



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El papel de la Política Social en México: El caso del
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en las
elecciones de 2012

T E S I S

Para obtener el grado de
**Licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

(Opción Administración Pública)

Presenta: **ANALÍ ENCISO REYES**

Asesor: **Mtro. EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO**



Ciudad Universitaria, Enero 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A Dios por brindarme la oportunidad de concluir una etapa más de mi formación profesional; la cual es de gran trascendencia en mis metas como persona.

A mis papás Joel Enciso Vázquez y Rosalba Reyes Barranca, gracias por la confianza que me han dado y el gran amor que me brindan, por sus consejos y su apoyo incondicional, sin ustedes no habría logrado concluir esta etapa.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas y entender la importancia de ayudar a la sociedad.

A mi abuelita Anita Barranca Rojas, por ser parte importante de mi vida. Gracias a su gran amor y la confianza que ha depositado en mí, he logrado culminar esta etapa.

A mis padrinos Martín Vargas y Barranco y María de la Luz Luvianos, por siempre confiar en mí y apoyarme en todo momento; por sus ánimos y su gran cariño que me ofrecen.

A mi prima Isabel Galván por estar siempre al pie del cañón conmigo, por tus consejos y gran apoyo.

A mi tío Margarito Prado Barranco, por siempre hacerme ver lo importante que es la formación profesional y la alegría que me brinda para seguir adelante.

A mi asesor el Mtro. Eduardo Guerrero del Castillo, pilar invaluable en mi carrera. Gracias a su confianza, sus grandes enseñanzas y sus aportes, como profesor y asesor de tesis.

Al Mtro. Armando Trujano, Mtra. Yolanda Ávila y Pacheco, Dr. Raymundo Domínguez López y Dr. Miguel Ángel Márquez Zarate; por su tiempo y sus valiosas aportaciones, que permitieron enriquecer mi tesis.

Al Dr. Eduardo Barraza González por su confianza depositada en mí, gracias por brindarme la oportunidad de colaborar con usted y sus valiosas aportaciones.

Al Mtro. Cuauhtémoc Paz, por su invaluable aportación y observaciones para realizar este trabajo de investigación.

A mis entrañables amigos Manuel Darío y Verónica con los que crecí y me siguen brindando su valiosa amistad. Gracias Jessica Magali, por todos tus ánimos y empujarme a salir adelante.

A Jaz y Doribel por siempre escucharme y estar presentes en este proceso.

A mis amigos de la Facultad, con los que compartí grandes momentos y que ahora terminamos parte de nuestras metas. A Isaac, Carolina, Miriam y Lupita, por todo su apoyo.

A todos los vecinos y compañeros del municipio de Almoloya de Alquisiras y la delegación Iztapalapa, por su valioso tiempo e invaluable apoyo para enriquecer este trabajo. En especial a mi prima Celia Reyes.

Gracias a todos por haber confiado en mí y esto sólo es el comienzo.

"Por mi raza hablará mi espíritu".

¡México, Pumas Universidad!"

¡Goya, Goya, Chachún cachún rara, cachún cachún rara, Goya Universidad!

ÍNDICE

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo 1 La Política Social y la Erradicación de la Pobreza

<i>1.1 Conceptos en torno a la Política Social</i>	15
1.1.1 <i>Estado, Gobierno y Administración Pública</i>	15
1.1.2 <i>Política Social</i>	18
1.1.3 <i>Estado de Bienestar</i>	20
1.1.4 <i>Gerencia Social y Política Social</i>	23
<i>1.2 Modelos de Política Social</i>	26
<i>1.3 Claves para el Estudio de la Política Social</i>	31
1.3.1 <i>La pobreza y sus tipos</i>	32
1.3.2 <i>Marginalidad y Exclusión Social</i>	36
1.3.3 <i>Programa Social</i>	37
1.3.4 <i>Democracia</i>	39
1.3.5 <i>Capital Social y Tejido Social</i>	41
1.3.6 <i>Cultura Política</i>	43

Capítulo 2 El desarrollo de la Política Social en México.

<i>2.1 El surgimiento de la Política Social en México</i>	45
2.1.1 <i>Estado de Bienestar y el Caso Mexicano</i>	46
<i>2.2 Programa Nacional de Solidaridad</i>	49
<i>2.3 Programa de Educación, Alimentación y Salud</i>	53
<i>2.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>	57
2.4.1 <i>Tipos de Apoyos</i>	62
2.4.2 <i>Proceso para la Selección de Beneficiarios</i>	65

2.4.2.1 Criterios y Requisitos de Elegibilidad.....	66
2.4.3 Causas de Suspensión.....	69
2.4.3.1 Suspensión Mensual.....	70
2.4.3.2 Suspensión de los Apoyos Monetarios por Tiempo Indefinido.....	71
2.4.3.3 Suspensión Definitiva de los Apoyos Monetarios.....	72
2.5 Lineamientos para el Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas.....	73
2.5.1 Criterios para la Selección de localidades e Identificación de familias.....	73
2.6 Mecanismos de Seguimiento y Verificación.....	74
2.6.1 Recertificación de familias beneficiarias.....	74
2.7 El Programa Oportunidades y el Ámbito Local como medio de Aproximación a la ciudadanía.....	76
2.8 Programas Sociales Federales y su Uso Electoral.....	82

Capítulo 3 Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012

3.1 Candados Institucionales Preventivos para evitar el uso electoral de los Programas Sociales.....	93
3.2 El Programa Oportunidades y su uso electoral en las elecciones federales de 2012.....	105
3.3 Diagnóstico de las Localidades para estudio de caso (Delegación Iztapalapa- Distrito Federal/ Municipio de Almoloya de Alquisiras - Estado de México).....	114
3.3.1 Percepción de los Beneficiarios del Programa Oportunidades.....	123
3.3.2 Análisis de Trabajo de Campo.....	142
3.3.3. Los Brokers y su intermediación en la asignación de programas sociales.....	147
3.3.4 Percepción ex funcionario de SEDESOL.....	157
3.4 Situación Actual.....	157
3.4.1 Percepción Comparativa SEDESOL-Organizaciones de la Sociedad Civil-Académicos.....	157

Capítulo 4 Hacia un propuesta de empoderamiento comunitario: la participación ciudadana versus la relación clientelar.

<i>4.1 Consideraciones en torno a la propuesta</i>	169
<i>4.1.1 Observatorio Ciudadano en Materia de Programas Sociales</i>	175
Conclusiones y Consideraciones Finales	183
Anexos	188
Fuentes Bibliográficas	204

GLOSARIO DE SIGLAS.

ASF	Auditoría Superior de la Federación.
CNC	Confederación Nacional Campesina.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación.
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos.
ENAPP	Encuesta Nacional Sobre la Protección de Programas Sociales.
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.
IFE	Instituto Federal Electoral.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
LBM	Línea de Bienestar Mínimo.
MC	Movimiento Ciudadano.
PAN	Partido Acción Nacional.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural.
PNR	Partido Nacional Revolucionario.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.

PRI Programa Revolucionario Institucional.

PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación.

PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad.

PT Partido del Trabajo.

SACTEL Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.

SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

SE Secretaría de Economía.

SECODAM Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social.

SEP Secretaría de Educación Pública.

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

STyPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación, ofrece una visión teórico-empírica sobre los fines y objetivos de la Política Social desde un contexto global, hasta el caso mexicano, a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

A raíz de la transición del Estado de Bienestar al Neoliberalismo, el país sufrió una serie de cambios en la implementación de los programas sociales de corte asistencialista. Surgió como una respuesta ante la crisis económica y política, desencadenada desde los años 70; cuyo resultado fue la fractura de la imagen presidencialista en 1988 y de la hegemonía partidista prevaleciente desde 1929.

La Política Social, si realizamos un análisis retrospectivo desde su origen; es la respuesta del Estado en la procuración del bienestar social. Con base en ello logrará su legitimación, convirtiéndose en la figura central encargada de proveer bienes y servicios básicos.

En el año 2000, inició una nueva era dentro del contexto político, al suscitarse la alternancia partidista. El gobierno en turno, prestó un foco de atención particular en el fenómeno de la pobreza, surgiendo medidas de corte asistencialista desde 1988. Tuvieron lugar programas como el PRONASOL y el PROGRESA. El Programa De Desarrollo Humano Oportunidades por su parte, se encargó de asignar transferencias monetarias a las familias, constituyéndose ésta como unidad beneficiaria.

La aproximación con el ámbito local, es relevante en el diseño e implementación de los programas sociales, erigiéndose para ese fin los Comités de Promoción Comunitaria. Se convirtieron en la figura encargada de forjar los lazos de cohesión social comunitaria y tejido social, siendo el canal entre beneficiarios e instituciones.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, al ser focalizado, cuenta con un método riguroso en la selección de beneficiarios; eliminándose para estos

Introducción.

efectos las figuras de intermediación. Su objetivo general se depositó en la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza. Tuvo como base referencial las siguientes tres vertientes: alimentación, salud y educación. De igual forma fomentó la corresponsabilidad en la díada beneficiario-instituciones, para coadyuvar en el combate a la pobreza que desencadena exclusión, marginación y falta de áreas de oportunidad en los individuos y la búsqueda a su vez, del desarrollo social.

La eliminación de intermediarios en el proceso relacionado con la selección de beneficiarios, tuvo como principal objetivo erradicar las prácticas clientelares prevalecientes desde la década de los años 30.

Esto se reflejó en el resultado del corporativismo mexicano y la figura asociativa en los procesos electorales, como una fuente potencial de voto seguro, los cuales recurrieron a la amenaza, coacción, promesa o dádiva.

La importancia de las instituciones encaminadas a la vigilancia y control de los programas sociales, tomaron fuerza en los distintos procesos electorales, como la vía preventiva en la consecución de delitos electorales que tergiversan los objetivos reales de los programas sociales, a través del uso de diversos candados preventivos de su uso electoral.

Es menester de las instituciones encargadas del desarrollo social, coadyuvar en la simetría de información entre los actores involucrados (beneficiarios, instancias sancionadoras, órganos de vigilancia), con el fin óptimo de transparentar los procesos de asignación y evaluación.

La participación ciudadana es de vital importancia, al tratarse de un medio a través del cual se buscará la concreción de la política social. Esto se origina en la búsqueda del bienestar general.

El desarrollo social actualmente, es una de las bases sobre las cuales se instaura la forma de actuación gubernamental y ejecutora en términos de administración pública; la política social es solo una parte en el entramado institucional.

Las arenas del poder juegan parte fundamental en el proceso de asignación presupuestaria, concerniente a la política social, aterrizada en el caso específico

Introducción.

de los programas sociales, genera una base de resultados intangibles y comprobables para su funcionamiento y continuidad. Por lo tanto, el cumplimiento de sus objetivos forma parte trascendental en el proceso de implementación y evaluación.

Ante el escenario político, económico y social y la condición de pobreza prevaleciente en la actualidad, es indispensable y fundamental fortalecer medidas de seguimiento y monitoreo de resultados e impactos positivos y negativos obtenidos en los beneficiarios, con el fin de evaluar su funcionamiento.

La Política Social como parte fundamental en los objetivos del Estado Mexicano, coadyuvará en el progreso social. Desde el campo de la Administración Pública, se analizarán los diversos procesos de asignación y evaluación de los beneficiarios para observar su cumplimiento; el marco normativo encaminado a la operación del Programa.

Si bien se han instrumentado medidas encaminadas de carácter preventivo en los programas sociales; prevalece el uso electoral de los mismos, aumentando esta incidencia en los procesos electorales.

La hipótesis central de la presente investigación recae en lo siguiente:

La figura de los brokers o intermediarios en el proceso de asignación de beneficiarios, coadyuva en la desviación del fin básico depositado en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, debido a los siguientes factores:

- 1) La asignación de los beneficiarios a través de los intermediarios, responde a un compromiso político.
- 2) La asignación de beneficiarios responde a una forma de cooptar simpatizantes, para obtener potenciales votos seguros (Intercambio y aportación de bienes y/o servicios. Bajo un esquema de agradecimiento, compromiso, cooptación).
- 3) La SEDESOL, a través de funcionarios públicos, recurre a la amenaza o cooptación; así como al condicionamiento de los beneficiarios del programa como un medio de afianzar votos.

Introducción.

- 4) La asimetría de información correspondiente a las Instituciones encargadas de la implementación (SEDESOL), vigilancia y control (FEPADE), ocasiona incertidumbre en los beneficiarios, causando temor y sumisión ante los actos de cooptación, amenaza, condicionamiento y coerción.
- 5) La falta de cultura cívica y política, genera desinterés en los beneficiarios sobre el funcionamiento y vigilancia del Programa, así como inactividad participativa en el monitoreo.
- 6) La falta de seguimiento institucional en materia de la implementación del Programa, contribuye en el desconocimiento del impacto generado en los beneficiarios.

La presente investigación, está dividida de la siguiente forma:

El primer capítulo ofrece un panorama histórico retrospectivo sobre el concepto de Política Social, y la esencia primordial en su funcionamiento, partiendo de la base conceptual de Estado, Gobierno y Administración Pública, como un campo derivado de su conjunción. Para ello se genera una serie de características inherentes sobre el objeto político, social así como sus modelos específicos particulares, adecuándose a las diversas etapas y transiciones económicas, políticas y sociales.

El segundo capítulo corresponde a una visión histórica de la Política Social en México, configurándose su institucionalización con la instauración de la Constitución de 1917; generando una serie de cambios en la vida política y social con la creación del Partido Nacional Revolucionario, hasta la transición partidista suscitada en el año 2000.

Se toma el antecedente histórico referencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, depositado en el PRONASOL y el PROGRESA. Con el fin de conocer el funcionamiento y reconfiguración de la Política Social en México, con la adopción del modelo neoliberal. Posteriormente se hace énfasis en el marco

Introducción.

normativo y de funcionamiento operativo del Programa Oportunidades, tomando como referencia la importancia del ámbito local como medio de aproximación con la ciudadanía.

Por último, se retoma la figura del corporativismo como una clave para entender el fenómeno de la relación clientelar. Esto se deriva de la intermediación entre los individuos de distintos sectores y el gobierno como parte del intercambio de bienes y servicios a cambio de lealtad y compromiso político; reconfigurándose posteriormente en el uso político-electoral de los programas sociales.

El tercer capítulo parte de la base institucional preventiva con candados al uso electoral del Programa Oportunidades. Posteriormente se hace una recopilación de información hemerográfica sobre el uso electoral del Programa, relacionado con los comicios electorales efectuados en 2012.

Con la finalidad de contrastar información con la realidad ciudadana; se agrega una investigación de campo, efectuada a través de entrevistas realizadas a beneficiarios de dos localidades: el municipio de Almoloya de Alquisiras en el Estado de México y la delegación Iztapalapa en el Distrito Federal. Para complementar y conocer la base de su funcionamiento se tomó como referencia una comunidad urbana y una rural, a fin de contrastar las percepciones sobre el Programa, con base en un diagnóstico previo de su situación geográfica, económica y social.

Derivado del estudio de campo, se hace énfasis en la observación de la figura intermediaria, a través de los brokers en el proceso de asignación de beneficiarios y la relación obtenida en este intercambio.

Posteriormente se contempla la visión institucional encabezado, por un ex colaborador de SEDESOL. Como parte del andamiaje institucional en la asignación de recursos destinados a programas sociales.

Finalmente, para concluir este capítulo se toma la situación actual, contrastando los avances en materia de prevención del uso de recursos públicos destinados a

Introducción.

programas sociales para fines electorales; para ello se realiza una comparación entre el punto de vista desarrollado por la SEDESOL.

A su vez se realiza una comparación sobre los cambios del Programa Oportunidades a raíz de la transición partidista del año 2012 hasta la actualidad, aunado con medidas de carácter preventivo de delitos electorales. Se realiza un contraste en los avances de esta materia, a propósito del proceso electoral del año 2013.

Se comparará la visión de expertos en materia de pobreza y política social, con el fin de conocer distintos puntos en concreto. Se toman como referencia complementariamente, los estudios realizados por Organizaciones de la Sociedad Civil específicamente Propuesta Cívica A. C. y DECA Equipo Pueblo A. C. en esta materia.

El cuarto capítulo, está destinado a una propuesta en materia de potencializar capacidades en los individuos, así como una serie de acciones encaminadas a la construcción de ciudadanía y participación activa de beneficiarios y otros actores involucrados, los cuales al actuar en conjunto, formulan pesos y contrapesos. Para tal efecto, se analizan una serie de acciones encaminadas a un proceso de monitoreo, vigilancia y control, bajo la propuesta del Observatorio Ciudadano en materia de programas sociales.

Finalmente, se realiza un apartado de conclusiones y consideraciones finales de la investigación.

CAPÍTULO 1

La Política Social y la Erradicación de la Pobreza.

“Los pobres serían lo que son, si nosotros fuéramos lo que debiéramos ser”.

Concepción Arenal (1820-1893)
Escritora y socióloga española.

1.1 Conceptos en torno a la Política Social.

1.1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.

Dentro de los principales fines del Estado, se contempla la búsqueda del bien común y los medios para procurarlo. Al ser la organización política de la sociedad, se deben convenir una serie de acuerdos para garantizar y justificar su existencia.

Locke comprende al Estado de la siguiente forma:

"Puede llevarlo a cabo cualquier cantidad de hombres, porque no perjudica a la libertad de los demás, que sigue estando, como lo estaban hasta entonces en la libertad del estado de naturaleza. Una vez que un determinado número de hombres ha consentido en constituir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene derecho de regir y de obligar a todos".¹

Como uno de sus fines está preservar la libertad y garantizar los derechos individuales de la población. Se trata de un contrato mediante el cual los individuos ceden ciertas libertades a cambio de obtener derechos, con la finalidad de ser representados en un determinado territorio; así lo define Juan Jacobo Rousseau:

¹ Locke, John. *Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil*. México: GENIKA, 1997. p. 93.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común su vida y su voluntad.

La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común.

Si se investiga en qué consiste precisamente el mayor bien de todos o sea el fin que debe perseguir todo sistema de legislación, se descubrirá que él se reduce a los objetos principales: la *libertad* y la *igualdad*. La libertad, porque toda dependencia individual es otra tanta fuerza sustraída al cuerpo del Estado; la igualdad porque la libertad no puede subsistir sin ella".²

Con la instauración del Estado Moderno, surge la figura de las Instituciones y la burocracia según *Weber*,³ como el medio por el cual éste va a llevar a cabo sus fines.

El Estado se compone de tres elementos: territorio, gobierno y población; a su vez se encarga de garantizar el bienestar. Se trata del elemento distintivo en los Estados Democráticos, aunado con la seguridad de la sociedad.

El gobierno es una de las partes componentes del Estado, ya que por medio de éste, ejerce el poder conferido por el pueblo para administrar sus intereses; organizar y dirigir la sociedad. A través de él quedaran sentadas las bases y normas para la convivencia de los individuos y de éstos con el gobierno, plasmado en la Carta Magna.

² Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. México: Editorial Época, 1998. p. 19, 20, 28, 52.

³ Weber, Max. *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza. 1998.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

“... Con la expresión gobierno tradicionalmente se ha aludido a diversas realidades. Por un lado se identificaba con el conjunto de instituciones que constituyen la forma de organización de un Estado, es decir, se identificaba con la estructura que actualmente denominamos Estado-aparato, finalmente, la expresión ‘Gobierno’ sirve para referirse a esa parte de las instituciones del Estado que desarrollan la función ejecutiva”.⁴

El gobierno, es el ente ejecutor del Estado; se encuentra dividido en poderes, tal como lo plantea Montesquieu,⁵ en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la finalidad de crear pesos y contrapesos y equilibrar el poder.

El Estado al ser el ente encargado de garantizar el bienestar, a través del gobierno, este último tendrá su accionar en la Administración Pública.

"La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al Administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".⁶

Dentro del funcionamiento de la Administración Pública, es vital la cooperación y colaboración. Su existencia data de tiempos remotos para consecución de un fin común entre los individuos. Con el paso de los siglos se institucionaliza, por lo tanto, su actuación no permanece de forma estática y debe adaptarse al tipo de sociedad cambiante, sobre la cual tiene la base de su actuación.

⁴ Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 2003. p. 190 y 191.

⁵ Montesquieu, Charles de Secondat. *Del espíritu de las leyes*. Valladolid: Lex Nova, 2008.

⁶ Dimock, Marshall E. *The Study of Administration*. Chicago University: The American Political Science Review, 1947. p. 31.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

“El mundo de la administración pública son los hechos sociales, políticos y gubernamentales. Distante de ellos se convierte en una caja de Pandora. Su organización y funcionamiento tienen su justificación en las relaciones de sociabilidad que configuran a la comunidad civil y política. Por tanto, el espacio y el tiempo que les corresponden, determinan su modo de obrar en el cumplimiento de las tareas relacionadas con el orden, la seguridad, la promoción económica y el bienestar social”.⁷

Por lo tanto, la Administración Pública es el brazo ejecutor de la acción gubernamental, brindándole bienestar a su sociedad y garantizando la provisión de los mecanismos indispensables para su realización. A su vez, es la maquinaria encargada de la operación en los distintos aspectos de la vida pública. Para ello se requiere de una división de tareas recayendo las funciones específicas en diferentes sectores. Entre ellas se encuentra la Política Social.

