, se encontró que éstos son adecuados al diseño institucional, ya que el ente encargado de medir la pobreza es el CONEVAL, un organismo creado por orden de la LGDS y que aporta un alto nivel de especialización a las mediciones de pobreza. La descentralización del CONEVAL brinda al organismo un mayor nivel de actuación, porque con autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propios, puede realizar de mejor forma las actividades que le son asignadas. De este modo, el CONEVAL apoya a la

institucionalización de la política social al hacer más técnica y sistematizada la medición de los niveles de pobreza.

En lo que respecta al indicador de la estabilidad de funcionarios de la SEDESOL, se encontró que la duración del secretario del ramo varía entre cinco años y 16 meses, lo cual muestra una gran diferencia entre ambos periodos. En las subsecretarías, se observó un promedio de dos años de duración en el cargo. En lo que respecta a las direcciones generales los periodos de duración fueron muy variados, desde tres hasta ocho años. Este indicador muestra que los movimientos de los funcionarios son muy variados y, aunado al indicador de profesionalización comentado con anterioridad, refleja que la estabilidad organizacional es poca y esto podría afectar el desarrollo de las tareas de la secretaría.

Los indicadores señalan que tanto la SEDESOL como el programa Oportunidades tienen serias deficiencias, las cuales disminuyen la efectividad de los mismos. Por lo anterior, se comprueba la hipótesis de investigación, porque si bien el proceso de institucionalización de la política social que implementa la SEDESOL ha tenido avances importantes, aún tiene viejas prácticas que impiden el desarrollo de la política social que ejecuta esta dependencia, lo cual impide mayor efectividad en las acciones que realiza la secretaría.

Fuentes consultadas:

Jurídicas:

Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública. Diario Oficial de la Federación (DOF), 31 de diciembre de 1937.

Decreto que crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Diario Oficial de la Federación (DOF), 18 de octubre de 1943.

Ley General de Desarrollo Social, en www.normateca.gob.mx, consultada en abril-noviembre de 2010.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en www.normateca.gob.mx, consultada en abril-noviembre de 2010.

Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social, en www.normatecainterna.sedesol.gob.mx, consultada Noviembre de 2010.

Bibliográficas

Acuña, C. H., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina:* BID.

Chávez, S. (2010, 10 de marzo). Desaparecen recursos en Atizapán. *La Jornada*, págs. 35-36.

Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Gestión Social: Cómo lograr en impacto en las Políticas Sociales.* México: Siglo XXI.

CONEVAL. (2010). *Medición de la Pobreza 2010*. Consultado de junio a agosto de 2011 en www.coneval.gob.mx.

CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México, D.F.: CONEVAL.

Cornelius, W. A. (1996). Diseño de política social para la economía liberalizada de México: de servicios sociales e infraestructura a creación de empleos. En Roett, R., *El desafío de la reforma institucional en México* (págs. 181-199). México: Siglo XXI.

Cortés, F., Banegas, I., & Solís, P. (2007). Pobres con Oportunidades en México: 2002-2005. *Estudios Sociológicos*, XXV, 3-40. México, México: El Colegio de México.

DeLeón, P., & Hernández Quezada, M. (2001). El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: Estudio comparado de terminación de políticas. *Estudios Sociológicos*, 451-473.

Dieterlen, P. (2000). Algunos aspectos filosóficos del Programa de Educación, Salud y Alimentación. *Estudios Sociológicos*, XVIII (001), 191-202. México: Colmex.

DiMaggio, P., & Powel, W. (2001). Introducción. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en Análisis Organizacional* (págs. 33 - 75). México: FCE.

Dissauge Laguna, M. (2005). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Foro Internacional*, XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, pp. 761-794.

Dresser, D. (1991). *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*. Universidad de San Diego.

Duhau, E. (1995). Estado Benefactor, política social y pobreza. *Sociológica*: UAM.

Evaluación de Oportunidades. (2011). *Oportunidades*. Recuperado el marzo-abril de 2011, de <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/>.

Franco, R., & Székely, M. (2010). *Institucionalidad Social en América Latina*. Santiago de Chile: ONU.

Friedland, R., & Alford, R. (2001). Introduciendo de Nuevo a la Sociedad. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 294 - 329). México: FCE.

FUNDAR. (2006). *Uso electoral de los programas sociales en Edomex*. Distrito Federal: FUNDAR.

Gandaria, M. (2010, 8 de junio). Denuncian uso de Oportunidades en el proceso electoral de Oaxaca. *El mexicano*.

García Cadena, C. H. (2004). Política Social, ideología del bienestar y Estado corporativo. *Psicología y Ciencia Social*, 47-55.

Garrocho Rangel, C. F., & Brambila Paz, C. (2008). Satisfacción de las beneficiarias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Una evaluación cualitativa. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII (VIII), 921-964. Toluca, México: El Colegio Mexiquense, A.C.

González Gómez, F., & González Gómez, M. A. (2009). *Del Porfirismo al Neoliberalismo*. México: Quinto Sol.

González Romo, A. et. Al. (2006). Pobreza y población objetivo de PROGRESA en 4 municipios indígenas de la sierra norte de Puebla. *Papeles de Población* (047), 115-153. Toluca.

Guerrero Orozco, O. (2007). El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica. *Buen Gobierno*, Núm. 2. Págs. 44-60.

Hans, K. (s.f.). *sage-ereference*. Recuperado el 4 de Mayo de 2010, de www.sage-ereference.com/governance/article_n256.html

Hernández Bazán, F. (2008). *Reflexiones en torno a la lógica Económica-Política de la Política Social en México. Caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Propia.

Hernández Reyes, L. C. (1993). *Origen, Creación y Política de la Secretaría de Desarrollo Social*. México: Propia.

Hevia de la Jara, F. (2007). *Usos electorales de programas sociales entre indios nahuas del sur de Veracruz*. . México D.F.: CIESAS.

Hevia de la Jara, F. (2008). De PROGRESA a Oportunidades: los efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica (70)* , 43-81. Distrito Federal, México: UAM.

Jepperson, R. L. (2001). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 193 - 215). México: FCE.

Jepperson, Ronald L.; Meyer, John. (2001). El orden público y la construcción de organizaciones formales. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 261 - 293). México: FCE.

Koelbe, T. A. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics, Vol. 27. No. 2 (Jan. 1995)* , 231-243.

Krista E., P. (2003). *SAGE*. Recuperado el 4 de Mayo de 2010, de e-reference: http://www.sage-ereference.com/community/Article_n252.html

Levy, S. (2009). *Pobreza y Transición Democrática en México*. México, D.F.: FCE.

López Ayllón, S., & Fierro, M. E. (2008). El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. En *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Merino, M., López Ayllón, S. & Cejudo, G. (Coordinadores) México, D.F.: UNAM-CIDE.

López, F. J. (1993). Evolución de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salud. *Salud Pública de México*, septiembre-octubre, 437-439

Machinea, J. L. (2004, septiembre). Institucionalización de la Política Social para reducción de la Pobreza. <http://www.eclac.org/noticias/discursos/6/20346/Conferencia-JLM-MEXICO28sept.pdf>, conferencia en la Ciudad de México.

Machinea, J. L. & Cruces, G. (2010). Instituciones de la Política Social: Objetivos, principios y atributos. En Franco, R. & Székely, M., *Institucionalidad Social en América Latina* (págs. 31-54). Santiago de Chile: ONU.

March, J. & Olsen, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: Base Organizativa en la Política*. México: FCE.

Martínez Puón, R. (2006). Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México. *Gestión y política pública*, XV, Núm. 2, 457-483: CIDE.

Merino Huerta, M. (2003). *La transición votada*. México:FCE.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (2001). Organizaciones Institucionalizadas: La Estructura formal como mito y ceremonia. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en Análisis Organizacional* (págs. 79 - 103). México: FCE.