1.1.2. Política Social.

La Política Social, tiene sus orígenes remotos en el año de 1601 con la creación de la “Poor Law” en Inglaterra. Esta ley establecía la obligación intrínseca del Estado de brindar a los ciudadanos los medios necesarios para subsistir, por ejemplo la seguridad social.

A lo largo de la historia el Estado fue adquiriendo el carácter de Social. A este suceso le prosiguió la Constitución de Weimar en 1915, posteriormente éstas medidas adquirieron fuerza y su utilización se suscitó en diversos países, sobre todo en Europa.

Los Estados, entonces se encargaron de dotar un espacio de libertad: política, social y económica a su sociedad. Debe proveerles sus derechos individuales; con

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública*. Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales. vol. 10, núm. 33, (septiembre-diciembre 2003), UNAM, p. 253

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

base en ello se generan las condiciones y oportunidades para procurar su desarrollo, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y dignidad humana, en un universo social de composición variada.

De acuerdo a Marshall:

“El término Política Social, no es una expresión técnica con significado exacto (...) se utiliza para hacer relevancia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública o nacional, los servicios sanitarios y de bienestar y la política de vivienda”.⁸

Haciendo un recorrido histórico; el Estado tuvo cambios de orden social en distintos períodos: el desarrollo de la Revolución Francesa que propugnaba la igualdad entre individuos y la universalidad de sus derechos. Posteriormente tiene lugar la Revolución Industrial en Gran Bretaña, con expansión mundial. Ésta, sin embargo, generó una condición de desigualdad en los individuos ante los rápidos cambios modernizadores, se situaron en situación de vulnerabilidad. Fueron víctimas de pobreza y precariedad, en gran medida porque al verse o sentirse desplazados por las máquinas, impidió el óptimo desarrollo de sus habilidades y capacidades.

Posteriormente la promulgación de la Constitución Mexicana en 1917 y la de Weimar en Alemania en 1919, propugnaron la garantía de los derechos sociales de carácter universal. Estos acontecimientos ocurrieron de forma paralela de la Organización Mundial del Trabajo. Teniendo lugar años después la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento del Estado de Bienestar.

⁸ Titmuss, Richard Morris. *Política Social*. Barcelona-México: Ariel, 1981. p. 7

1.1.3 El Estado de Bienestar.

Con la implementación de la Política Social como uno de los principales objetivos del Estado, se adoptó el que tenía como característica la búsqueda del "bienestar" social.

Estado de Bienestar: Se encarga de universalizar la Política Social, bajo un enfoque equitativo, aumentando el gasto social e interviniendo en la vida económica.

Tuvo su origen en Alemania con la República de Weimar en 1919. La promulgación de la carta magna; señaló los ejes rectores en materia de seguridad social. El Moderno Estado de bienestar estaba relacionado directamente con los principios keynesianos, los cuales giran en torno de las siguientes características:⁹

- a) Empresas Públicas.
- b) Regulación Económica.
- c) Impuestos Progresivos.
- d) Centralización estatal del crédito.
- e) Expansión Monetaria.
- f) Política Social.
- g) Derechos Laborales.
- h) Proteccionismo.

El Estado de Bienestar adquirió un carácter de interventor y proteccionista en el mercado, así como las condiciones para propiciar seguridad social en los individuos; formando parte de sus objetivos esenciales.

Este modelo era vigente y presentaba éxito sobre todo en Europa. Tenía como base las ideas de la Ilustración y la Revolución Industrial, siendo el capitalismo el

⁹ Para dar un mayor detalle respecto a cada uno de los puntos señalados consultar: Álvarez, Raúl. *“Estado de Bienestar”*. Ciencia Política, página didáctica para el aprendizaje en ciencia política. Disponible en: cienciapolitica.4t.com/temario%20basico/biesnestar.html (Fecha de Consulta 20 de agosto de 2013).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

modo de regir su economía. Es decir, tenía como objetivo la adaptación de estos países al proceso de industrialización, lo cual generaba estabilidad e inclusión de algunos sectores que se podían catalogar como *desprotegidos*.

“El moderno Estado de bienestar se fundó con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo, como modo de producción y sistema de valores dominantes; la democracia como un medio de representación y recambio políticos fundado en el principio de la igualdad ciudadana; y, por último, la evolución del Estado hacia fórmulas de gobierno intervencionista fincadas en objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular”.¹⁰

Debido a que el capitalismo fue adoptado como modo de producción por diversidad de países, se tuvo la necesidad de dotar protección social a los obreros. Esto se consiguió mediante la apertura del Estado y las empresas para brindar derechos; tales como: el acceso a los servicios de salud, días de descanso, prestaciones económicas, etc. Aunado a esto, surge la figura sindicalista y la creación de los partidos de masas como medios de protección hacia los trabajadores.

Por su parte, con la implementación de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida en las sociedades contemporáneas, comenzó a existir especial interés en la inclusión política y social de los grupos que habían sido excluidos anteriormente. De esta manera, sectores como el obrero o el campesino, pudieron incorporarse dentro de los principales objetivos y focos de atención por parte del Estado.

A través de ellos se generaron los mecanismos que contribuyeron a la reducción de la desigualdad y la incorporación a las actividades económicas y promover medidas de protección social. Es por ello que se emplean políticas como la del pleno empleo, seguro de desempleo, educación, salud, alimentación, etc.

“En los Estados Democráticos, el Estado benefactor se ha sustentado ideológicamente en la obligación que tiene jurídica, política y moralmente de

¹⁰ Ordoñez Barba Gerardo Manuel. *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*. México: Colecciones Alternativas, CEIICH UNAM, 2002. p. 28

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

proteger a la población nacional y brindar apoyo a los factores más afectados por el funcionamiento del mercado".¹¹

"La legitimidad del Estado de bienestar depende de cada vez más de postulados y valores universales más amplios, además de la eficacia y la eficiencia de su funcionamiento; pero al mismo tiempo, cada vez le es más difícil mantener las condiciones y mecanismos bajo los cuales se desenvuelve".¹²

Ante estas circunstancias, la Política Social no podía permanecer en forma estática, sino ajustarse a los cambios sociales. El Estado de bienestar inicialmente, se trató de la antesala para cubrir la satisfacción de necesidades básicas inmediatas.

Sin embargo, el contexto mundial y el intervencionismo del Estado en la vida económica, propició que éste se constituyera como una gran empresa pública, lo cual originó su incapacidad en cubrir todas las necesidades y satisfactores que debían procurar el bienestar social, teniendo expansión mundial.

El Estado de bienestar al brindar las condiciones mínimas de subsistencia tuvo como consecuencia la *sobrecarga de demandas*¹³ por parte de los distintos sectores de la sociedad y, paralelamente, el hecho de ser interventor en la economía provocó que fuera inviable mantenerlo equilibrado y vigente.

Es por ello que surgió una corriente que se oponía a su intervención en la economía como interventor: El Neoliberalismo. Ésta propugnaba por su adelgazamiento y un enfoque de "Estado Mínimo".¹⁴ Este nuevo modelo

¹¹ Ruiz Velázquez Norma. *La política Social en México hacia el Fin de Siglo*. México: INAP, 2000. p. 18.

¹² Ruiz Op. Cit. p. 19

¹³. De acuerdo con David Easton, se entiende como "sobrecarga de demandas" a la incapacidad del Estado de poder dar solución a problemáticas, ya que éstas son excesivas. En: Sharkansky, Ira. *Administración Pública*. Editores Asociados. México, 1971.

¹⁴ Se puede definir como el encargado de la provisión de servicios inherentes a sus funciones básicas. Immanuel Kant menciona que el soberano de los Estados es el pueblo; la expresión de esta idea, se cristaliza en el proceso legislativo, a partir del cual se tutelan los derechos y libertades individuales plasmadas en el contrato social. A su vez el hecho de proveer la seguridad, de acuerdo con lo planteado por Rousseau; el individuo cede ciertas libertades a cambio de obtener protección. El Estado Mínimo presupone sujeción únicamente a sus fines básicos, reflejado en la provisión de bienes y servicios básicos que coadyuven al logro del bienestar general. Se elimina su figura interventora en el mercado. Boenau, Denis. "*Friedrich Von Hayek, el padre del Neoliberalismo*". Democracia de Mercado. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article123311.html> (Fecha de Consulta 14 de noviembre de 2014).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

económico aunado con el proceso de globalización, hizo su aparición progresiva en distintos países; sin embargo, afectó principalmente a América Latina, rompiendo el paradigma del Estado de Bienestar ocasionando su declive, crisis y agotamiento.

Bajo el enfoque de adelgazamiento del Estado, fue necesaria la reinención de las medidas de corte social; adoptando la gerencia social como el nuevo esquema para el diseño e implementación de características propias en la diversidad y homogeneidad sectorial.

1.1.4 Gerencia Social y Política Social.

En el caso de América Latina surgió una reforma en la política social, debido a la existencia de una gran brecha de desigualdad social y, sobre todo, por el deterioro del Estado de Bienestar y la posterior instauración del modelo Neoliberal como base de la economía. En consecuencia surgió la Gerencia Social como el nuevo mecanismo por el cual va a tener su forma de operación.

"La Gerencia Social es un campo de acción y de conocimientos enfocados estratégicamente en la promoción de desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía.

Ha surgido la exigencia por parte de la ciudadanía respecto a una mejor gerencia de las intervenciones que proponen mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad y facilitar una transición hacia un futuro mejor. No sólo se relaciona con un uso más eficiente de recursos públicos e intervenciones más efectivas en la mejora de la calidad de vida y las oportunidades, sino también mejores políticas y servicios públicos bajo un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil".¹⁵

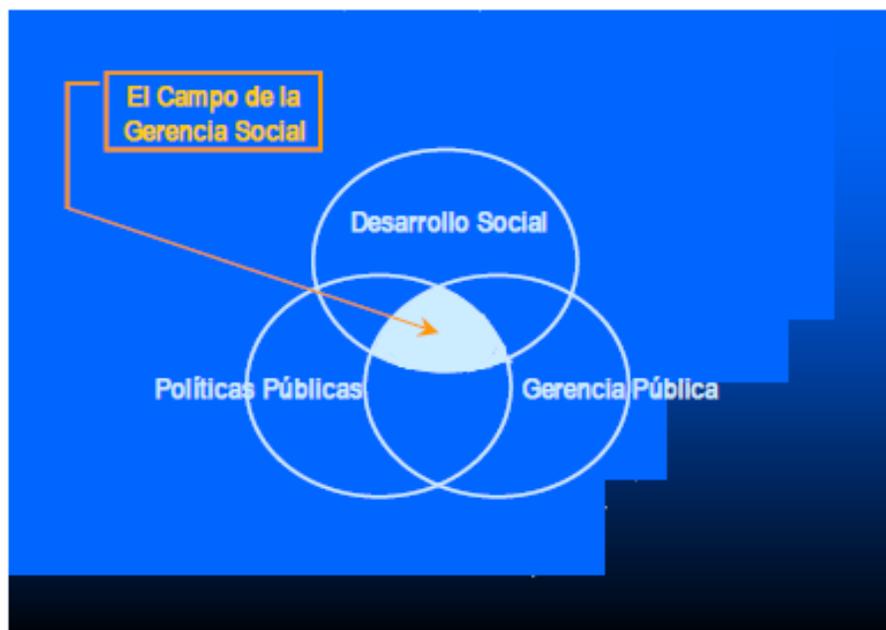
¹⁵ Mokate Karen, Saavedra, José Jorge. *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*. Serie de Documentos de Trabajo I-56. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington, D.C. (marzo 2006). p. 3-4

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

La gerencia social está encaminada a la articulación de distintos campos, que al colaborar entre sí la originan, siendo éstos: gerencia pública, desarrollo social y políticas públicas. Mediante su articulación, el proceso de toma de decisiones surge desde lo público con características de constante evaluación y con un enfoque basado en resultados. Éstos son inherentes al bienestar público, así como la medición del impacto que tienen las políticas en la problemática a resolver.

Es decir, se toman características de la gestión del sector privado, implementándolas en el campo de acción de la gerencia social con un enfoque de bienestar colectivo, optimización de resultados, efectividad, eficiencia, calidad, etc. Esto surge solo si prevalece la democracia como forma de gobierno y el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones; evaluación de resultados y el monitoreo dentro de los procesos de implementación, para prevenir y corregir las fallas que surjan a lo largo del proceso operativo de las políticas públicas.

Gráfico No. 1



Fuente: Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el desarrollo social. Junio 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-60.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

Bernardo Kliksberg menciona que existen los siguientes “*dilemas de decisión en Gerencia Social*,”¹⁶ lo cual ocasiona que no haya éxito en la implementación de políticas públicas:

- ⇒ Turbulencia en los objetivos.
- ⇒ La complejidad política de los procesos de implementación.
- ⇒ La accesibilidad a los beneficiarios.
- ⇒ La relevancia del estilo de gestión.
- ⇒ Las dificultades de coordinación entre los distintos actores sociales y etapas de los proyectos.
- ⇒ La necesidad de descentralización.
- ⇒ La evaluación y gerencia de los distintos procesos.

“La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión”.¹⁷

Bajo un contexto de incertidumbre constante en la sociedad, derivado de las crisis económicas, sociales y políticas; los gerentes deben adquirir las capacidades y estrategias para mitigar las problemáticas variadas en una compleja sociedad. A su vez, debe prevalecer su accionar bajo un régimen democrático.¹⁸

¹⁶ Kliksberg, Bernardo. “¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias”. En: *¿Cómo Enfrentar la Pobreza?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989. p. 131-145.

¹⁷ Kliksberg, Bernardo. *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos* Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 8 no. 21. Universidad del Zulia, 2003. p. 9-37

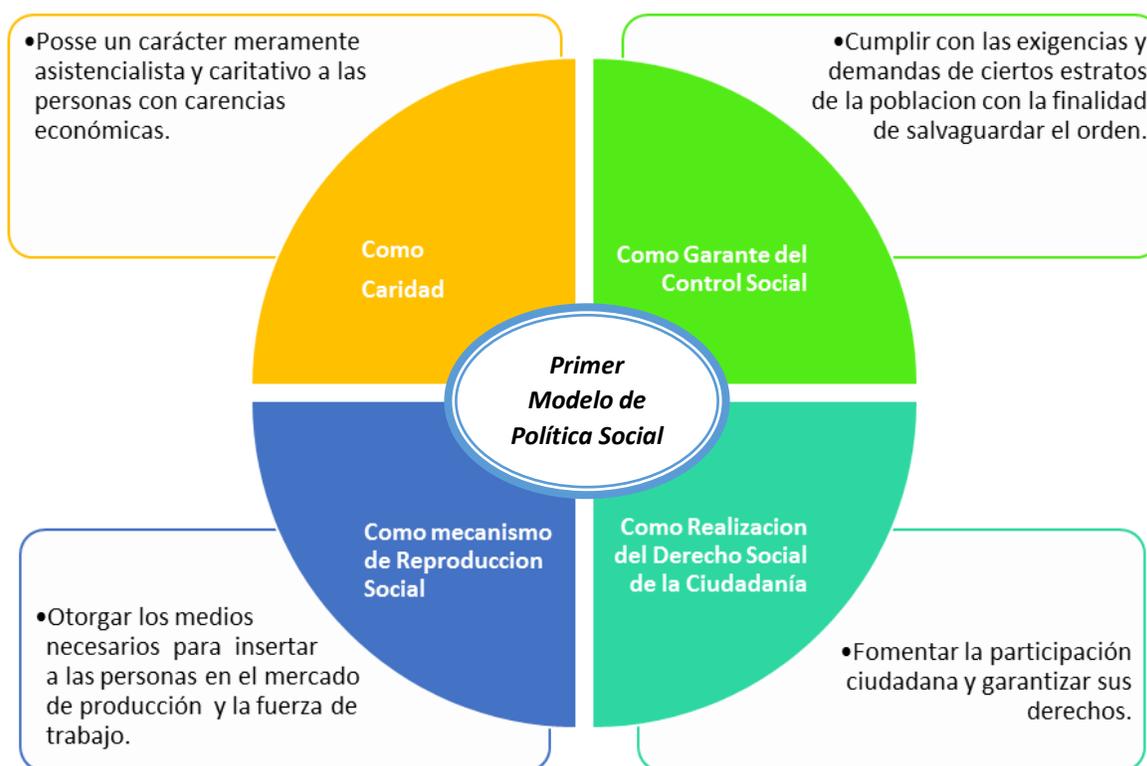
¹⁸ El régimen democrático es la forma de gobierno mediante la cual, los individuos ejercen sus derechos políticos y a su vez, participa en la toma de decisiones de la vida pública. Dentro de sus principales variantes se encuentra la democracia representativa, que presupone la elección libre de gobernantes. En: “*Visión Clásica de la Democracia: El Régimen Democrático*”. Las Dimensiones de la Democracia.

Disponible en: http://www.idd-lat.org/2013/cm/uploaded_files/informes/76_Marco%20Conceptual.pdf (Fecha de consulta 15 de marzo de 2014).

1.2 Modelos de Política Social.

La Política Social, presenta una serie de modelos particulares¹⁹, dependiendo del contexto económico, político y social, de los países, se adoptará alguno de sus tipos bajo un enfoque determinado por sus condiciones particulares.

Gráfico No. 2



Fuente: Elaboración Propia.

El primer tipo de política social “como caridad”; se rige bajo un enfoque asistencialista, se trata de la respuesta gubernamental ante las fallas del mercado, que origina la incapacidad del individuo para insertarse en la vida económica.

¹⁹ Montoro Romero, Ricardo. *Fundamentos Teóricos de la Política Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1997. p. 42-45.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

La política social como “Garante del Control Social”; está encaminada en la atención de sectores poblacionales específicos, con la finalidad de evitar desequilibrios que ocasionen caos. Dependiendo del sector, por ejemplo: (el obrero, campesino, igualdad de género, educación, salud, vivienda, etc.), será el tipo de respuesta generada.

El tercer tipo, como “Realización del Derecho Social de la Ciudadanía”; está enfocado en la participación de la ciudadanía, al hacer exigibles sus demandas en un marco normativo vigente, bajo un régimen de derechos sociales.

El cuarto tipo “Como mecanismo de reproducción social”; responsabiliza al Estado como el ente encargado de dotar al individuo con habilidades y capacidades que contribuyan a su desarrollo, mediante su inserción en el mercado; con base en ello se erradicará su precariedad o desigualdad. En este rubro el apoyo consiste sobre todo en materia de empleo, como un medio a través del cual se concrete el crecimiento y desarrollo económico de un país.

De acuerdo con Titmuss:²⁰

²⁰ Titmuss. *Op. Cit.* p. 38-40.

Gráfico No.3



Fuente: Elaboración Propia.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

Titmuss emplea tres características para el estudio de la Política Social:

El primer tipo, “Residual de Política Social de Bienestar”; presenta características de similitud al modelo implementado de carácter asistencial o “caridad”. No existen mecanismos de regulación en los apoyos que se otorgan.

El segundo tipo, “Basado en el logro personal-resultado laboral”; está enfocado sólo a aquellos individuos que trabajan en el sector formal. Al cumplir cierta cantidad de años de servicio, gozarán del sistema de pensiones y seguridad social. Sin embargo, es importante señalar la exclusión de aquellos, cuyas actividades laborales están fuera del esquema formal.

El tercer tipo, “Institucional Redistributivo”; adquiere un enfoque universalista y fomento de la justicia redistributiva, para lo cual es necesaria la existencia de igualdad y justicia social.²¹

De igual forma emplea el concepto de ciudadanía. Propugna la creación de conciencia ciudadana para generar un cambio social, el cual se deriva a partir de forjar una ruptura de paradigmas establecidos en la mentalidad de los individuos, (en materia de asumir su situación precaria y no coadyuvar en su autodesarrollo); mediante esto ya no sólo será visto bajo un enfoque de exclusión sino de inclusión, tanto en el mercado, como en el fomento de su participación en la toma de decisiones gubernamentales, haciéndolo participe del proceso y con base en ello propiciar las medidas específicas en atención de sus condiciones.

²¹La justicia social tiene como finalidad, contribuir en la atenuación de desigualdades sociales, provocadas POR la economía de mercado. Deben propiciarse las condiciones indispensables, en la generación de oportunidades para todos los individuos, que se encuentran en situación adversa o precaria; con el fin de coadyuvar en la potencialización de su productividad y desarrollo. En: Dubet, Francois. *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la Igualdad de Oportunidades*. Buenos Aires, S. XXI Editores, 2011.

De acuerdo con Offe y Lenhardt²²:

Gráfico no. 4.



Fuente: Elaboración Propia.

El modelo de Offe y Lendhart es similar al presentado por Titmuss, a diferencia del segundo tipo "Normativo"; el cual está encaminado a la existencia de un equilibrio entre lo que se desea y lo que se obtiene. (objetivos-resultados)

El tipo que debe ser adoptado para contribuir al desarrollo del individuo y con ello potenciar su inserción en el mercado, es el "Institucional Redistributivo" señalado por Titmuss. A su vez, la búsqueda de la Política social vista desde un enfoque de ciudadanía, lo cual le permitirá centrarse con una mentalidad de agente del cambio social.

²² Montoro. *Op. Cit.* p. 45

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

En cambio la Política Asistencialista, de Caridad o Residual, sólo cubre las fallas existentes en el mercado y las necesidades inmediatas de los individuos. Esto se realiza a través de la dádiva o el subsidio. Sin embargo, al no existir regulación sobre la forma en la cual éstos distribuyen el ingreso que se le proporciona, no tiene un resultado positivo en la disminución de su condición precaria.