Molinar Horcasitas, J. & Weldon, J. (1994). Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. *Estudios sociológicos*, XII, Núm. 34, 155-181: UAM.

Montaño, M. T. (2006, 8 de junio). Ven uso electoral de Oportunidades: Mujeres de comunidades rurales de Toluca presentan denuncia penal. *El Universal*.

Neufeld, L. (2007). Lecciones aprendidas en la evaluación del programa Oportunidades. *Salud Pública de México*, 49 (Número especial), 242-244. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Ochoa León, S. M. (2006). *Los Avances en la Institucionalización de la Política Social en México*. México: CESOP.

Oportunidades. (2003). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2004). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2005). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2006). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2007). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2008). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2009). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Oportunidades. (2010). Reglas de Operación de Oportunidades. México, D.F., México.

Peters, G. B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. España: Gedisa.

Phillips, N. y. (2007). *SAGE*. Recuperado el 4 de Mayo de 2010, de e-reference: http://www.sage-ereference.com/organization/Article_n124.html

PRONASOL, C. C. (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad: Una visión de la Modernización de México*. México: FCE.

Puente, K. (2006). Institucionalización Legislativa del Bicameralismo Mexicano. En M. C. Téllez González, *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de Institucionalización, Historia y Derecho* (págs. 83-122). México: LV Legislatura.

Repetto, F. (2010). Argentina: Aspectos político-institucionales de dificultan la construcción de una autoridad social. En Franco, R. & Székely, M., *Institucionalidad Social en América Latina* (págs. 151 - 177). Santiago de Chile: ONU.

Rodríguez Manzanares, E., & Rodríguez Peñaloza, M. (Agosto de 2007). El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: Contigo es posible". ¿Política económica versus Política social? *Espacios Públicos* (20) , 162-185. Toluca, México: UAEM.

Rojas Gutiérrez, C. (1989). El Programa Solidaridad. En S. d. Presupuesto, *Solidaridad para todos* (págs. 95-102). México: SPP.

Romero, J. J. (2001). Estudio Introductorio. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en Análisis Organizacional* (págs. 7-29). México: FCE.

Ruíz Velázquez, N. (2000). *La Política Social en México hacia fin de Siglo*. México: INAP.

Scott, J. (2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y política pública*, XIII (3), 785-831. Distrito Federal, México.

Scott, R. (2001). Retomando los argumentos institucionales. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 216 - 236). México: FCE.

SEDESOL. (2009). Evaluación social y Plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena. *Programa de Apoyos del Programa Oportunidades*. México: SEDESOL.

Shoeck, J. (1984). Política Social. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. España: ONU.

Secretaría de Desarrollo Social (2011). www.sedesol.gob.mx. Recuperado el Septiembre de 2010, de SEDESOL: www.sedesol.gob.mx.

Székely, M. (2008). Hacia la Institucionalización de la Política Social. En Torres Espinosa, E. & Pineda, J. de D., *Transición y Nueva Institucionalidad en México*. México: Lagares.

Székely, M. (2006). *Midiendo el nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*. México: PNUD.

Tamayo, S. (1999). *Los Veinte Octubres Mexicanos*. México: UAM.

Vergara, R. (1997). Estudio Introductorio. En March, J. & Olsen, J., *El Redescubrimiento de las Instituciones: Base Organizativa de la Política* (págs. 9 - 40). México: FCE.

Zamarrón Serratos, M. Á. (2009). *La construcción e institucionalización de la política social del Distrito Federal en atención a grupos vulnerables (2001-2006)*. México: Propia

Zermeño, F. & Domínguez, M. (2000)., Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de PROGRESA. *El Cotidiano* , 16 (099) , 13-21. México: UAM-Azcapotzalco.

Zucker, L. G. (2001). El Papel de la Institucionalización en la Persistencia Cultural. En DiMaggio, P., & Powel, W., *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (págs. 126 - 153). México: FCE.