1.3 Claves para el Estudio de la Política Social.

La Política Social no es sólo un mecanismo de altruismo, de asistencialismo o de caridad; es pertinente señalar que se trata también de un medio a través del cual los beneficiarios puedan obtener su desarrollo social, económico, etc. Se trata de una vía para fomentar la formación de *capital social*,²³ con el fin de hacer sociedades competitivas y que tengan los medios necesarios para alcanzar un nivel elevado en su calidad de vida.

Por lo tanto, es necesaria la cooperación y la confianza de los participantes (gobierno, sociedad civil y ciudadanía) en la toma de decisiones. Sólo así se logrará la adopción de la democracia participativa y, con ello legitimar la actuación gubernamental.

Viéndolo desde un punto de vista filosófico como lo señala Enrique en la *filosofía de la liberación*²⁴, (correspondiente al caso de América Latina) el pueblo ha

²³ Pierre Bourdieu define en 1985, el capital social como las “redes permanentes y la pertenencia a un grupo que aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales”. Aunque es a partir de los trabajos de James Coleman (1988), en sociología de la educación y de Robert Putnam (1993, 1996), en ciencias políticas cuando la expresión capital social cobra una mayor importancia. James Coleman define el capital social como “los aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura”. Robert Putnam lo delimita como “los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que permiten la acción y la cooperación para el beneficio mutuo (desarrollo y democracia)”. En: Álzate Gómez, José Ángel. “*Capital Social, Descentralización y Modernización del Estado*”. Biblioteca Virtual de Derecho y Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/616/Capital%20Social.htm> (Fecha de Consulta 15 de marzo de 2014).

²⁴ La filosofía de la Liberación de Enrique Dussel, plantea que existe un estado de opresión en América Latina de parte de los gobernantes, los cuales no fomentan el despertar de la conciencia del individuo. Por lo tanto, al prevalecer esta situación no saldrán de ese estado por sí mismos. Sino que necesitan un impulso, el

permanecido oprimido y se reproduce lo que menciona Weber:²⁵ una relación de dominación, es decir dominante contra dominado; lo cual ha generado poca accesibilidad a ciertos mínimos de calidad de vida.

De esta manera, se entiende que los individuos al carecer de oportunidades y satisfactores tiendan a caer en el conformismo y la decepción; situándolos en una condición de desventaja y exclusión.

1.3.1 La pobreza y sus tipos.

La pobreza es una condición del hombre que impide su desarrollo pleno como individuo consciente y libre de elección. Debe ser de su conocimiento que tiene derechos a los cuales puede acceder porque son universales, tal como lo plasma la Declaración Universal de los Derechos Humanos:²⁶

Artículo 22: “Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Sin embargo, aun cuando debe ser obligación de los Estados, proveer a los individuos de los mecanismos necesarios para brindarles bienestar, existen

cual puede venir desde la educación. En: Dusell, Enrique. *Filosofía de la Liberación*. Bogotá: Nueva América, 1996.

²⁵ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

²⁶ “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Fecha de Consulta 15 de marzo de 2014).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

altibajos. En el caso de América Latina, el nivel de pobreza no ha sido erradicado, ya que prevalecen aún condiciones de exclusión, marginación y pobreza extrema.

La pobreza se incrementó con la introducción del modelo neoliberal, ésta comprende varios tipos y dimensiones. Para ello encontramos distintas definiciones al respecto:

- “Una falta de bienes y servicios que deben obtenerse por medios distintos a las fuentes de ingresos normales conforme a la cultura en cuestión, pobreza no es sólo impotencia adquisitiva de acceso a las mercancías, sino a los medios necesarios para producirlos”.²⁷
- “Ausencia de derechos sobre ciertos bienes básicos, no sólo el alimento suficiente, sino la vivienda digna, la educación y la salud. La pobreza no es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas”²⁸
- “La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad.”²⁹
- “Carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados”³⁰
- “Núcleo irreductible de privatización absoluta que se traduce en muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles”.³¹

A manera de conclusión, se puede distinguir a la pobreza como un bajo nivel de vida en las personas; padecen hambre, desnutrición, carencia en el acceso de servicios, (los cuales son obligación del Estado proveer), tienen escaso poder

²⁷ González Navarro, Moisés *La Pobreza en México*. México: COLMEX, 1985. p. 11

²⁸ Tapia, Mónica y David Campos. *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena 1993. p. 179

²⁹ Boltvinik Julio *Concepto y Medición de la Pobreza*. La Jornada Primera parte del texto leído al recibir el doctorado *honoris causa* en el Colegio de Posgraduados el 17 de octubre de 2003. Fecha de consulta 15 de octubre del 2013.

³⁰ Trejo Guadalupe y Jones Caucio *Op. Cit.* p. 57

³¹ Sen Amartya *Sobre conceptos y medios de pobreza*. Comercio Exterior vol. 42 núm. 4 Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo 1992. p. 310

adquisitivo, lo cual no le permite cubrir con sus necesidades básicas. Todo lo anterior genera un proceso de exclusión y marginación generacional.

Lo que señala Enrique Dusell, se traduce no sólo en cuestiones económicas y sociales, sino que el individuo asume esa condición. A esto lo define como “*pobreza del alma*”.³²

Teniendo en cuenta esto, se desencadena *el círculo intergeneracional de la pobreza*.³³ Los Individuos ante su situación de resignación a vivir en esa condición, simplemente por falta de oportunidades o ante la carencia de motivación y búsqueda de medios para poder romper con ello; de acuerdo al concepto manejado por Dusell, genera su exclusión, desigualdad, marginación y vulnerabilidad por generaciones pasadas, presentes y futuras.

En México, existe la definición de pobreza de CONEVAL, la cual es el sustento para emplear los mecanismos necesarios con la finalidad de contribuir a su erradicación; al medir su grado, se emprenden acciones específicas.

“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, Servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.³⁴

Para entender el fenómeno de la pobreza, es necesario hacer una clasificación, con la finalidad de implementar acciones que contribuyan a su disminución; debido

³² En el Coloquio RedLad, celebrado el 14 de octubre de 2013. Enrique Dusell en una conferencia impartida en el IIA (Instituto de Investigaciones Antropológicas). Mencionó esta característica, como la mentalidad que adquiere el individuo para afrontar su situación; ante esto opta por el conformismo y se acostumbra a sobrevivir, aun cuando la forma en la que lo hace es precaria, sin verse motivado a romper con ese círculo.

³³ Se entiende por este concepto, de acuerdo a la definición del INDESOL (Instituto de Desarrollo Social), que la pobreza adquiere el carácter hereditario cuando prevalece de generación en generación. Si un individuo tiene padres o antecesores en esta situación, se adjudica su prevalencia en esta condición, en caso de no buscar su erradicación. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dag/notas/ota_Oportunidades.pdf (Fecha de Consulta 26 de marzo de 2014).

³⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%3b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 16 de octubre de 2013).

a que existen sectores de la población presentando algún tipo de carencia. Sin embargo, esto no lo clasifica dentro del nivel de pobreza extrema. CONEVAL, realiza la siguiente clasificación al respecto:

Pobreza Extrema: “Una persona en situación de pobreza extrema es cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana”.³⁵

Pobreza Moderada: “Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema”.³⁶

Pobreza Multidimensional: “Incluye el análisis de tres espacios necesarios para el desarrollo de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. En este sentido, una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando carece de recursos para conseguir los servicios y bienes que le permiten cubrir sus necesidades básicas y además tienen carencias en indicadores como: acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de vivienda”.³⁷

Mediante estos conceptos es posible concluir que la pobreza, responde a las carencias que tiene el individuo y con ello se impide tener un nivel adecuado en su calidad de vida. Aunque la pobreza desde estos enfoques sólo es vista desde la parte de insuficiencia de ingreso, que se traduce en la falta de poder adquisitivo para sus productos básicos en su alimentación. También lleva consigo una serie

³⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 15 de agosto de 2013).

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 19 de septiembre de 2013).

³⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 21 de septiembre de 2014).

de características, para sacarlos de una condición de vulnerabilidad; ante la falta de mecanismos indispensables, con los cuales se pueda contribuir a su desarrollo y no permanezca *marginado*.

1.3.2 Marginalidad y Exclusión Social.

Se entiende por el concepto de marginalidad:

“Ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial y señala entre sus características las siguientes: la globalidad: porque abarca todas las facetas de la vida. La Radicalidad: porque no se puede salir de ella por propia iniciativa y la Emergencia: porque se expresa tanto en su extensión como en su profundidad”.³⁸

La marginalidad va de la mano con la definición de pobreza, en gran medida por la prevaleciente precariedad en las condiciones de vida; lo cual propicia exclusión en la provisión de los bienes básicos para subsistir desde el aspecto económico. Sin embargo, ante esa situación se debe tomar en cuenta, que no sólo puede verse la pobreza desde el sentido de ingreso. También el aspecto cultural forma parte trascendental, tal como lo menciona Dusell, la mentalidad ocupa un lugar imperante en la búsqueda del progreso o el conformismo. A su vez permanece en una condición de *exclusión social*,³⁹ cuyo resultado es no tener las condiciones indispensables en la búsqueda de su desarrollo.

"La exclusión social, es el resultado de una triple ruptura: la laboral, la pertenencia social y la de las significaciones. Por tanto, para combatir la exclusión y avanzar en la integración hacen falta estrategias orientadas a la participación, la integración laboral, el empoderamiento, la significación personal y otras actividades que posibiliten en fortalecimiento y la integración de la persona en su comunidad. Dado

³⁸ González Navarro. *Op Cit.* p. 43

³⁹ Pérez, Karlos y Eizagirre Marlen. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96> (Fecha de Consulta 13 de agosto de 2013).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

que las causas de la exclusión son múltiples e interrelacionadas, las respuestas también tienen que ser integrales y reforzarse mutuamente".⁴⁰

1.3.3 Programa Social

El Gobierno ante el fenómeno de la pobreza, requiere la implementación de acciones que contribuyan a la solución de esta condición prevaeciente en los individuos. Para ese fin, se hace uso de los programas sociales, encaminados su combate y erradicación.

Uno de los objetivos principales de un programa social es coadyuvar al bienestar de la sociedad; busca una problemática específica para darle pie a su posible solución. Éste a su vez, estará definido por objetivos, metas, así como proveer a los individuos, de aquellos medios y mecanismos necesarios para desarrollarse y con ello obtener capital humano y social.

Los programas sociales de combate a la pobreza en América Latina, surgen como la respuesta institucional ante el incremento de la desigualdad y aumento en los índices de pobreza, a raíz de la inserción del modelo neoliberal.

“Los programas de lucha contra la pobreza que se ejecutan en América Latina y el Caribe se llevan a cabo en un contexto de elevada marginalidad y pobreza extrema. Se estima que en el 2005 un 40,6% de la población latinoamericana (213 millones de personas) se encontraría en situación de pobreza, mientras un 16,8% (88 millones) no solo sería pobre, sino que viviría en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Si bien se observa a nivel agregado una lenta mejora en términos del porcentaje de la población total que vive en la pobreza, dada la dinámica demográfica contemporánea hoy en día hay más personas pobres que en 1990”.⁴¹

⁴⁰ Pérez, Karlos y Eizagirre Marlen. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96> (Fecha de Consulta 27 de agosto de 2013).

⁴¹ “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”. CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_Capitulo_V.pdf (Fecha de Consulta 13 de diciembre de 2013).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

Los Programas Sociales⁴² entonces, se convierten en parte integral de la Política Social, por su utilización en el rubro de atención a la población en situación de precariedad o vulnerabilidad. Éstos son de diversos tipos; desde los meramente asistencialistas, hasta los de enfoque *focalizado o universalista*.⁴³

Las Políticas universales son aquellas que tienen alcance para todos los sectores de la población, dejando de lado sus características económicas, sociales, etc.; así como su prevalencia no está sujeta a que se mantenga en condición de pobreza. Es decir, tiene amplia cobertura para todos. Por ejemplo la Pensión Universal para Adultos Mayores del Distrito Federal.

Un programa focalizado, comprende solamente un sector de la población. Este tipo de programas, llevan consigo la rigurosa selección de los beneficiarios mediante filtros específicos; con la finalidad de intervenir gubernamentalmente. Es decir, solamente está dirigida a un sector de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad; convertido en un foco de atención. A su vez, presupone la manera eficaz de dirigir el gasto social y evitar el ingreso de aquellos que no cumplen con las características específicas de selección. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

“Se tiene una buena comprensión de los aspectos conceptuales de la focalización. Es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio a la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos. Ello economiza dinero y mejora la eficiencia de los programas”⁴⁴.

Dentro del diseño de los programas focalizados, el hecho de incorporar a un sector de la población como beneficiarios de programas sociales, es la respuesta de un régimen democrático en la inclusión de las distintas necesidades sociales.

⁴² Para una explicación más detallada sobre los tipos de programas sociales consultar el Anexo no. 1

⁴³ Anexo no. 1 explica los tipos de programas sociales que prevalecen en América Latina.

⁴⁴ Raczynsky Dagmar. "Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena". En: *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Cieplan, UNICEF. Chile, ANDROS, 1995. p. 218, 219

Para ello es indispensable mencionar las características inherentes a la democracia, con la finalidad de entender la actuación gubernamental.

1.3.4 Democracia

Para comprender el proceso de inclusión social de los individuos dentro de la política social, es menester mencionar la importancia de la democracia; con la finalidad de encontrar una de las formas con las cuales se logre la participación de la sociedad y contribuir al combate a la pobreza.

Schumpeter la define como

"Un método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo".⁴⁵

La democracia desde la antigua Grecia, tenía como característica inherente, la participación de los ciudadanos en la vida pública y la elección de sus gobernantes, a través del sufragio. Al ser adoptada como forma de gobierno actual, de igual forma propugna la inclusión de los individuos en situación de marginación; incorporándolos como miembros activos de la sociedad.

La democracia, ha ido evolucionando a lo largo de los siglos; siendo la de carácter representativo, la que rige los sistemas de gobierno modernos. Caracterizándose por los siguientes preceptos:

De acuerdo con Burke:

"Actuar con interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le

⁴⁵ Schumpeter, J.A. *Capitalismos, socialismos y democracia II*. España: Ediciones Orbi S.A. 1983, p. 333.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

concibe como) capaz de acción y de juicio independiente, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado”.⁴⁶

La sociedad requiere una estrecha relación con su gobierno; sin embargo, debe permanecer consciente de su funcionamiento y operatividad, tomando parte en la toma de decisiones, con la finalidad de pasar de un gobierno paternalista a un gobierno democrático con individuos capaces de exigir, conforme a sus derechos.

“El Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes funciones públicas, es útil (...) debe procurarse que la participación en todo sea grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad”.⁴⁷

"El proyecto democrático no se agota en las reglas de juego de las instituciones políticas, en los métodos para conformar un gobierno. La democratización remite a la misma condición de la sociedad civil. Tiene que ver con un modo de vida, con un mundo cotidiano de relaciones. La democracia formal tiene que combinarse con la democracia social. Ni siquiera la democracia formal podría consolidarse en un cuadro de miseria generalizada como el que afecta a la democracia de América Latina, que carcome hoy la ciudadanía de las mayorías nacionales precisamente cuando más se ensalza su emancipación política. Cuando los pobres se transforman en indigentes y los ricos en magnates, sucumben la libertad y la democracia. La democracia peligra, tanto en su concepción como en su método, cuando las masas no tienen acceso a la salud y a la educación y se encuentran en una sociedad paralizada por una economía de penuria. La democracia implica tanto el control de la gestión estatal, como una regulación que permita la plena participación de las mayorías en unas condiciones de vida que les permitan ejercer ese derecho. La democracia tiene que ver con la liberación de individuos y grupos

⁴⁶ González Ulloa Aguirre, Pablo Armando “La democracia representativa y sus fundamentos teóricos”. En: *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*. México: Miguel Ángel Porrúa UNAM 2009, p. 19.

⁴⁷ *Op. Cit*, p. 16.

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

del control agobiante de las élites que hablan en nombre del pueblo y de la nación".⁴⁸

La democracia, no sólo implica un sistema de gobierno bajo el cual se rija la sociedad, sino que ésta debe ser participe en la vida pública y que no se suprima únicamente a época electoral; debe adoptarse como una forma de vida cotidiana, en la cual se fomente la unión de la comunidad.

Existen localidades en las cuales el fenómeno de la pobreza ha prevalecido por décadas. Para ello, es necesaria la provisión de los mecanismos con los que se contribuya a que estas localidades se inserten en la vida económica, social y política, bajo el escenario óptimo de potenciar el desarrollo social local y con ello generar los lazos de *cohesión comunitaria*,⁴⁹ el fortalecimiento del *tejido social*⁵⁰ y la formación de capital social.

1.3.5 Capital Social, Tejido Social.

De acuerdo a Robert Putnam:

“El capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico prácticas y el nivel de asociatividad. Estos elementos muestran la riqueza y fortaleza del

⁴⁸ Alonso, Jorge. “*América Latina se Combate con Democracia*”. Revista Digital Envío. No. 198 (septiembre 1998). Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/386> (Fecha de Consulta 14 de julio de 2014).

⁴⁹ “La cohesión comunitaria es un proceso a través del cual las sociedades garantizan que todas y todos alcancen su máximo potencial.” Definición extraída del INDESOL, 2014. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/1/images/Valores_y_Cohesion.pdf. (Fecha de Consulta 11 de febrero de 2014).

⁵⁰ El tejido social, es entendido como aquel lazo que une a los habitantes de una comunidad. Fomentando a su vez, la participación en la potencialización de su desarrollo. Definición extraída del INDESOL, 2014. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/1/images/Valores_y_Cohesion.pdf. (Fecha de Consulta 17 de febrero de 2014).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

tejido social. Las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde el cuidado de los espacios públicos al pago de los impuestos contribuyen al bienestar general. La existencia de altos niveles de asociatividad en una sociedad indica que ésta tiene capacidades para actuar en forma cooperativa, armando redes, concertaciones y sinergias de todo orden”.⁵¹

Por otra parte Coleman lo define como:

“El capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. El primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo y con su red de contactos sociales implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamiento confiables, y mejora la eficacia privada. Eso también es un bien colectivo”.⁵²

La pobreza en la localidad, genera en el individuo exclusión y marginación. Por lo tanto, es necesaria la búsqueda de opciones y soluciones que contribuyan su erradicación, mediante la formación de capital social y cohesión social comunitaria. Un ejemplo de ello sería que desde el ámbito gubernamental puede implementarse un programa de empoderamiento comunitario, a través de proyectos productivos. Esto contribuiría de forma trascendental al fortalecimiento social y el desarrollo de la localidad; por medio de la cooperación entre los individuos, formará lazos comunitarios.

Otro ejemplo para construir o fortalecer el tejido social, es la recuperación de espacios públicos (parques, quioscos, deportivos, etc.), ya que estos, se convierten en el lugar donde los individuos conviven para llevar a cabo diversas actividades comunitarias. Esto aumenta de forma considerable su grado de cohesión social, al buscar un objetivo común.

⁵¹ Putnam Robert. "Para hacer que la democracia funcione". En: Kliksberg Bernardo. *Capital Social y Cultura: Claves esenciales para el desarrollo*. Revista Cepal. Núm. 69, p. 87.

⁵² Coleman, J. "Foundations of Social Theory". En: "*Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo*". Revista de la CEPAL no. 69, 1999. Harvard University.

Además, es bajo esta óptica la importancia que genera para los grupos vulnerables volverse participativos, ser escuchados y tener injerencia en los procesos de toma de decisiones. Así como fomentar en ellos la cultura cívica y política, para hacer de su conocimiento, que son sujetos de derechos y que el Estado es el encargado de velar por su bienestar.

1.3.6 Cultura Política.

El fomento de la cultura política contribuye a que los individuos al formar parte de este proceso, conozcan que entre sus deberes como ciudadanos está el informarse de los aspectos coyunturales del país.

“Toda cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales. No obstante, al hablar de cultura política democrática debemos entender que existe un esquema dominante que determina lo que podríamos llamar las premisas de la construcción cultural de una democracia”.⁵³

Hay dos grandes procedimientos para inferir las propiedades de la cultura política en cuestión:

- 1) “A partir de las condiciones sociales y económicas, así como de las instituciones políticas existentes en una sociedad democrática.
- 2) A partir de las actitudes que se presentan en dichos sistemas democráticos. Una combinación de los dos puede dar un panorama amplio de las características

⁵³ Peschard, Jacqueline. “*La Cultura Política Democrática*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, 2003. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm# (Fecha de consulta 15 de enero de 2014).

La Política Social y el Combate a la Pobreza.

distintivas de la cultura política democrática”.⁵⁴ La construcción de la ciudadanía, es una parte fundamental del ejercicio democrático, contribuyendo con ello, a que el individuo pueda elegir de forma libre a sus gobernantes. Así como el reconocimiento de su entorno social y económico.

“La cultura política no es más que las creencias, valores y actitudes de la gente que juegan una parte importante en la formación del orden político de una sociedad”.⁵⁵

Para ello es necesaria la participación ciudadana, con la finalidad de que los individuos al tener valores y creencias en común, puedan establecer un vínculo estrecho con sus gobernantes, mediante la realización de políticas encaminadas a la satisfacción de sus necesidades principales.

En México, han existido diversos programas de corte social, los cuales han sido con la finalidad de combatir la pobreza. Las medidas sociales, han tenido lugar desde el periodo posrevolucionario hasta la actualidad.

⁵⁴ *Op. Cit.* http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm#! (Fecha de consulta 23 de enero de 2014).

⁵⁵ Berger, Arthur a. “*Political Culture and Public Opinion*”. Transaction Publishers. New Jersey, 1989. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lco/lara_r_k/capitulo1.pdf (Fecha de Consulta 10 de diciembre de 2013).

CAPÍTULO 2

El desarrollo de la Política Social en México.

***“No puede haber una sociedad floreciente y feliz
Cuando la mayor parte de sus miembros
Son pobres y desdichados...”***

Adam Smith.

2.1 El Surgimiento de la Política Social Mexicana

La política Social en México surgió con la promulgación de la Constitución de 1917, en donde se plasmaron los principales objetivos del Estado mexicano, con el fin de que éste tomara el papel de interventor en la vida económica y social del país.

Acaecida la consumación de la Revolución Mexicana, tuvo lugar la inclusión de distintos sectores de la sociedad, para la generación y concreción de acuerdos, en búsqueda del bienestar social. El Estado adquirió un papel de interventor en la vida económica; generando a su vez, los mecanismos indispensables para contribuir al desarrollo y crecimiento económico, coadyuvando para lograr en la búsqueda del progreso nacional.

Durante los años posteriores a la culminación de la Revolución Mexicana, tuvo lugar la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). A través de él, se crearon las bases de conformación en un gobierno posrevolucionario; estuvo impregnado de un sentimiento nacionalista, concretando acciones como la expropiación petrolera.

En materia de Política Social; se llevaron a cabo medidas institucionales, tales como la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1919; así como la

Creación del Departamento de Salubridad Pública y la creación de la "Ley de Seguridad Social".

A partir de los años 40, durante el gobierno de Miguel Alemán, floreció un proceso acelerado de industrialización, aunado al contexto mundial donde se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial. El país registró un importante crecimiento económico; sin embargo, no existió inversión en el sector rural en actividades económicas como la agricultura.

Durante los años 50 con el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines; tuvo lugar el período histórico conocido como el "Milagro Mexicano". El crecimiento económico se suscitó en el contexto de ciudad, lo cual generó un rápido proceso de urbanización y emigración. El sector agrícola fue el más afectado por las medidas adoptadas; se tuvo énfasis en invertir en la ciudad, lo cual no fue equiparable en el sector del campo. El país en ese momento se sumergió en la desigualdad, generando en algunas zonas el surgimiento del *ciclo intergeneracional de la pobreza*.⁵⁶

2.1.1 Estado de Bienestar y el caso Mexicano

En el contexto global, con la implementación del Estado de Bienestar, se generaron los mecanismos institucionales encaminados a la provisión de bienes y servicios sociales bajo un enfoque universal. En un esquema donde prevalecía la desigualdad, el Estado adquirió como una de sus principales funciones, la búsqueda de alternativas que contribuyeran al bienestar social.

Desde la época del cardenismo prevalecieron medidas de carácter social, mediante la inclusión de distintos sectores en la vida pública y la garantía de sus derechos plasmados en la Constitución Política de 1917. Con ello se logró adquirir legitimidad política, llevándose a cabo la Reforma Agraria y la inserción del sector indígena a ciertos beneficios de corte social.

⁵⁶ Se entiende por este concepto que la pobreza adquiere el carácter hereditario, debido a que va pasando de generación en generación. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/Nota_Oportunidades.pdf (Fecha de Consulta 26 de marzo de 2014).

El Desarrollo de la Política Social en México.

Posteriormente, durante el período del Milagro Mexicano la economía creció aceleradamente, a la par que el Estado como intervenía. Se convirtió en propietario de una numerosa cantidad de empresas; la adopción del desarrollo estabilizador desde la década de los años 50, hasta los 70 y el modelo de sustitución de importaciones, llevó consigo una gran inversión en la economía industrial interna interviniendo en el rescate de las empresas al borde del colapso.

Aun cuando el modelo de sustitución de importaciones, tenía entre sus principales acciones otorgar subsidios a los productores, no hubo inversión real de parte del Estado para potencializar el desarrollo del sector agrícola y ganadero.

A pesar del auge económico, no se cubrieron las demandas en seguridad social y económica de los individuos equitativamente. El crecimiento fue desigual, la diferencia entre el campo y la ciudad prevaleció notoriamente.

“Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política”.⁵⁷

La redistribución; tarea que debía llevar a cabo el Estado ocasionó desigualdad, la exclusión estaba siendo acarreada desde la época de la Revolución Mexicana. A pesar de la ampliación en la cobertura y calidad de los servicios públicos, el beneficio no abarcó a todos los sectores poblacionales en situación desfavorable, principalmente aquellos en condición de pobreza.

La intervención estatal terminó con la crisis económica a partir de los años setenta, lo cual tuvo un ligero “alivio”, con el fenómeno del auge petrolero; esto ocasionó recortes presupuestales, afectando principalmente al gasto social, desencadenando inestabilidad económica y el incremento de la pobreza.

⁵⁷ Reyna, José Luis y Weinert, Richard S. *“Authoritarianism in Mexico”*. E.E.U.U: Institute for the Study of Human, ISSUES, 1977.

El Estado de Bienestar fue en declive principalmente por la elevada intervención en el campo económico, su funcionamiento prevaleció hasta principios de los años 80. Las demandas sociales se intensificaron, derivado de la complejidad propia del proceso de urbanización y el gasto destinado a la inversión empresarial causó su inviabilidad; llevó consigo la adopción del modelo económico neoliberal. Este tiene un enfoque de Estado Mínimo o Adelgazamiento. Eliminó para su efecto la intervención en el sector empresarial como uno de sus ejes rectores. A partir de esto, la política social se reconfigura, tomando un nuevo rumbo.

“Durante los años 70 y principios de los 80, el porcentaje de pobres alcanzó la cifra mínima de 48.5% de los hogares mexicanos en 1981. Sin embargo, como producto de las primeras crisis de la década de los 80 la proporción de pobres comenzó a aumentar”.⁵⁸

En la década de los años setentas y ochentas, surgieron programas de corte social, cuyo sustento estuvo dirigido en el combate del fenómeno de la pobreza. Depositado en programas como el Programa De Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Su operación se suscitó en zonas determinadas, principalmente en situación de marginación.

Las medidas adoptadas con la inserción del modelo económico neoliberal, agravó la existente y prevaleciente desigualdad social mexicana. Trajo consigo incertidumbre de la población en el ámbito social, político y económico, ocasionando una figura de deslegitimación hacia el único partido que había prevalecido en el poder ejecutivo desde 1929; desatando caos en la sociedad.

Fueron diversos sectores de la población los que volcaron su apoyo en la oposición con la figura del Frente Democrático Nacional, reflejándose en el proceso electoral de 1988. Sin embargo, a pesar de la inconformidad, el PRI continuó al frente del Ejecutivo; tras una serie de dificultades y dudas electorales

⁵⁸ López Villafare, Víctor. *“Límites y Potencialidades de la Economía en México al Final del Siglo XX”*. Disponible en: <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.html> (Fecha de Consulta 16 de agosto de 2013).

entre la sociedad. El país se encontraba sumergido en una crisis económica que prevalece desde 1982. Quedó obsoleto el Estado de Bienestar que había sido vigente durante los años setenta. El gobierno adoptó un programa de ajuste, con el fin de frenar el proceso de inflación prevaleciente en el contexto internacional, así como medidas en materia de contención salarial; siendo el resultado un incremento en los niveles de desempleo.

2.2 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Bajo este contexto que permanecía en el país y ante el fenómeno incremental de la pobreza, surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Comenzó a instrumentarse en 1988 a cargo del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, anunciándolo desde el primer día de su mandato.

Ante esta serie de acontecimientos se requirió dar un giro significativo, la política social comenzó a tomar un nuevo rumbo. La crisis en la que el país estaba sumergido trajo consigo que los sectores medio y bajo cada vez percibieran menores ingresos, generando un incremento en el índice de pobreza.

La división social reflejada en las elecciones de 1988, causó la existencia de una figura presidencial carente de legitimidad, no existía en ese momento precedente histórico de ello, surgiendo una fuerza real de oposición. Esto generó una fuerte fragmentación social.

“Al PRONASOL debemos ubicarlo en dos grandes planos. El primero se refiere a las finalidades inmediatas que trata de resolver. Debemos recordar la polémica que causó la votación presidencial y el argumento de la oposición acerca de la ilegitimidad de Carlos Salinas de Gortari. En un primer momento el PRONASOL tiende a legitimar la imagen presidencial, El segundo plano está orientado a las funciones que cumple el PRONASOL a través de diversos programas, mismos que establecen las condiciones para apoyar el proyecto de modernización

El Desarrollo de la Política Social en México.

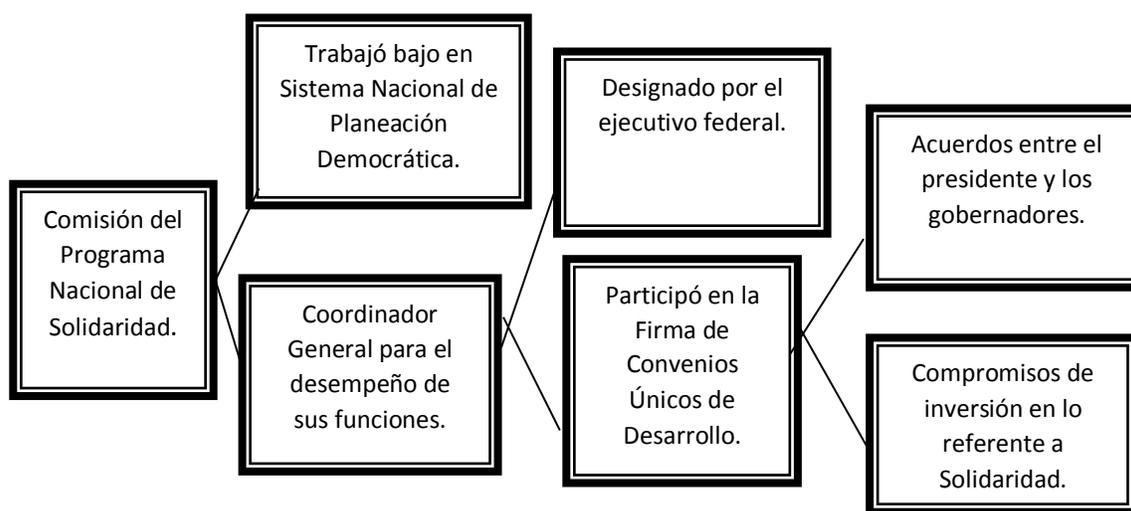
administrativa (programas de construcción de carreteras, infraestructura, pequeñas empresas para subsistencia popular, etc.)".⁵⁹

En sus inicios, el PRONASOL atendió en primera instancia a los estados con altos índices de pobreza (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Veracruz). Para tal efecto se erigió una Comisión del Programa Nacional de Solidaridad; constituida por los titulares de las Secretarías de Estado; cuyas tareas y actividades recaían en coadyuvar la procuración y generación del bienestar social.

Para que la Comisión fuese operativa y funcional, se sustentó con la figura de un Coordinador del Programa. La Creación de dicha Comisión fue el antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social (su creación data en el año de 1992.)

La Comisión tenía las siguientes características:

Gráfico No. 5



Fuente: Elaboración Propia.

⁵⁹ Larrañaga Salazar, Eduardo, et. al. *Del Estado Benefactor al Estado Solidario (2ª. parte)*. México: Revista Vínculo Jurídico No. 18. abril - junio 1999, p. 4

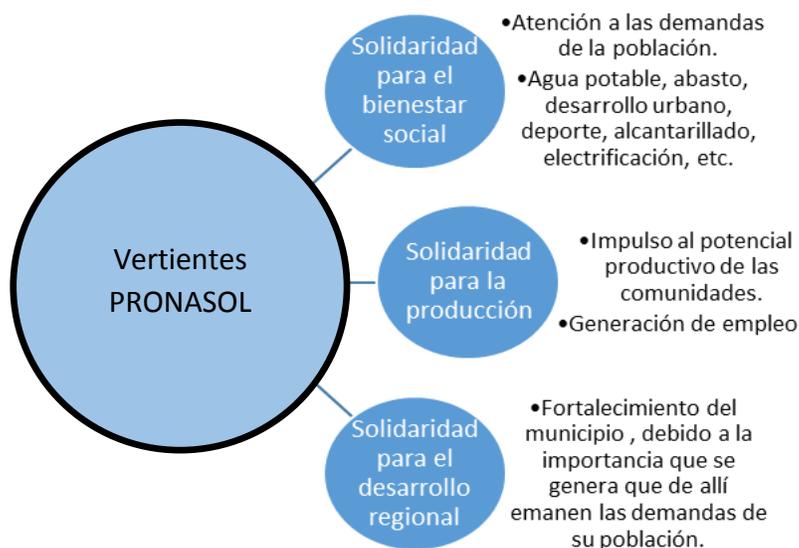
El Desarrollo de la Política Social en México.

La coordinación surgió de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Regional, perteneciente a la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto), así como las Unidades Responsables Ejecutoras del Programa. En sus inicios el PRONASOL careció de un método de trabajo específico.

Se requirió de una conjunción de trabajos y esfuerzo entre los Comités de Solidaridad y la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, para definir la coordinación y definición de las políticas, estrategias y demás acciones a instrumentar en la administración y con ello conocer los niveles de vidas en las comunidades.

Las Unidades Responsables de cada delegación, eran las encargadas del funcionamiento y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales, para llevar a cabo “la organización de grupos urbanos y rurales en la ejecución de proyectos de bienestar social”.⁶⁰ Los recursos se ejercían de manera centralizada. Sin embargo, se fomentó y propició la participación social comunitaria para el funcionamiento del programa; consistiendo en las siguientes particularidades:

Gráfico No. 6



Fuente: Elaboración Propia.

⁶⁰ Modificaciones al Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de enero, 1989, p. 39.

El Desarrollo de la Política Social en México.

"El Programa Nacional de Solidaridad surge en un contexto caracterizado por finanzas públicas en reestructuración, una estabilización macroeconómica en marcha, transformaciones estructurales de la economía por madurar y una demanda social que daba la impresión de rebasar por mucho la capacidad de respuesta de las instituciones de bienestar social. Para muchos grupos sociales, en particular los más necesitados quedaba la impresión de que faltaban instrumentos y mecanismos institucionales para el manejo de sus respectivas problemáticas. Solidaridad ha sido la avanzada instrumental para acercar bienestar a las comunidades más pobres y alejadas".⁶¹

El PRONASOL por una parte, trató de ser un alivio para el fenómeno de la pobreza a través del fortalecimiento de los lazos comunitarios. Fue la respuesta gubernamental para atender a los grupos que se habían encontrado abandonados hasta ese momento. Se logró activar de manera significativa la participación comunitaria en la toma de decisiones.

Cabe señalar que entre los principales objetivos de PRONASOL, estaba contribuir de forma significativa con la atención al fenómeno de la pobreza extrema. Sin embargo, esto no tuvo lugar. Se crearon alrededor de 250 mil comités de Solidaridad, siendo la base de su operación el ámbito local, para las elecciones intermedias de 1991, se atrajeron a aquellos sectores que en 1988 habían apoyado a la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas.

"Quizá por esa necesidad de ampliar la base social del gobierno del presidente Carlos Salinas, el programa no siguió estrictamente una estrategia focalizada en su operación y los Comités de Solidaridad se extendieron por todo el país, generando una estrecha relación clientelar entre el gobierno y los beneficiarios del programa".⁶²

⁶¹ González Tiburcio, Enrique. *Solidaridad y Política Social: ¿Ahora Hacia Dónde?* Revista de Administración Pública No. 89. INAP, 1995, p. 229

⁶² Acosta Díaz, Félix. *De PRONASOL a Oportunidades: Política Social y Persistencia de la Pobreza en México*. Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales No. 11. Madrid: Asociación Castellano Manchega de Sociología, p. 236.

2.3 Programa de Educación, Alimentación y Salud (PROGRESA.)

En el año de 1994 tuvo lugar la sucesión presidencial, quedando al frente del ejecutivo federal Ernesto Zedillo Ponce de León. Durante estos años se agravó la crisis económica, aunado con la adopción del neoliberalismo como modelo económico. Esto trajo como consecuencia que la cifra de individuos en situación pobreza y pobreza extrema aumentara.

“Tras la crisis económica de 1994 en México, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número pobres llegó a 63 millones en 1996, es decir el 69% de la población, la cifra más alta que se ha tenido desde 1990”.⁶³

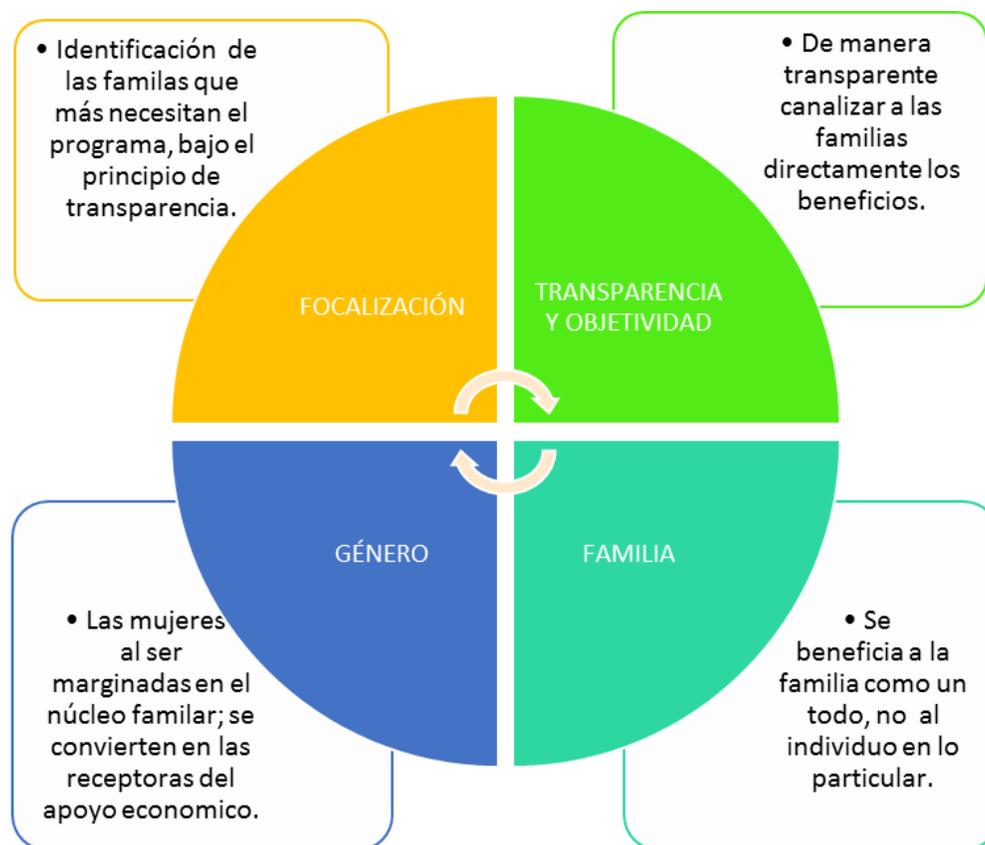
El PRONASOL, tuvo entre sus principales fines erradicar la pobreza en el país. Sin embargo, hubo distancia entre los objetivos esperados y lo que alcanzó este programa. El neoliberalismo estaba causando la fractura social, reflejado principalmente en el estrato de clase media, que percibían menores ingresos. Esto trajo consigo acciones para reestructurar el programa Solidaridad y con ello ponerle solución al fenómeno de la pobreza que estaba incrementándose.

El entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), adoptó una serie de medidas encaminadas a la erradicación de la pobreza extrema. Optando por la desaparición de los Comités de Solidaridad, con el fin de prevenir el uso clientelar del programa.

En 1997, comenzó a operar PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), el cual se puso en marcha en zonas rurales donde existían altos índices de marginación. A su vez, tuvo un método focalizado y diseñado para la selección de beneficiarios, rigiéndose bajo los siguientes principios:

⁶³ Montalvo L., Tania. “De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre”. CNN México. (22 de enero de 2013). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/57-millones-de-pobres> (Fecha de Consulta 22 de enero de 2013).

Gráfico No. 7



Fuente: Elaboración Propia.

El PROGRESA operaba de forma distinta al PRONASOL, ya que se establece un mecanismo de medición socioeconómica, con la cual se determinaba si las familias ingresaban al programa. A su vez, buscaba combatir en primera instancia la pobreza extrema. Por lo tanto, se requirió la participación de las autoridades a nivel estatal y municipal, con el fin de que fueran las encargadas de informar sobre las zonas con altos índices de marginalidad y plantear impactos en el corto, mediano y largo plazo.

Tuvo una base operativa más sólida que el PRONASOL. Por una parte se requirió hacer un diagnóstico previo de las localidades en donde el apoyo se canalizaría.

El beneficio económico que obtenían las familias que ingresaban al programa fue aumentando de acuerdo con la tasa de inflación.

En el PROGRESA, cobró fuerza el papel de la mujer. Esta acción tuvo su origen porque de acuerdo con estudios realizados, se encontró que ellas vivían en situación de marginalidad dentro de su propio núcleo familiar y tenían un mayor índice de deserción escolar. Por lo tanto, se impulsaron medidas para convertirlas en participes; con esto se buscó contribuir a la reducción en su situación de desigualdad un ejemplo de ello fue hacerlas receptoras del apoyo económico y otorgar becas de mayor monto a las que se encontraran estudiando el nivel secundaria, siendo éste el nivel educativo con mayor abandono.

A su vez, se estableció a la familia como una unidad y no se beneficia al individuo en particular; se trató de un programa incluyente que iba dirigido a erradicar la pobreza y que sea la misma dentro de su núcleo, la que adopte las medidas necesarias para procurar su bienestar. Al tratarse de un programa focalizado, tuvo impactos significativos en las áreas que trató de atender: educación, alimentación y salud.

“PROGRESA se acercó mucho más al ideal de focalización perfecta que cualquiera de los otros esquemas factibles de transferencia y focalización examinados. El método de PROGRESA redujo las medidas de pobreza y dio más importancia a hogares extremadamente pobres en comparación con otros métodos”.⁶⁴

Este programa en materia educativa contribuyó a reducir el índice de deserción escolar prevaleciente en la transición de educación básica primaria a secundaria, para ello se procuró otorgar un apoyo económico a las familias que tuvieran hijos que se encontraran estudiando este nivel. Además, existió un aumento de alumnos que reanudaron sus estudios, ya que muchos de ellos, se veían obligados a abandonarlos por cuestiones económicas.

⁶⁴ Skoufias, E., et. al. *“PROGRESA: Rompiendo el Ciclo Intergeneracional de la Pobreza”*. México: IFPRI, 1999

Sin embargo, el nivel de aprovechamiento escolar de los alumnos no mostró mejoría. En gran parte porque a pesar de recibir un apoyo económico gubernamental, no fue suficiente para abandonar las actividades relacionadas al trabajo, lo cual no contribuyó en la mejora del rendimiento escolar.

"Se determinó que el programa no surtía efectos tangibles en los puntajes de exámenes escolares de los niños de las localidades beneficiarias ni en su asistencia regular a la escuela. Ello significa que para tener un efecto importante sobre el capital humano de la infancia, el programa debe prestar mayor atención a la calidad de la instrucción que se ofrece en las escuelas. La matriculación escolar y la asistencia regular a la escuela no son más que condiciones necesarias para mejorar el capital humano de la infancia. Por último, también es importante hallar medios de mantener y mejorar la calidad de la información que se proporciona en las pláticas".⁶⁵

En materia de Salud, principalmente se observó el impacto en la prevención de enfermedades, debido a que las familias beneficiarias eran citadas a una plática informativa.

"Se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y se implementó el modelo que rige la política social del país hasta la fecha; la entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa siempre y cuando haya constancia de que se envía a los niños a la escuela y toda la familia asiste periódicamente a consultas médicas".⁶⁶

⁶⁵ Skoufias, Emmanuel. *"PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México"*. Informe de Investigación 139. International Food Policy Research Institute, Washington D.C. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr139sp.pdf> (Fecha de Consulta 25 de marzo de 2014).

⁶⁶ "Modelos y Tipos de Participación: Tipos de Participación". Disponible en: <https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5547> (Fecha de Consulta 25 de octubre de 2014).

2.4 Programa De Desarrollo Humano Oportunidades.

En el año 2000, tuvo lugar uno de los acontecimientos históricos más relevantes en la historia de México: la transición política partidista. Esto originó la ruptura hegemónica partidista que se había suscitado desde el año de 1929, cuando se creó el Partido Nacional Revolucionario. Este cambio generó una serie de medidas encaminadas a la atención de la pobreza.

Ante estas circunstancias y buscando los principios de bienestar y cohesión social, surge en el año 2000 el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; el cual tuvo sus bases con características relacionadas a la eliminación de su uso con fines clientelares y bajo un enfoque de transparencia, para hacer eficiente el uso de los recursos públicos.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se sustenta jurídicamente en las siguientes prescripciones normativas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 30.

“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.⁶⁷

⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión 2013*

El Desarrollo de la Política Social en México.

- Plan Nacional de Desarrollo Objetivo no. 5.

“Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución”.

- El eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo “Igualdad de Oportunidades”.

“Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”.

- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

“Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza y abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud”.

- Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

“Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”.

- Programa Sectorial de Salud 2007-2012.

“Mejorar las condiciones de salud de la población, reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, y garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país”.

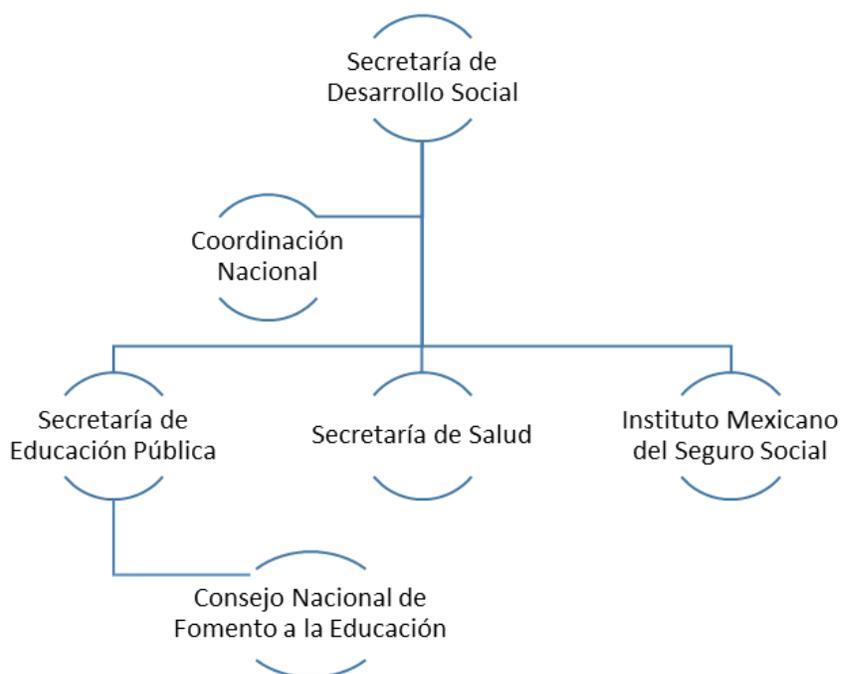
El Programa Oportunidades, a su vez tiene una estructura operativa intergubernamental.

El Desarrollo de la Política Social en México.

“Consta de una Coordinadora Nacional; la cual va a tener en su poder la información correspondiente sobre información socioeconómica y demográfica de las familias beneficiarias; sin embargo se apoya de otras Entidades y Dependencias Gubernamentales para poder llevar a cabo su funcionamiento, la cual va a tener un Comité Técnico; el cual va a estar compuesto por un representante de cada una de las Secretarías Involucradas.

La Coordinadora Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la Coordinación general del Programa. En la operación de éste participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. La Coordinadora Nacional es la responsable de la coordinación y del seguimiento operativo de todo el Programa, conforme a su Decreto de Creación; sin menoscabo de la responsabilidad que tuviera cada sector sobre cada componente específico”.⁶⁸

Gráfico No. 8



Fuente: Elaboración Propia.

⁶⁸ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002 (Se toma en cuenta las Reglas de Operación de este año, después de su transición de PROGRESA).

El Desarrollo de la Política Social en México.

El Programa Oportunidades tiene como objetivo general para el año 2012:

“Favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”.⁶⁹

Dentro de los objetivos específicos enmarca el compromiso en la entrega de los apoyos educativos a los jóvenes de educación básica y media superior, el acceso a las familias beneficiarias al Paquete Básico Garantizado de Salud y a su vez, apoyarlas con el componente de alimentación.

Adicionalmente consta de los principios mediante los cuales se rige:

Gráfico No. 9



Fuente: Elaboración Propia.

⁶⁹ Reglas de Operación del Programa Oportunidades, 2012 (Se toma en cuenta este año, debido a que el Programa, presentó cambios a lo largo de su implementación).

El Desarrollo de la Política Social en México.

El Programa Oportunidades, tiene un enfoque centrado en sus tres ejes:

- 1.- Contribuyó al desarrollo humano: Fue otorgado sólo a aquellas familias en situación de pobreza extrema. Tuvo como objetivo la búsqueda del desarrollo de capacidades en lo individuos con la finalidad de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.
- 2.- Se centró en la familia y fomenta el tejido social y comunitario: Surgió un enfoque de unidad familiar; con el fin que ésta en conjunto buscara salir de su condición de pobreza extrema. A su vez, el enfoque de género fue trascendental siendo las mujeres las receptoras de los beneficios económicos del programa.
- 3.- Fomentó la corresponsabilidad: A través de una coordinación interinstitucional e intersectorial y la articulación con otros programas sociales, se llevaron a cabo acciones conjuntas para la superación de la pobreza. Se fomentó, de igual forma, la evaluación permanente como uno de los principales objetivos para conocer los logros y avances que tenían las familias beneficiarias.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ha tenido el siguiente comportamiento, en cuanto presupuesto asignado y cantidad de beneficiarios del año 2000 hasta el 2012.

Gráfico No. 10

Año	Número de Beneficiarios	Presupuesto Asignado (Millones)
2000	2, 476,430	4, 170, 314.7
2001	3, 116, 042	5, 317, 691.9
2002	4, 240, 000	7, 066, 873.1
2003	4, 240, 000	8, 755, 130.0
2004	5, 000, 000	10, 045, 587.9
2005	5, 000, 000	11, 870, 411. 3

El Desarrollo de la Política Social en México.

2006	5, 000, 000	12, 449, 682. 9
2007	5, 000, 000	15, 608, 071. 1
2008	5, 049, 206	17, 301, 751. 0
2009	5, 209, 359	25, 849, 456.1
2010	5, 818, 954	34, 994, 766.0
2011	5, 827, 318	35, 899, 640.8
2012	5, 845, 056	35, 496, 805.4

Fuente: Elaboración Propia.

En el gráfico no. 10, se muestra que desde sus inicios el Programa Oportunidades duplicó en más del 50% la cantidad de beneficiarios, por el lado de la asignación presupuestal aumentó en 800% desde que comenzó a operar el programa.

De igual forma, puede observarse que durante cuatro años la cifra de beneficiarios se mantuvo estática. Por otra parte, durante 2009 y 2010, se presentó el mayor incremento en la cantidad de presupuesto asignado, contrastado con el año 2012, en donde hubo un decremento de éste y un aumento en las familias beneficiarias.

2.4.1 Tipos de Apoyos.

El tipo de apoyos otorgados por parte del Programa Oportunidades se desfasa en tres componentes: alimentario, educativo y salud.

Gráfico No. 11



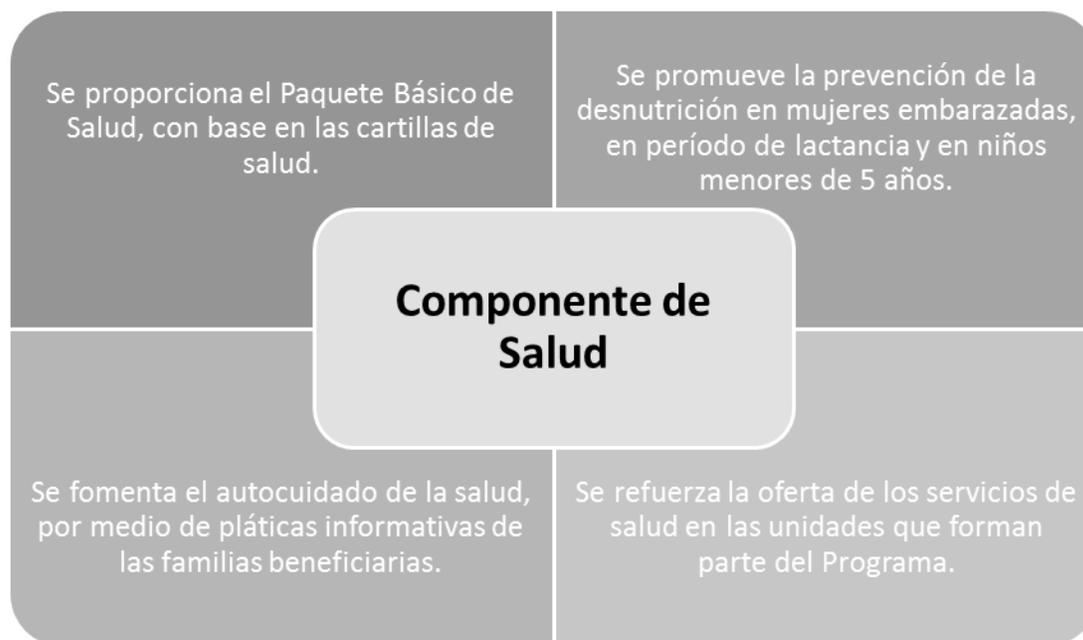
Fuente: Elaboración Propia

En el rubro educativo, se otorgan becas económicas a las familias de los alumnos dependiendo del nivel educativo en el que se encuentren. El apoyo aumentará conforme su avance en grados escolares.

En materia de becas educativas, se les otorga una compensación económica adicional a los alumnos que terminen la educación media superior antes de los 22 años.

Para aquellas localidades con menos de 2500 habitantes, son beneficiarios los menores de 18 años inscritos en primero o segundo de primaria, con la finalidad de incentivar la realización de sus estudios y contribuir a evitar la deserción escolar en los niveles básicos de educación.

Gráfico No. 12

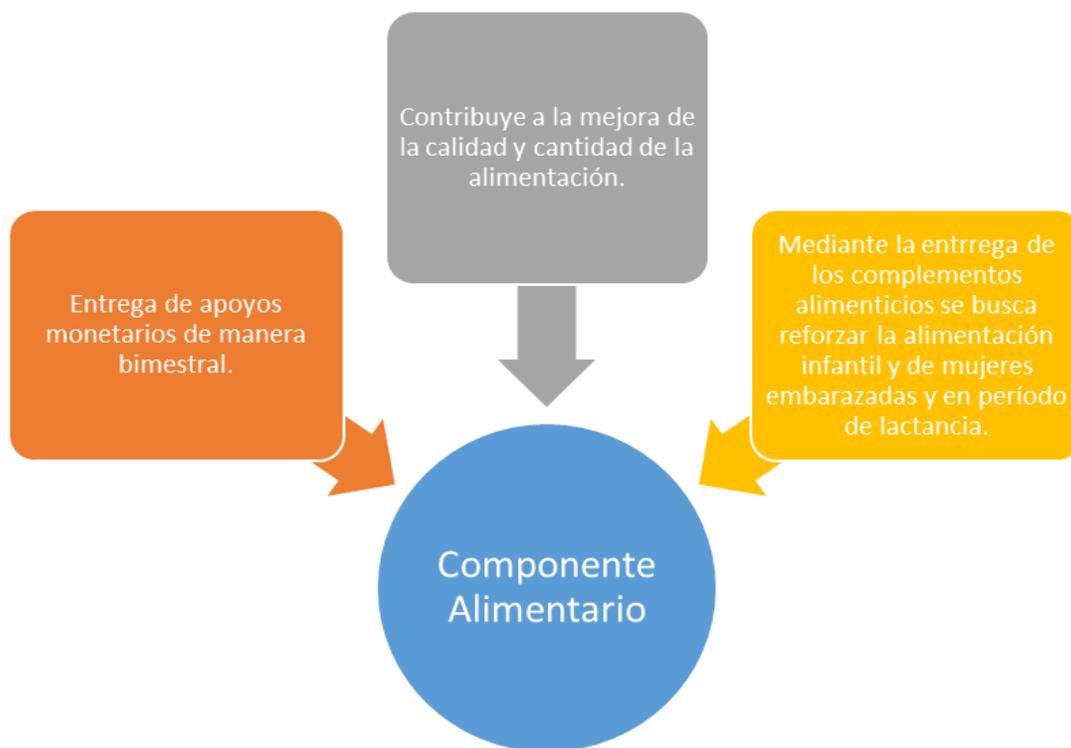


Fuente: Elaboración Propia.

En el gráfico se observan las características de la vertiente denominada apoyo a la salud. Se caracterizó por la asistencia de los beneficiarios a consulta médica de forma periódica, pláticas informativas en materia de salud relacionados con los siguientes temas: nutrición, planificación familiar, cuidado del embarazo, etc. De igual forma, se realizó con el fin de orientar acciones y concientizar a los beneficiarios en la prevención de enfermedades.

Estas acciones forman parte de las corresponsabilidades entre beneficiarios y el Programa, a propósito de proporcionarles información en materia de salud y a su vez, brindar atención médica a quienes no son derechohabientes; contribuyendo con la disminución de las tasas de mortalidad y atención a la desnutrición infantil.

Gráfico No. 13



Fuente: Elaboración Propia.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en esta vertiente, tuvo entre sus objetivos la reducción de la pobreza alimentaria. Se otorgaron complementos alimenticios y nutricionales, en lata o bolsa a las familias beneficiarias; en especial a las mujeres en período de lactancia o embarazo y la población infantil.

2.4.2 Proceso para la Selección de Beneficiarios.

El proceso de Selección de las Familias se realizó en colaboración con el INEGI, CONEVAL, SEDESOL, CONAPO y la Coordinación Nacional del Programa. Con base en los resultados y cifras, se hace la identificación y selección de zonas prioritarias. Posteriormente se hace una visita a las localidades seleccionadas,

para incorporar a las familias beneficiarias, cuando haya sido realizado el estudio socioeconómico.

“La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registran los datos sobre las características del hogar y sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, que tenga al menos 15 años de edad y que conozca los datos de los integrantes”.⁷⁰

2.4.2.1 Criterios y requisitos de elegibilidad.

Los hogares para ingresar o reingresar al Programa, debían cumplir ciertas características que los situaran en condición de pobreza extrema, entre las cuales se consideró el Ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM).

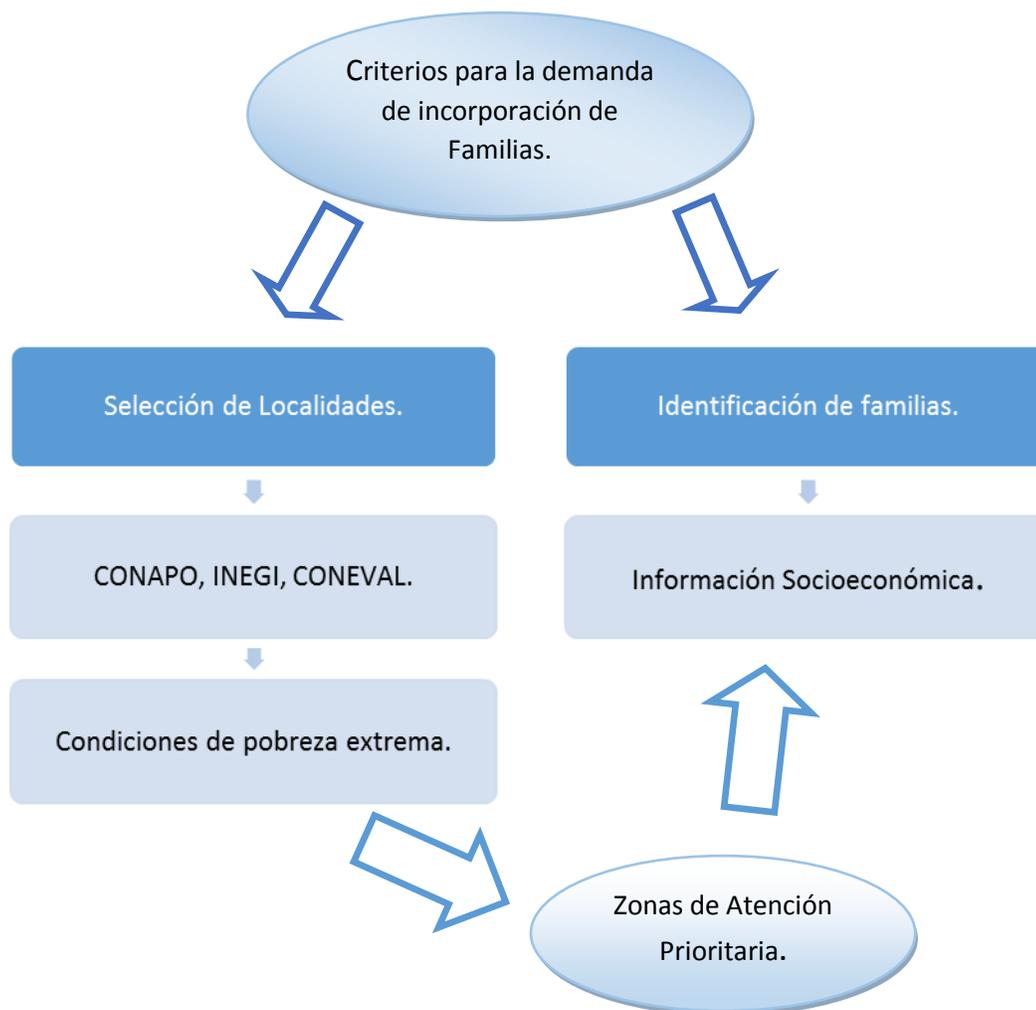
A su vez, existió verificación permanente para mantenerse dentro del Programa. Formaba parte de las responsabilidades proporcionar la información socioeconómica y demográfica mediante encuestas.

El proceso de selección de beneficiarios consta de dos etapas:

- *Selección de localidades.* En colaboración con INEGI, CONAPO, SEDESOL y CONEVAL. Con la finalidad de identificar las zonas de atención prioritaria.
- *Focalización de familias:* Con la finalidad de conocer a aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza.

⁷⁰ Reglas de Operación Op. Cit

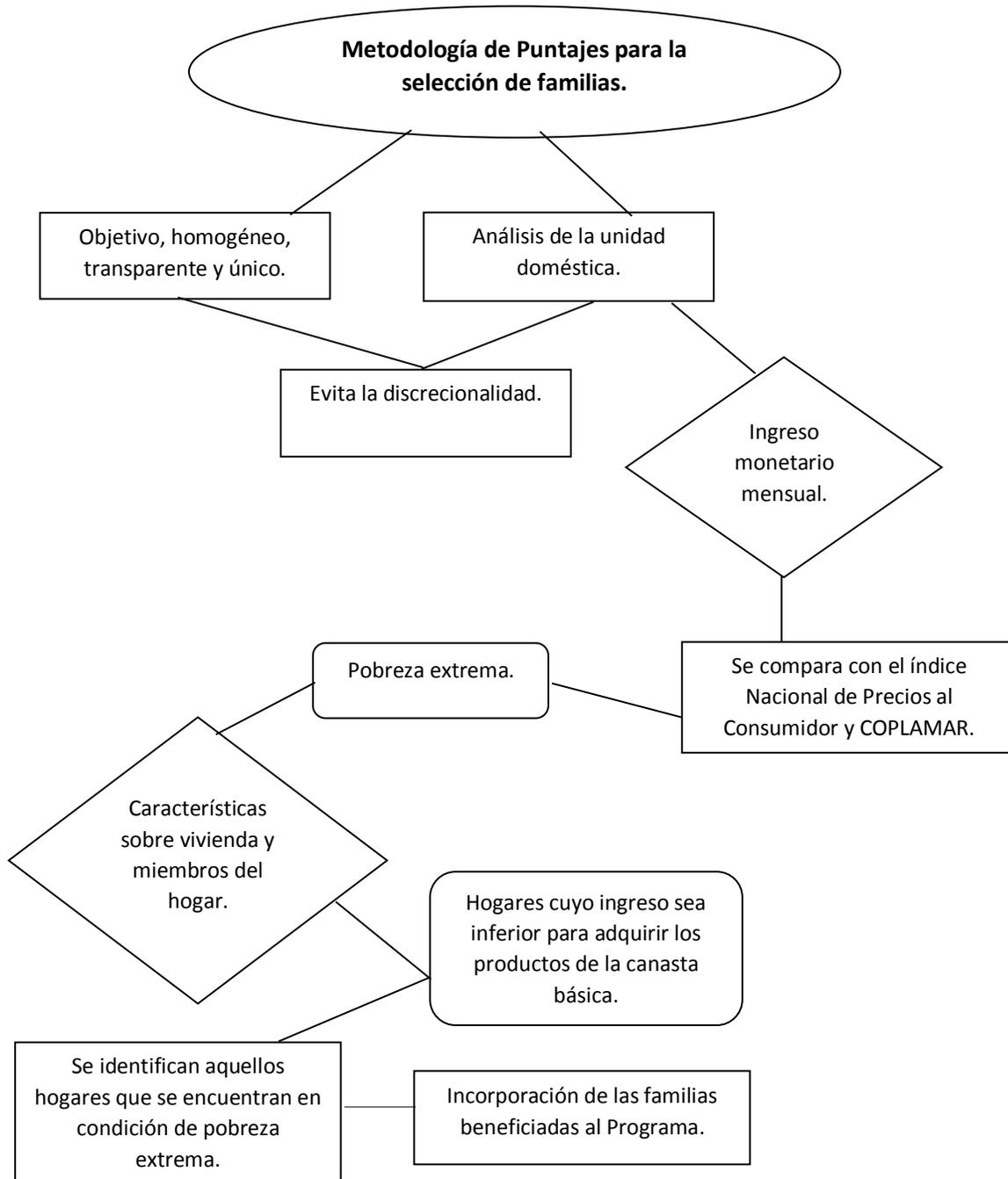
Gráfico No. 14



Fuente: Elaboración Propia.

Para la selección de localidades, CONAPO tuvo bajo su responsabilidad proporcionar las cifras del índice de pobreza extrema y las zonas con alto índice de marginación; a partir de ello se definieron aquellas de atención prioritaria. Posteriormente se llevó a cabo la recolección de información socioeconómica, incorporando a familias con las características específicas, concerniente a una situación de pobreza extrema, como se muestra en el gráfico:

Gráfico No. 15



Fuente: Elaboración Propia.

El Programa Oportunidades tuvo como uno de sus principios, la transparencia y la reducción de la discrecionalidad; ya que uno de los principales objetivos fue el manejo imparcial del programa en la selección de beneficiarios. Éstos debían cumplir ciertas características, entre las cuales destacan:

1. - Tener condición de pobreza extrema; se definió a partir de la insuficiencia en el ingreso para adquirir productos de la Canasta Básica, con base en el índice Nacional de Precios al Consumidor; el cual es calculado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).
2. - A partir de esta estimación, se hace la selección de beneficiarios por medio del cuestionario de información socioeconómica. Consideró las características de la vivienda en la que habitan, así como de los miembros componentes de la misma.
3. - Dentro del proceso de selección, se realizó un cuestionario específico sobre el tipo de actividad económica que desempeñan los integrantes del núcleo familiar.

A través de una rigurosa selección de beneficiarios, inherente a un programa de corte focalizado, presuponiendo el acceso al programa de aquellas familias en situación de pobreza extrema. El resultado se enfocó en un empleo óptimo de los recursos metodológicos y la veracidad de los datos recolectados en las zonas de atención prioritaria.

El procedimiento concerniente en la selección de beneficiarios, se realizaren forma impersonal. Es realizada a través de una máquina especializada, la cual tiene la función de elegir indiscriminadamente a los beneficiarios, teniendo una respuesta inmediata.

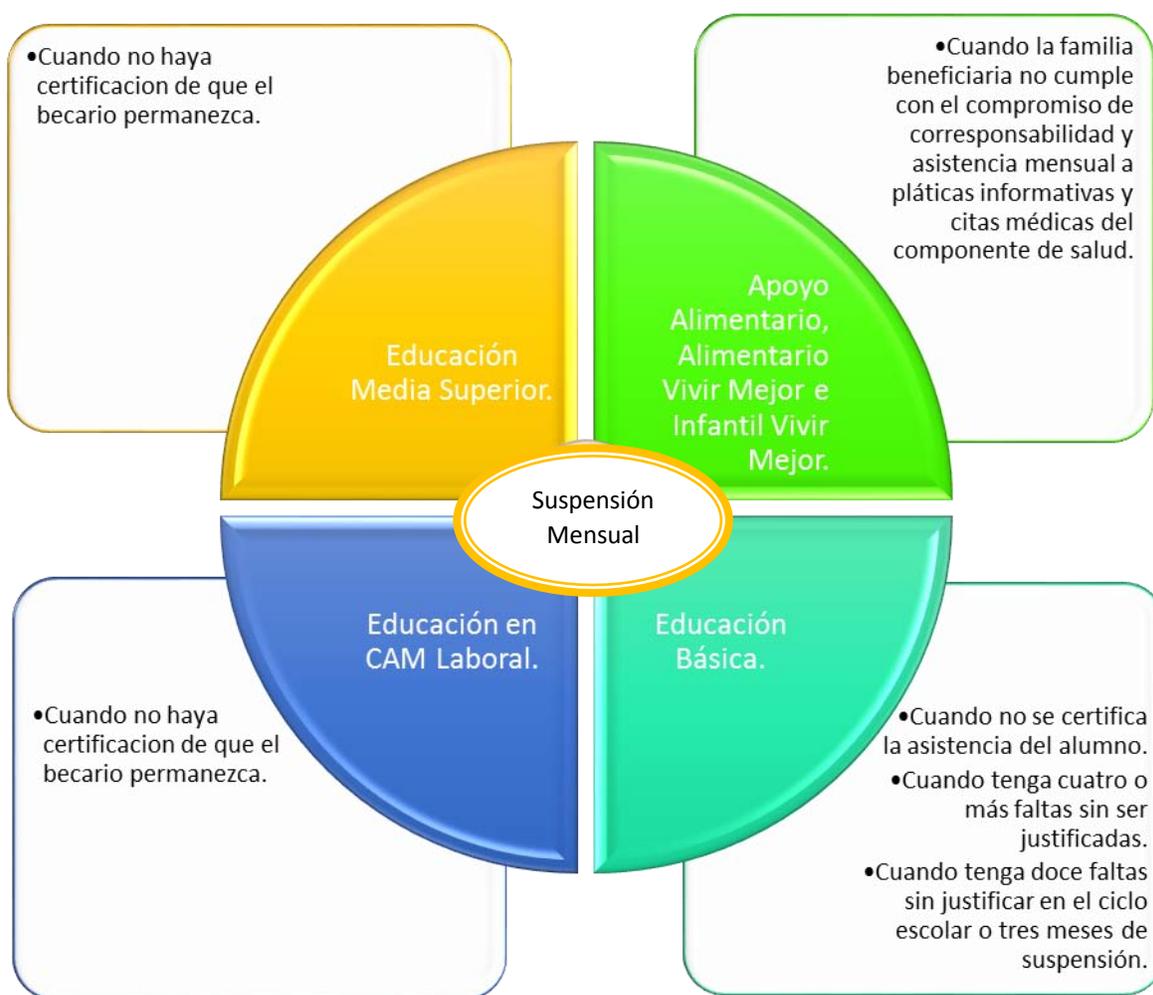
2.4.3 Causas De Suspensión

En el año 2012 tuvieron efecto las elecciones federales y locales a nivel nacional. Por lo tanto, fue necesario que el Programa Oportunidades en sus reglas de operación, encaminara una serie de medidas y candados para evitar que éste

fuera utilizado con fines electorales. De igual forma, fue indispensable establecer las causas por las cuales, los beneficiarios podrían ser sujetos de suspensión. Esta puede ser de tres tipos: Mensual, por Tiempo Indefinido y Definitiva. Dentro de las causas de suspensión mensual de los apoyos monetarios se señalan las siguientes:

Gráfico no 16

2.4.3.1 Suspensión Mensual.



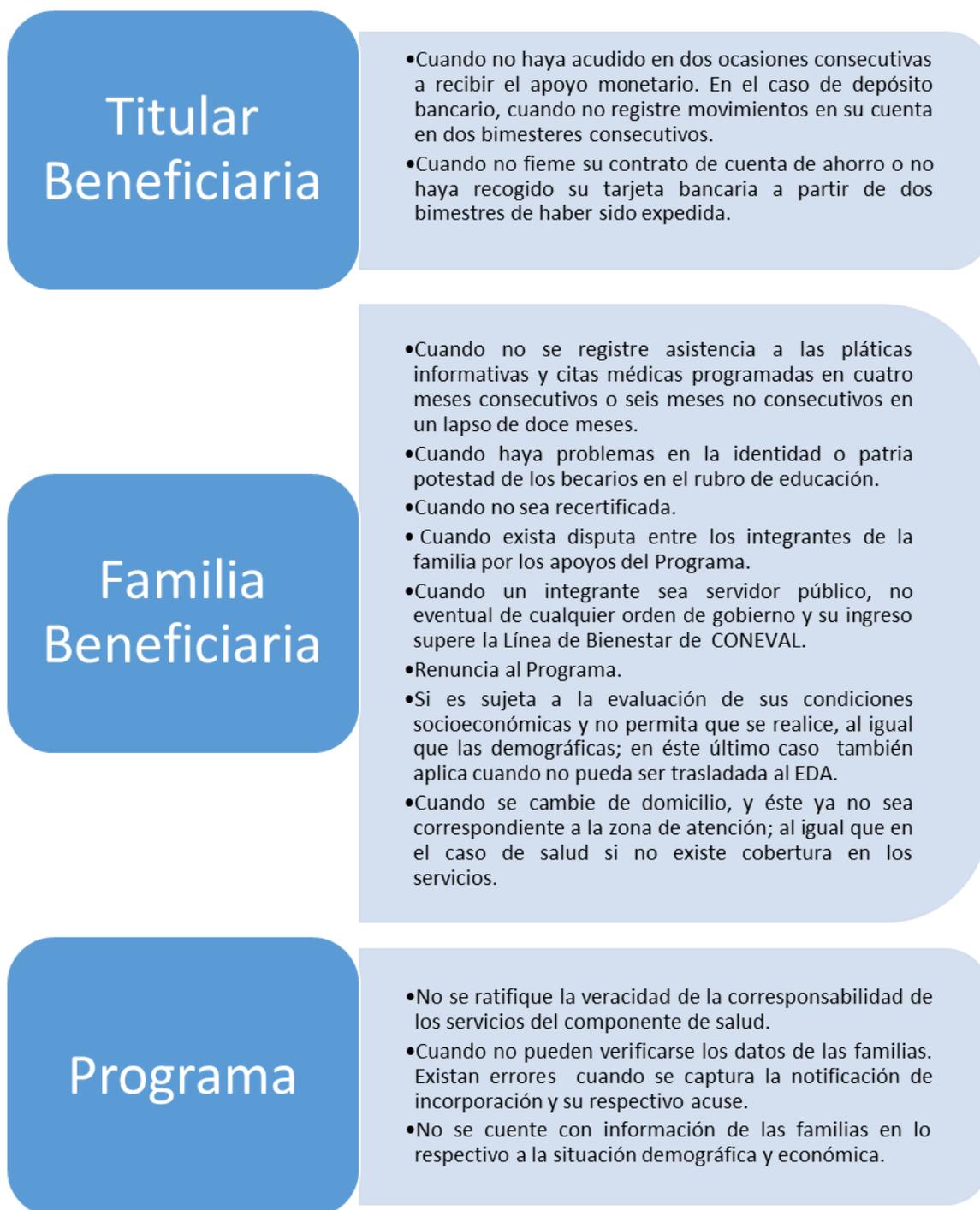
Fuente: Elaboración Propia.

*En el caso suspensión del componente de apoyo alimentario, este se llevará a cabo en el bimestre en el que registraron su inasistencia.

*En el caso de los apoyos educativos corresponderán al resto del ciclo escolar.

Gráfico No. 17

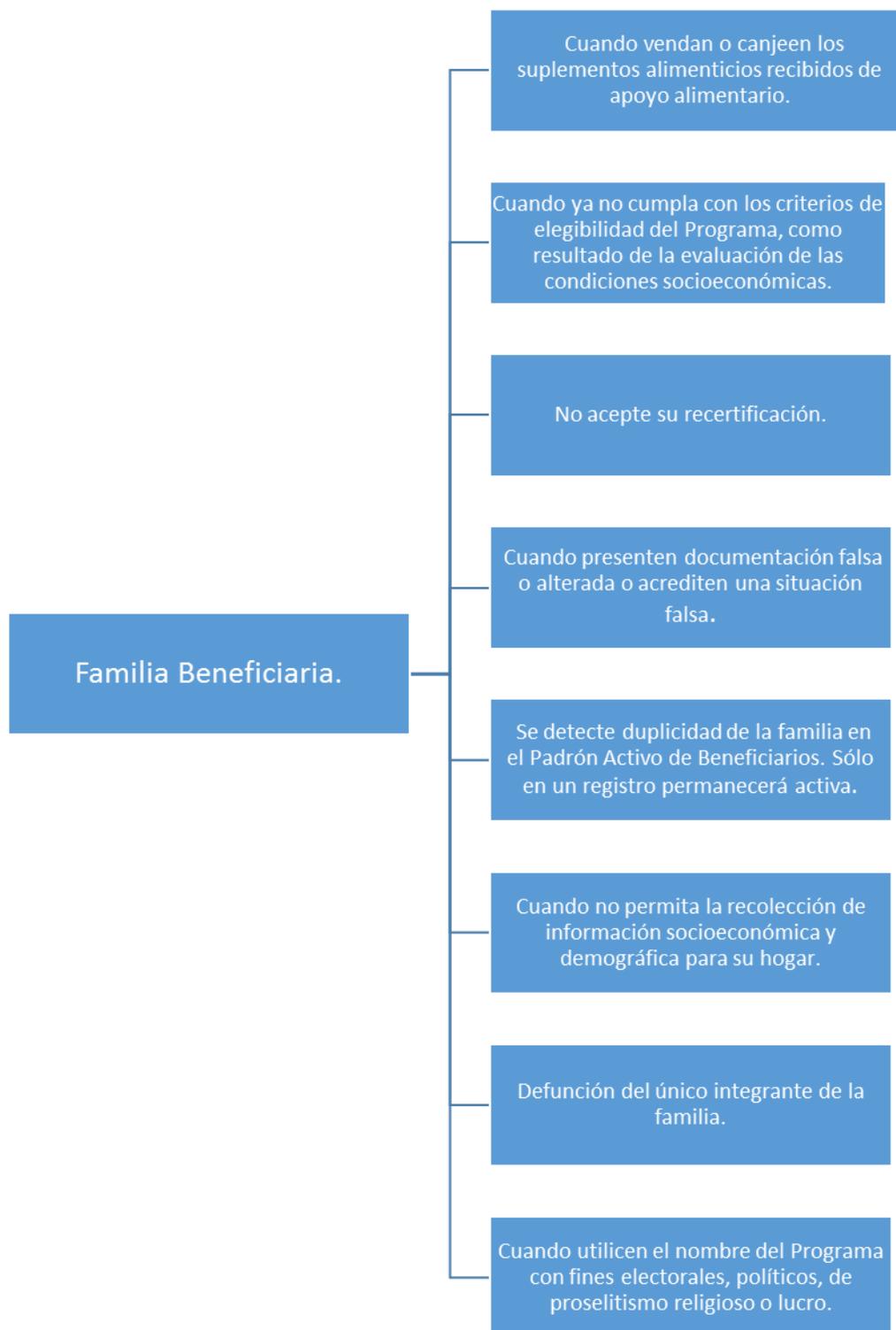
2.4.3.2 Suspensión de los apoyos monetarios por Tiempo Indefinido.



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfico No. 18

2.4.3.3 Suspensión Definitiva de los Apoyos Monetarios.



Fuente: Elaboración Propia.

Las familias beneficiarias con suspensión definitiva⁷¹ de los apoyos monetarios, causarán baja del Padrón Activo de Beneficiarios y no podrán ser reactivadas o reincorporadas al Programa, excepto en los siguientes casos:

- ✓ “Se compruebe que la baja no es imputable a la familia beneficiaria, previa justificación de las Delegaciones del Programa.
- ✓ La baja derive de cambios socioeconómicos o demográficos relacionados con la evaluación de las condiciones socioeconómicas y dicha información tenga más de tres años de haber sido recolectadas”.

2.5 Lineamientos para el Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas.

En el año 2009, entran en funcionamiento los lineamientos del Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas; es decir se amplió la cobertura a aquellas familias en situación de pobreza. Para ello se empleó un modelo distinto, presentando como característica principal la focalización multidimensional, en la selección de familias.

2.5.1 Criterios para la selección de localidades e identificación de familias.

- 1) Localidades con 15 mil o más habitantes y con mayor rezago de atención de hogares en condición de pobreza, tomando como referencia las estimaciones de hogares en pobreza de capacidades elaboradas por la SEDESOL.
- 2) Adicionalmente se realizó una verificación del padrón de familias identificadas con la metodología de focalización, a fin de identificar las que se encontraban afiliadas y no afiliadas al Seguro Popular.
- 3) La unidad de atención del Programa es el hogar, definido como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por

⁷¹ Para un desglose sobre las causas de suspensión definitiva en los componentes específicos del Programa, consultar Anexo no.2

parentesco, que compartan gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina.

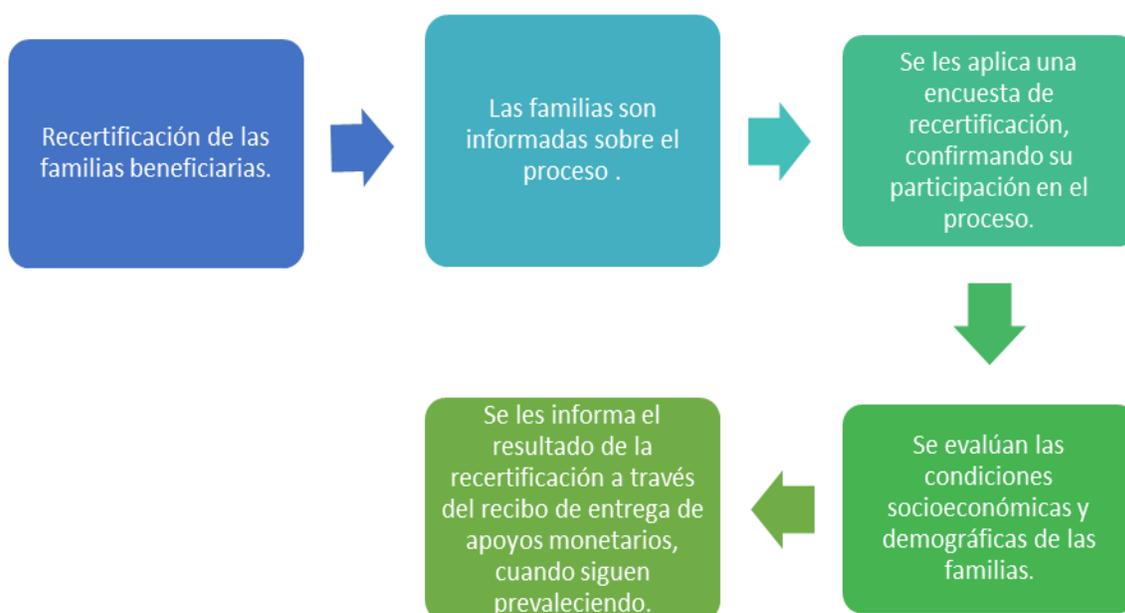
2.6 Mecanismos de Seguimiento y Verificación.

En las reglas de operación del Programa Oportunidades, se mencionan una serie de medidas encaminadas al seguimiento y verificación de las familias beneficiadas. Se realizó una verificación de condiciones socioeconómicas y demográficas, depurando del padrón de beneficiarios a aquellos que ya no cumplían con los criterios de elegibilidad.

2.6.1 Recertificación de familias beneficiarias.

En este proceso se evalúan nuevamente las condiciones socioeconómicas de las familias, para lo cual fue necesario llevar a cabo el siguiente proceso:

Gráfico No. 19



Fuente: Elaboración Propia.

A su vez se realizó la verificación permanente de las condiciones socioeconómicas, de la siguiente forma:

- Queja o denuncia escrita comunicada a la Coordinación Estatal y/o Nacional.
- Solicitud de los Comités de Promoción Comunitaria.
- Información recolectada en los procesos de incorporación, recertificación, entrega de apoyos, asistencia a los servicios educativos y de salud, entre otros.

La verificación permanente de las condiciones socioeconómicas y demográficas de los hogares, se llevó a cabo de la siguiente forma.

- “Se aplica una encuesta individual de información socioeconómica y demográfica en los hogares, de acuerdo a su condición de residencia (rural o urbana), en el domicilio de la familia, y se verifica la información.
- Se evalúa conforme a la metodología de puntajes única para todo el país.
- Se informa al Comité Técnico Estatal el número de familias beneficiarias que causan baja del Padrón Activo de Beneficiarios, como resultado de la verificación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas”.⁷²

La verificación fue trascendental para la continuidad de las familias en el Programa, ya que a través de ella se realizaría el análisis sobre el avance en los objetivos del Programa. Las familias que no cumplieran con los requisitos para continuar en él, serían dadas de baja, de igual forma aquellas que se negaran a realizar este proceso de verificación.

⁷² *Reglas de Operación Op. Cit*, 2012.

2.7 El Programa Oportunidades y el ámbito local como medio de aproximación a la ciudadanía.

El ámbito local, la comunidad, el territorio; es el lugar de reproducción de las relaciones sociales. Es el espacio donde se reúnen características, costumbres, cultura, identidades y actividades propias de cada conjunto poblacional. Desde el origen de los programas asistenciales, el PRONASOL tuvo como parte característica la participación social como el mecanismo impulsor del desarrollo comunitario y regional.

Para ello, es indispensable realizar la puntualización sobre los tipos de participación mencionados por Nuria Cunill.

- "Participación Social: Es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación Comunitaria: Es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- Participación Política: Tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación Ciudadana: Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta

participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas".⁷³

Partiendo de esta serie de definiciones, se puede concluir que los Comités de Solidaridad fueron un mecanismo a través del cual se buscó la participación comunitaria. Éstos coadyuvaban en el seguimiento y verificación. Fungían como intermediarios, erigiéndose como el vínculo entre las instituciones encargadas del programa y los beneficiarios.

Por su parte el PROGRESA, se relacionó con el ámbito local porque los beneficiarios podían participar en la toma de decisiones:

“Se convoca a una asamblea comunitaria formal con las autoridades comunitarias locales, se explica el programa, los beneficios, su forma de operar y se busca el consenso y la aprobación de esa asamblea comunitaria respecto a las familias beneficiadas de PROGRESA. Se levanta un acta con el acuerdo de las familias más necesitadas de cada localidad, que en algunos casos, puede ser la totalidad de familias de ese lugar”.⁷⁴

A partir de la relación con las localidades se pretendió que a través de la Asamblea, se cumplieran acciones específicas:

- 1) “Los presidentes municipales piden el inicio del programa y proporcionan información socioeconómica.
- 2) Se solicita el acompañamiento en la puesta en marcha de las asambleas comunitarias.
- 3) Apoyo de los presidentes municipales para la dispersión de los beneficios del Programa.
- 4) Los cheques van dirigidos a la mujer de la familia.

⁷³ “Modelos y Tipos de Participación: Tipos de Participación”. Disponible en: <https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5547> (Fecha de Consulta 25 de octubre de 2014).

⁷⁴Gómez de León Cruces, José. “PROGRESA”. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/39.pdf> (Fecha de consulta 06 de agosto de 2013).

- 5) Algunas instancias llegan a realizar acciones como declarar ley seca el día de pago, asegurarse que haya un tianguis o un programa de abasto social”.⁷⁵

La base central era la búsqueda del fortalecimiento del tejido social comunitario. Una actuación sobre la base local, coadyuvaba en la formación e implementación fomentando la participación de los beneficiarios. Manifestaban bajo un ambiente de atención gubernamental sus carencias y problemáticas comunitarias.

Por su parte, PROGRESA suprimió la figura de vinculación depositada en los Comités de Solidaridad. Sin embargo, se concretó una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal; recayendo la responsabilidad sobre este último. Se incorporó para proveer un diagnóstico poblacional en la determinación de selección de zonas prioritarias y beneficiarios.

El fin esencial fue la supresión de los intermediarios, como el canal a través del cual recayeron las prácticas clientelares; suscitándose una progresión en la recuperación de sectores poblacionales que apoyaron a la oposición en 1988. Esto en gran medida surgió porque algunos Comités fueron cooptados y utilizados de tal forma, que desvirtuó su función esencial: fomentar la participación en el interior de las comunidades, para generar los mecanismos que contribuyeran en el fortalecimiento del tejido social. De esta forma, se generó la interacción entre institución y los beneficiarios.

La participación comunitaria y ciudadana forma parte esencial de la sociedad y su medio de vinculación con las instituciones y sus gobiernos; ésta presupone la existencia de la ruptura mencionada por Weber de la figura dominante/dominado; debido a que, no se tratará de un método vertical de gobernar, sino con orientaciones a la horizontalidad. La figura de la contraloría social surgió como un mecanismo de vigilancia y control sobre las acciones de gobierno.

“La organización social, comunitaria, vecinal y territorial ha sido un componente fundamental en la producción de nuestras ciudades y en la definición del uso del

⁷⁵Op. Cit. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/39.pdf> p. 214-215. (Fecha de consulta 06 de agosto de 2013).

espacio urbano. Particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de la Ciudad de México. Sus organizaciones sociales fueron en gran medida las productoras del espacio urbano, a través de: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes y 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares".⁷⁶

Sin embargo, no es sólo aplicable en el ámbito urbano. El ámbito rural de igual forma, debería transformarse en un foco de atención para la agenda gubernamental enmarcando aquellos en donde prevalecen formas de vida regidos por usos y costumbres. Cada territorio tiene sus características particulares; por lo tanto, no pueden llevarse a cabo programas sociales homogéneos, desde el supuesto que serían aplicables de igual forma en distintos territorios y poblaciones.

Bajo un régimen democrático, se deben fomentar los mecanismos que forjen la participación ciudadana en la toma de decisiones para su localidad, al conocer las carencias y potencialidades del territorio que habitan. Forma parte vital la construcción de ciudadanía en el corazón de su comunidad, propiciando el escenario deseable para la formación y fortalecimiento del tejido y cohesión social comunitaria, al hacerlos partícipes en la toma de decisiones conjunta.

"La ciudadanía es un status. Un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural. Son iguales entre ellos, en el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos tienen que ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad".⁷⁷

⁷⁶ Ziccardi, Alicia. *“Los Actores de la Participación Ciudadana”*. México: IIS-UNAM, 2004, p. 2.

⁷⁷ Borja, Jordi. *“Ciudadanía y Globalización”*. Revista CLAD, Reforma y Democracia no. 22. Caracas.

En el caso del Programa Oportunidades, se hizo uso de la focalización en la determinación de selección de comunidades beneficiarias. Los Comités de Promoción Comunitaria, tenían la potestad de dar a conocer a los beneficiarios, los días programados en la impartición de pláticas informativas y cualquier evento relacionado con el Programa. A su vez, tenían la función de denunciar ante las Instancias correspondientes cualquier situación que infrinja los objetivos del programa.

La figura de la contraloría social, a través de la figura de los Comités, fue primordial para generar los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, existieron vacíos en cuanto al desarrollo local y comunitario; ya que al ser un programa de transferencias directas no hubo una participación real que generara los lazos comunitarios en favor de un objetivo en común y que esto formara cohesión social y la potencialización de la comunidad.

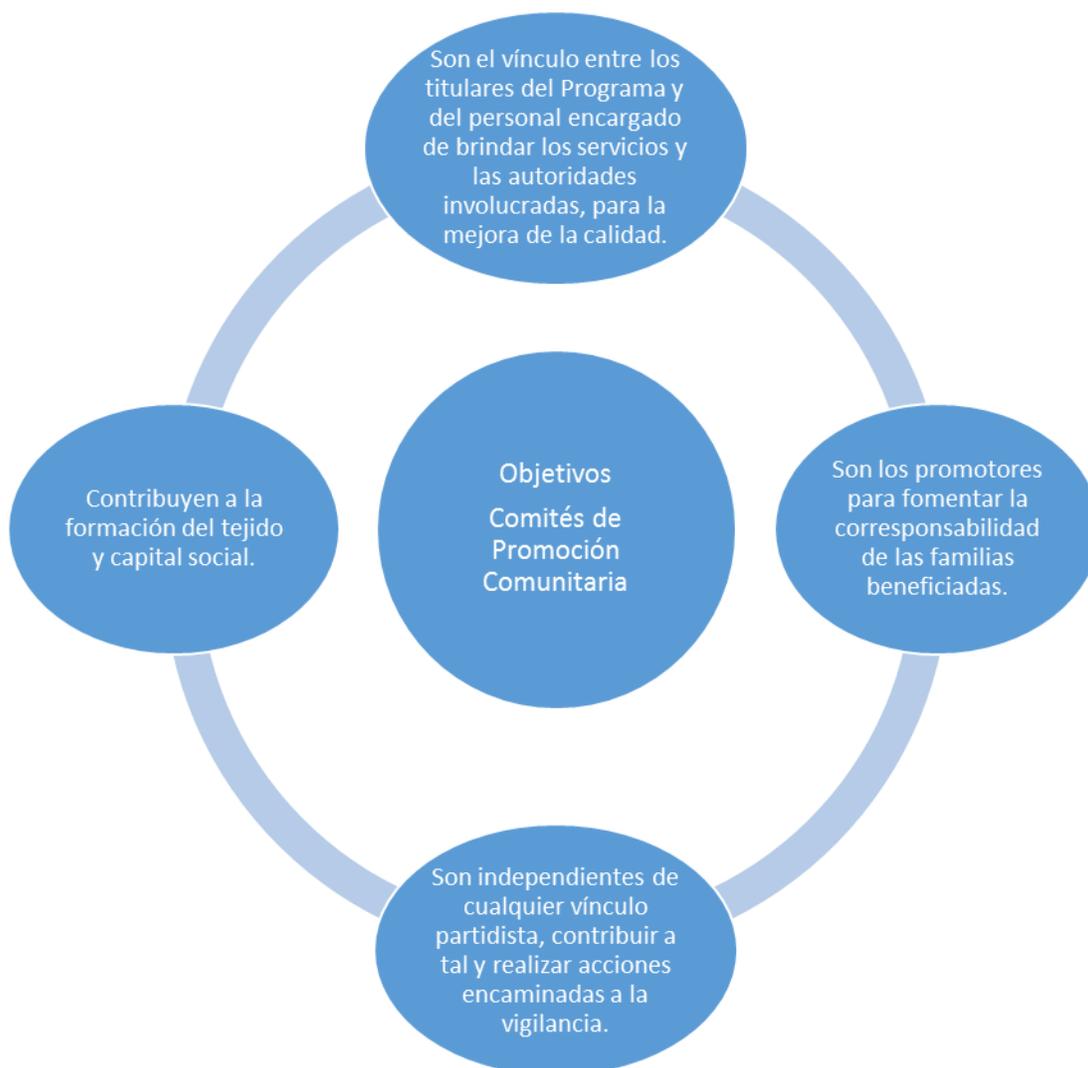
“El Comité de Promoción Comunitaria es una instancia de organización de las titulares beneficiarias del Programa, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. Contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas”.⁷⁸

Entre los principales objetivos de los Comités de Promoción Comunitaria,⁷⁹ están los siguientes:

⁷⁸ "Manual de Comités de Promoción Comunitaria". Documento de Trabajo Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. SEDESOL. (abril, 2008). Disponible en: http://corresponsales.oportunidades.gob.mx/archivo/archivos/MACCCPC/MANUAL_CPC_2008_documento_de_trabajo.pdf (Fecha de Consulta 21 de marzo de 2014).

⁷⁹ Subdirección, *Op. Cit.* p. 1

Gráfica No. 20



Fuente: Elaboración Propia.

Por lo tanto, esta figura presupone la eliminación de cualquier vínculo entre partidos políticos y el programa de Desarrollo Humano Oportunidades a fin de prevenir su uso con fines electorales. La localidad es el escenario óptimo para la participación ciudadana, siendo el ente vigilante en el ejercicio de recursos públicos destinados a su comunidad.

2.8 Programas Sociales Federales y su uso electoral.

La Revolución Mexicana tuvo consigo dos grandes logros en la vida política y social del Estado; la creación de la Constitución Política en 1917 y el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

El país permanecía en fase de reconstrucción. Una vez finalizada la lucha armada, surgió el paso de la era de los caudillos a la de las instituciones; tal como lo señaló Plutarco Elías Calles,⁸⁰ con la creación del Partido Nacional Revolucionario. En primera instancia, se consiguió lograr la conciliación con distintos sectores sociales, recurriendo al diálogo y la negociación entre el gobierno y los líderes de las organizaciones, que en los años 30, ya se encontraban congregados en grupos sindicales.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas el nacionalismo alcanzó su máximo auge, recurrieron a acciones como la expropiación petrolera, la Reforma Agraria, entre otras; significó el inicio de un impulso en la búsqueda del desarrollo nacional.

La conformación de grandes grupos sindicales como la Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM), etc., se trató en primera instancia del pilar de representación de los diversos grupos sociales. Se trató del canal que los vinculó con el gobierno para legitimar, fortalecer y reafirmar el poder presidencial.

Cárdenas hizo valer los derechos constitucionales, cooptando a los cuatro grandes sectores de la población (Sector Campesino-Reforma Agraria, Sector Obrero-Derechos y Seguridad Social, Sector Militar-Estabilidad y Consolidación, Sector Popular-Inclusión de la Iglesia, empresarios, indígenas), con el fin de lograr la estabilidad política y social del país. Por lo tanto, la lealtad y la legitimidad fueron características de su gobierno de corte social, aun cuando las medidas adoptadas

⁸⁰ *“Reformar desde el Origen”*. Biografía del Poder Clío TV. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xhc13iAyicI&list=PLFRIDGocclh5qF5ejLOhT4fCHbx50XOpk> (Fecha de Consulta 13 de marzo de 2014).

tardaron en reflejar resultados, principalmente por la carencia de recursos económicos.

Por lo tanto, ante esta serie de acuerdos y la obtención de la legitimación a cambio de ciertas garantías, el Partido en el poder adquirió el carácter de hegemónico; en gran medida fue el resultado del apoyo obtenido por los grandes grupos corporativos.

En el transcurrir de los sexenios, predominó la figura del corporativismo como medio de legitimación gubernamental. Durante los años cuarenta y cincuenta fue adquiriendo fuerza y sus demandas fueron en aumento. Se consolidaron como organizaciones con apoyo de sus representados; al tratarse de la instancia intermediaria entre el gobierno y los asalariados, generó lealtad y empatía de estos últimos.

“De esta manera, durante cerca de cuarenta años las organizaciones obreras, campesinas y populares jugaron un papel efectivo como contraloras de demandas que se percibían como obstáculos a las políticas elegidas por los sucesivos gobiernos y como generadoras o, al menos, movilizadoras de apoyo a estas últimas

En el caso mexicano, prevaleció un corporativismo de corte estatal, éste a su vez, ofreció otro “bien”; estuvo acompañado de un encuadramiento de las representaciones en el partido de Estado, éstas han jugado un papel que incluye cuando menos las siguientes funciones: proporcionar afiliados al partido, proveer masas para los actos partidarios y gubernamentales, proporcionar candidatos a los puestos de elección popular y, desde luego, entregar los votos”.⁸¹

Con estas acciones, existe una desviación de la democracia como forma de gobierno; principalmente por la precariedad o escasez de conciencia ciudadana y participación. Se hizo uso de la información obtenida sobre algún candidato, los grandes sectores corporativistas se valieron de su apoyo con el gobierno para

⁸¹ Casar, María Amparo. “¿Qué será del Corporativismo Mexicano”? Nexos (diciembre, 1991). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=6389> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013).

recurrir en algunos casos a la amenaza reflejada en destitución del cargo o empleo, falta de acceso a prestaciones sociales, etc. La cooptación, fue otra figura prevaleciente reflejándose en acciones tales como: acceso a oportunidades de ascensos, mejora en las prestaciones económicas y laborales, etc.

Este fenómeno acaeció a lo largo de las siete décadas que el Partido Revolucionario Institucional se mantuvo en el poder, en gran medida por el peso de la figura presidencial y el paternalismo de Estado.

“Si bien el Estado tiene que tutelar el derecho de quien lo necesite y brindar protección a quien lo requiera, ello no significa que sea inevitable, ni mucho menos positiva, la dependencia de al menos una parte de la sociedad, pues ésta desemboca siempre en una determinada forma de paternalismo y en prácticas clientelares por lo general dirigidas a los más vulnerables, los económicamente débiles o los culturalmente atrasados”.⁸²

Al prevalecer la relación clientelar a través del paternalismo como forma gubernamental, imposibilitó el pleno uso de los derechos políticos y sociales. Surgió entonces un escenario predominante de asimetría de información; y se escasa elección racional de sus gobernantes. Por lo tanto, se crea la relación de dominación señalada por Weber:⁸³ dominante contra dominado, en donde los gobernantes ocupan el primer papel y la sociedad el segundo.

Esto contrasta de forma significativa en lo que señala el artículo 39 constitucional, expresando que la soberanía recae en el pueblo. La amenaza y la cooptación no permiten la libre elección de los individuos, por la latente amenaza o el temor de ser privados de la dotación de sus necesidades básicas, los cuales ignoran que ante una urna nadie observa el sufragio.

La fuente de legitimación del Estado va a recaer entonces, en la oferta de bienes, servicios y acciones de carácter público. Esto generó empatía de parte de la

⁸² Titmuss *Op. Cit.* p. 77

⁸³ Weber, Max. Cap. III "Tipos de dominación". En: *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica. 1964.

sociedad; en algunos casos sumisión y obediencia, porque a cambio de su voto se les otorgan recursos y beneficios. Es donde tiene su origen el sistema clientelar.

“Desde un punto de vista distante, el clientelismo es visto como producto de las cosas que se dan y los agentes que asisten como sujetos pavlovianos que responden mecánicamente a los incentivos materiales. Si tomamos en serio el punto de vista de los clientes, vemos que el acto, no es un acontecimiento extraordinario sino parte de la resolución rutinaria de los problemas. No se trata sólo de obtener una medicina, un paquete de comida, o en el mejor de los casos, un puesto público, sino de una red de relaciones cotidianas. Ciertamente, uno de los resultados de esta red de asistencia a los actos proselitistas. Pero entender esta asistencia como un mero producto de la distribución personalizada de bienes y favores, es una distorsión que se acerca al desfiguramiento semejante a la que reduce el boxeo a la agresión física”.⁸⁴

Los fines de la Política Social se distorsionan, cuando al atender las necesidades básicas de los distintos sectores sociales, se espera que éstos contribuyan a ganar en las urnas o en cualquier acto proselitista al grupo que se apoya en las elecciones, generándose así un sistema clientelar.

El sistema clientelar tuvo amplio funcionamiento a lo largo de los años, causando el entorpecimiento en la instauración de la vida democrática. Fue hasta la década de los cuarenta que se creó el Partido Acción Nacional, siendo éste el primero que representaba oposición. Sin embargo, no tuvo libertad de acción, ni presencia real electoral; esto fue en gran medida por el sistema clientelar que prevalecía a lo largo de los sexenios.

“El compromiso clientelar responde a tres circunstancias: el papel que cumplen los valores, el grado de necesidad del cliente y la ausencia de canales institucionales alternativos; es decir, dependería de que haya una cultura política tradicional, insuficiencia de recursos propios para satisfacer sus demandas y una

⁸⁴ Auyero, Javier. *Favores por votos*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1997 p. 32

falta de instituciones distintas que integren y den seguridad a quien, en efecto lo requiera”.⁸⁵

Era inexistente en ese período histórico un andamiaje institucional encaminado a la sanción de las prácticas clientelares. Éstas estaban protegidas por el partido en el poder, teniendo como consecuencia que se reprodujera este sistema, el cual se mantuvo a pesar de la crisis social que surgió en los años sesenta y setenta, así como la crisis económica de los ochenta.

Sin embargo, a pesar de ello coexistían sectores que no estaban cobijados por los grandes grupos corporativos, como lo era el sector rural en situación de pobreza; encontrándose excluido de cualquier tipo de beneficio social gubernamental. De igual forma diversos grupos en las ciudades, permanecían en situación de pobreza.

Es pertinente señalar que en ese período histórico no existía un acercamiento desde el ámbito local con los individuos. Esto causó que en el año de 1988, el viejo sistema estuviera a punto de colapsar, ante la falta de soluciones por parte del Estado respecto a los sectores que no veían ningún tipo de beneficio social sustancial. Los sectores en desigualdad, apoyaron a la oposición representada en el Frente Democrático Nacional, el cual empleó el acercamiento a la ciudadanía, además de trabajar en el territorio para conocer sus principales necesidades.

Por otra parte, la falta de instituciones que se encargaran de vigilar las elecciones y el apoyo de los grupos corporativos (CTM, CROM, y demás sindicatos), ocasionó que no tuviera lugar la transición política y continuara siendo el PRI el partido hegemónico; que, a pesar de mantenerse en el poder se encontraba en una crisis de legitimidad, prevaleciendo el caos que generaba la incertidumbre económica y política.

Esta situación ocasionó que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tomara una serie de medidas, con la finalidad de rescatar lo poco que quedaba del presidencialismo como forma de gobierno y con ello legitimarse.

⁸⁵ Hernández Muñoz, Edgar. *Los usos Políticos de la Pobreza. Política Social y clientelismo electoral en la alternancia*. México: El Colegio Mexiquense 2008. p. 105.

“En el actual escenario dominado por las políticas de ajuste y el aumento a la pobreza, el clientelismo debe ser, además, objeto de continuas reasignaciones en torno a sus prioridades, a los montos que canaliza a los diferentes programas asistenciales y a la calificación de los grupos a los que debe ayudarse, ya que, al menguar los recursos, se vuelve cada vez más complicado conciliar la demanda social a atender y los criterios políticos a cumplir”.⁸⁶

PRONASOL, fue uno de los primeros programas implementados de corte asistencialista, a causa de las medidas adoptadas respecto al adelgazamiento del Estado, el obsoleto Estado de Bienestar y el carácter paternalista adquirido desde la época del cardenismo. Para ello se reformó la política social, con la finalidad de satisfacer las demandas y necesidades que no estaban siendo atendidas.

La creación de los Comités de Solidaridad, tuvieron su base en la vinculación de la díada gobierno- beneficiarios. Su creación, presuponía la formación del tejido y cohesión social comunitaria, al ser miembro el vecino o alguien cuya figura era conocida por los habitantes de la localidad y de fácil acceso al vivir cerca de sus hogares. Es por esto, que el trabajo territorial cobró fuerza; al ser el vínculo entre beneficiarios e instituciones, con ello se legitimó la acción gubernamental, al ver resultados desde su comunidad; sin embargo fue también el ambiente propicio para generar el clientelismo.

“Los intermediarios no se ven a sí mismos como agentes de un partido en el gobierno, encargados de transmitir consignas o maximizar el gasto, a cambio de que los habitantes de la localidad aporten la fuerza de trabajo. En este tipo de arreglos, el acuerdo que compromete a ambas partes no se visualiza como un vínculo de poder; tampoco como una forma de clientelismo inspirada en la sola conveniencia compartida. La distribución de bienes y servicios es, entonces, un pretexto para mantener vigentes prácticas y tradiciones culturales que alientan al trabajo colectivo y la vivencia comunal”.⁸⁷

Mediante la existencia de los miembros de una comunidad fungiendo como intermediarios, se generaron los lazos de legitimidad, al intervenir el gobierno con

⁸⁶ Hernández Óp. *Cit.* p. 119

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 121

acciones de carácter social o asistencialista. Por ejemplo, brindar acceso a los programas y otros apoyos gubernamentales; puede generar dependencia y el lucro con la provisión de apoyos, se forma un lazo clientelar, al no fomentarse una real participación ciudadana.

Dentro de los tipos de instrumentos gubernamentales o partidistas, empleados con fines político-electorales, encontramos los siguientes en materia social:⁸⁸

- 1) Los ciclos políticos.
- 2) La asignación política o partidista.
- 3) El clientelismo político.

“Los primeros dos tipos de manipulación política se centran en la capacidad del poder ejecutivo para orientar el gasto en el tiempo o de manera geográfica con el fin de generar una percepción favorable de la gestión e incrementar la probabilidad de ser favorecido en las urnas. El tercer tipo de prácticas políticas se apoya no sólo en la utilización de instrumentos encaminados a incrementar el gasto en tiempo y destinos clave, sino en la construcción de redes y mecanismos para el intercambio del voto por determinados bienes provistos ya sea por el gobierno en turno o por la maquinaria partidista.”⁸⁹

Para ello se reprodujeron la viejas dinámicas clientelares, sustentadas en el acarreo, o la asistencia a eventos políticos a beneficiarios de los programas sociales, algunos Comités de Solidaridad fueron cooptados por la gente al servicio del partido en el poder. Lo cual ocasionó una ruptura de la cultura política y cívica al no ser el individuo libre de tomar sus propias decisiones en materia electoral, sino por agradecimiento o deuda. Clapham⁹⁰, menciona que deben existir las siguientes condiciones para que tenga lugar el clientelismo:

⁸⁸ Schroter, Bárbara. *Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste?* México: UNAM-IIS Revista Mexicana De Sociología. 72, núm. 1 (Enero-Marzo 2010). ISSN: 01800-2503/10/07201-05.

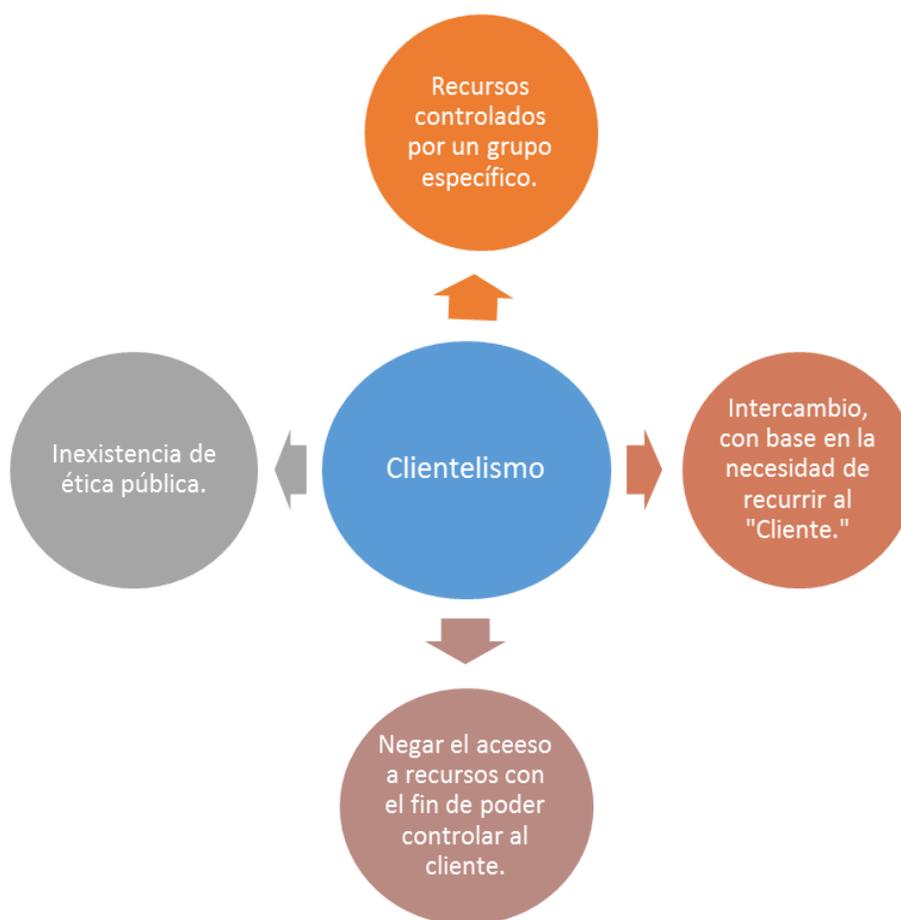
⁸⁹ *Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales. Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de julio de 2006.* PNUD, 2006.

⁹⁰ Clapham, Christopher. “Private Patronage and Public Power, Political Clientelism in the Modern State”. En: Schroter, Bárbara. *Clientelismo Político: ¿Existe el Fantasma y Cómo se Viste?* Revista Mexicana de Sociología núm.1, (enero-Marzo, 2010). IIS-UNAM.p. 163

El Desarrollo de la Política Social en México.

“Es mucho mejor que en los programas sociales la comunidad esté organizada y participe activamente (...) pero éstos comités no deben usarse como mecanismos de control político y de aseguramiento del voto. En Solidaridad, al organizar por comunidades se identificaron a líderes y comenzó la práctica de comprarlos, cooptarlos para asegurar el voto de las comunidades beneficiadas con los apoyos”.⁹¹

Gráfico No. 21



Fuente: Elaboración Propia.

⁹¹ Montalvo L. Tania. “El Modelo de la Cruzada puede Fomentar la Participación o el Clientelismo”. CNN México (22 de enero de 2013). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/el-modelo-de-la-cruzada-puede-fomentar-la-participacion-o-el-clientelismo> (Fecha de Consulta 30 de enero de 2014).

“La asistencia a actos proselitistas para apoyar a un candidato o funcionario, es probablemente la manifestación más cruda de lo que denominaríamos la política clientelar. Ahí el reclutamiento y disposición de la gente, su traslado al lugar de concentración, el aleccionamiento para que haga eco de las consignas, su retención durante horas en condiciones impropias e inseguras, son muestras concretas y tristemente conocidas de semejante práctica manipuladora.

Las personas se vuelven en ella multitud y comparsa, pero a la vez una fuerza visible y el ingrediente obligado para darle al hecho trascendencia y explotación mediática. Por ello mismo, la mansedumbre y el entusiasmo inducido con que se actúa a cambio de obsequios inmediatos o recompensas prometidas, no ocultan, sin embargo, que más allá del momentáneo acarreo, la relación entre clientelas y patrones suele ser duradera, persistente y profunda”.⁹²

La fuerza mediática depositada en los Comités de Solidaridad, coadyuvaron en la formación de participación ciudadana; teniendo como principal función captar las necesidades de su comunidad y con base en el recurso presupuestario gubernamental, fomentaron el trabajo comunitario bajo un supuesto de mejora.

Sin embargo, no se originó un decremento real en los índices de pobreza. Fue visto como una figura legitimadora de la acción presidencial, perdiendo el deber ser fundamentado para su creación (en tal caso, la función de contraloría social para vigilar el buen manejo de los recursos públicos, la actualización o integración de beneficiarios, etc.), ante la limitación de sus funciones, los liderazgos vecinales se mostraron obsoletos e inviables, en franco declive; siendo el detonante para su desaparición.

“Los liderazgos que en teoría responden a las expectativas de la comunidad y alcanzan sus fines a través de gestiones a la vista de todos, se identifican de modo creciente con las actitudes pragmáticas y procuran la relación personalizada (no colectiva) con las estructuras de poder, lo que significa un compromiso social cada vez más débil de su parte y pone en evidencia, sobre todo, el vaciamiento

⁹² *Ibidem.*, p. 128

ideológico de los partidos políticos que dejaron de ser un referente obligado para discernir la pertenencia o la identidad doctrinas de los dirigentes de base”.⁹³

La desaparición de los Comités de Solidaridad llevó consigo la inexistencia de una representación comunitaria, reflejada en un grupo de individuos, se perdió la participación social en la localidad. Siendo esta la vía que sustituía el corporativismo de los años anteriores.

La instauración del Partido Acción Nacional no generó un cambio en la política social, debido a que su programa de erradicación de la pobreza extrema “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, continuó con la misma línea. *El clientelismo electoral*,⁹⁴ entonces se convierte en el mecanismo para afianzar votos a cambio de favores o dádivas.

En la actualidad la figura de los grandes grupos corporativos, se ha relegado en las prácticas clientelares; ya que la figura del mediador o broker ocupó su lugar de ser el vínculo entre gobierno o partidos políticos y la población de su comunidad.

En la actualidad la figura de los grandes grupos corporativos, ha quedado de lado en las prácticas clientelares, ya que la figura del mediador o broker ha ocupado su lugar, al tratarse de una figura cercana a la comunidad y es el vínculo entre Gobierno o partidos políticos y la población.

“El referente clave en la relación clientelar es el mediador: Resume la mediación establecida entre en centro de poder y la base entre las visiones del mundo hegemónico y su imposición a los dominados. Su papel resume y condensa no sólo los aspectos materiales de producción y reproducción de la dominación, sino también la ideología que difunde en sus acciones”.⁹⁵

Es decir, el mediador a su vez difunde las ideologías con las cuales se ven identificados los individuos, por ejemplo; el caso de los partidos políticos, de

⁹³ *Ibidem.*, p. 123

⁹⁴ Se entiende por clientelismo electoral según Schelder y Gay, a aquel que surge cuando existe compra de votos y además de intercambio de éste por bienes, favores y hasta programas sociales. En: Schroter Bárbara. *Op. Cit.*

⁹⁵ Trotta V., Miguel. *La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis Institucional*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003, p. 32

El Desarrollo de la Política Social en México.

acuerdo con la forma de pensamiento ganan simpatizantes. Sin embargo, los individuos, apoyan a aquellos líderes que les ofrezcan mayores beneficios.

CAPÍTULO 3

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

*Un electorado educado es un electorado poderoso...
Una ciudadanía enterada es la mayor defensora de la libertad...
Un gobierno iluminado es un gobierno democratizado...
Kofi Annan.*

3.1 Candados Institucionales Preventivos para evitar el uso electoral de los Programas Sociales.

Uno de los mayores retos, en materia de Programas Sociales es evitar su uso político-electoral debido a que prevalecen las siguientes problemáticas en América Latina:

Gráfico No. 22



Fuente: Elaboración Propia.

Esto se origina principalmente por la falta de una sólida cultura ciudadana y desconocimiento de los beneficiarios sobre los derechos a los que tiene acceso; esto aunado a la falta de seguimiento institucional, corrigiendo oportuna y eficientemente cualquier tipo de mal funcionamiento en la operación.

Ante esta serie de problemáticas, en México existen diversos candados e instancias con las cuales se intenta frenar el uso político de los programas sociales enfatizando en períodos electorales. Uno de ellos se encuentra en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; así como diversas medidas tomadas por la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Social.

En materia de candados al uso electoral de programas sociales se encuentran diversas leyes, con las cuales se busca su protección y blindaje:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: para la asignación de los recursos públicos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación: en lo concerniente al ejercicio fiscal y el monto de lo que se asigna a los distintos programas sociales.
- Ley de Acceso a la Información Pública: como el mecanismo mediante el cual los individuos pueden solicitar información a las instituciones públicas.
- Ley General de Desarrollo Social: ésta establece los objetivos de la política social, así como las obligaciones de las instituciones en publicar las reglas de operación de los programas sociales para conocer su funcionamiento.
- Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil: en materia de contrapesos al fungir como contraloría social o un mecanismo que fomenta la participación en los mecanismos de evaluación, con la finalidad de conocer el impacto de los programas sociales exteriormente.

A partir del año 2005 se puso en marcha por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; un Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales. Su finalidad fue contribuir a la protección y blindaje electoral. Dentro de las principales problemáticas que éste señaló se encontraron: la marginación, la vulnerabilidad de algunos sectores de la población y la importancia del ámbito local dentro de las medidas de transparencia y contraloría social.

Destaca a su vez la Ley General de Desarrollo Social, ya que dentro de sus principales mecanismos está la realización de las reglas de operación. Éste es el mecanismo por el cual se establecen la forma en que los beneficiarios son seleccionados, así como los montos del apoyo. Sin embargo, la falta de cultura ciudadana y los mecanismos de defensa, ocasionan que los resultados o medidas de carácter preventivo, aún se encuentren en proceso de adopción.

La Encuesta Nacional Sobre la Protección de Programas Sociales, arrojó los siguientes resultados para el año 2007:

“Lo que confirma la ENAPP es que los aspectos institucionales son fundamentales a la hora de garantizar la correcta ejecución de los programas sociales. No basta con tener ciudadanos conscientes de sus derechos y exigiendo su cumplimiento.”⁹⁶

La Encuesta reveló la falta de confianza en la díada individuo-instituciones; es representativo involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, no tratándose únicamente de un ente vigilante. Es primordial dar a conocer el contenido de la información gubernamental, en la asignación de los programas sociales, transparentando su operación.

⁹⁶ Lanzamiento del Informe sobre la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales, 2006. PNUD. Boletín ONU. (22 de octubre de 2007). Disponible en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2007/10/lanzamiento-del-informe-sobre/> (Fecha de Consulta 03 de febrero de 2014).

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

“En una confianza baja en las instituciones políticas fomenta la confianza en las instituciones informales, o bien al revés; en una democracia exista una confianza más grande en las instituciones que en las personas.”⁹⁷

La Procuraduría General de la República cuenta con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Es la instancia encargada de recibir las quejas y denuncias ciudadanas y promueve durante los períodos electorales las medidas necesarias para prevenir delitos en este rubro.

La FEPADE menciona como blindaje electoral:

“Es el conjunto de acciones preventivas y disuasivas que desarrolló la FEPADE, en corresponsabilidad con los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para evitar el uso de recursos públicos y programas sociales con fines político-electorales; es decir, fomenta la Cultura de la Transparencia y Legalidad para que se ejerzan los recursos con apego a la ley, de modo que impide su condicionamiento y garantiza el sufragio libre en los procesos electorales de los tres ámbitos gubernamentales, a favor de la democracia”.⁹⁸

En materia de convenios internacionales para evitar el uso electoral de los programas sociales se encuentran:

- Convenio de Colaboración celebrado por la Secretaría de Desarrollo Social, representada por el Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; para la ejecución de los Proyectos denominados “Informe de Desarrollo Humano México 2004-2006”, “Protección Político Electoral de Programas Sociales Federales”, de fecha 18 de abril de 2005.

⁹⁷ Schroter. *Op. Cit.* p. 35

⁹⁸ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/> (Fecha de Consulta 23 de Abril de 2014).

Este último tuvo lugar el 18 de abril de 2006. Mediante estas acciones se buscaba fomentar corresponsabilidades por parte de los tres ámbitos de gobierno, haciendo de su conocimiento los principales mecanismos que contribuyan al fomento de la transparencia y prevenir el mal uso de los recursos públicos destinados a acciones de carácter social y contribuir con los valores democráticos.

Al procurar la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, se coadyuvará a fomentar el manejo eficiente de los programas sociales. Es trascendental enfatizar el papel que juegan los beneficiarios, sobre todo en los programas que están enfocados en el combate a la pobreza, con la finalidad de clarificar que es parte del paquete de derechos que deben ser garantizados. Para ello, es necesario que se tomen en cuenta diversas arenas en donde tienen su accionar los recursos públicos, para formar *pesos y contrapesos*.⁹⁹

Gráfico No. 23



Fuente: Elaboración Propia.

A través de este modelo se busca la coexistencia de un control desde distintas esferas del ámbito gubernamental.

⁹⁹ Gómez-Álvarez, David. *Candados y Contrapesos: La protección de los programas, política y derechos sociales en México y América Latina*. Jalisco: ITESO, 2009.

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- La normatividad y todos los mecanismos plasmados en la Ley: busca prevenir y sancionar los delitos electorales.
- La fiscalización: se encarga de etiquetar el recurso que se destina a programas sociales y realizar auditorías, para identificar cualquier tipo de desvío o mal uso.
- La participación: involucra a los beneficiarios junto con las instituciones, para proveer la información correspondiente en materia de prevención y sanción de delitos electorales.

Para estos efectos, se generó el Acuerdo por el que se establecen las bases de colaboración institucional para el fortalecimiento de acciones encaminadas a la prevención, atención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas; así como los delitos electorales cometidos por servidores públicos federales. A su vez, se establecen acciones con las dependencias, encaminadas a prevenir e informar a los servidores públicos; éste es realizado con la colaboración de la FEPADE.

Gráfico No. 24



Fuente: Elaboración Propia.

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

Con este acuerdo se intenta dotar del conocimiento, tanto a los servidores públicos como a los beneficiarios de los programas o servicios públicos, sobre las irregularidades que pueden existir en época electoral. Esto debe realizarse desde el interior de las dependencias gubernamentales, con base en lo establecido en el COFIPE en materia de delitos electorales, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Código Penal Federal menciona como delitos electorales en lo concerniente al condicionamiento o coacción de votantes por parte de servidores públicos:

Artículo 403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

V.- Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.

VI.- Solicite voto por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.

IX.- El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.

XI.- Obtenga o solicite información firmada del elector acerca de su intención o sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato.

Artículo 406. Se impondrán de cien o doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

I.- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

Artículo 407: Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- I.- Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir votos en favor de un partido político o candidato.
- II.- Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.
- IV.- Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales menciona lo siguiente en materia de delitos electorales, sanciones y denuncias:

Artículo 4 Fracción 3: Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción de electores.

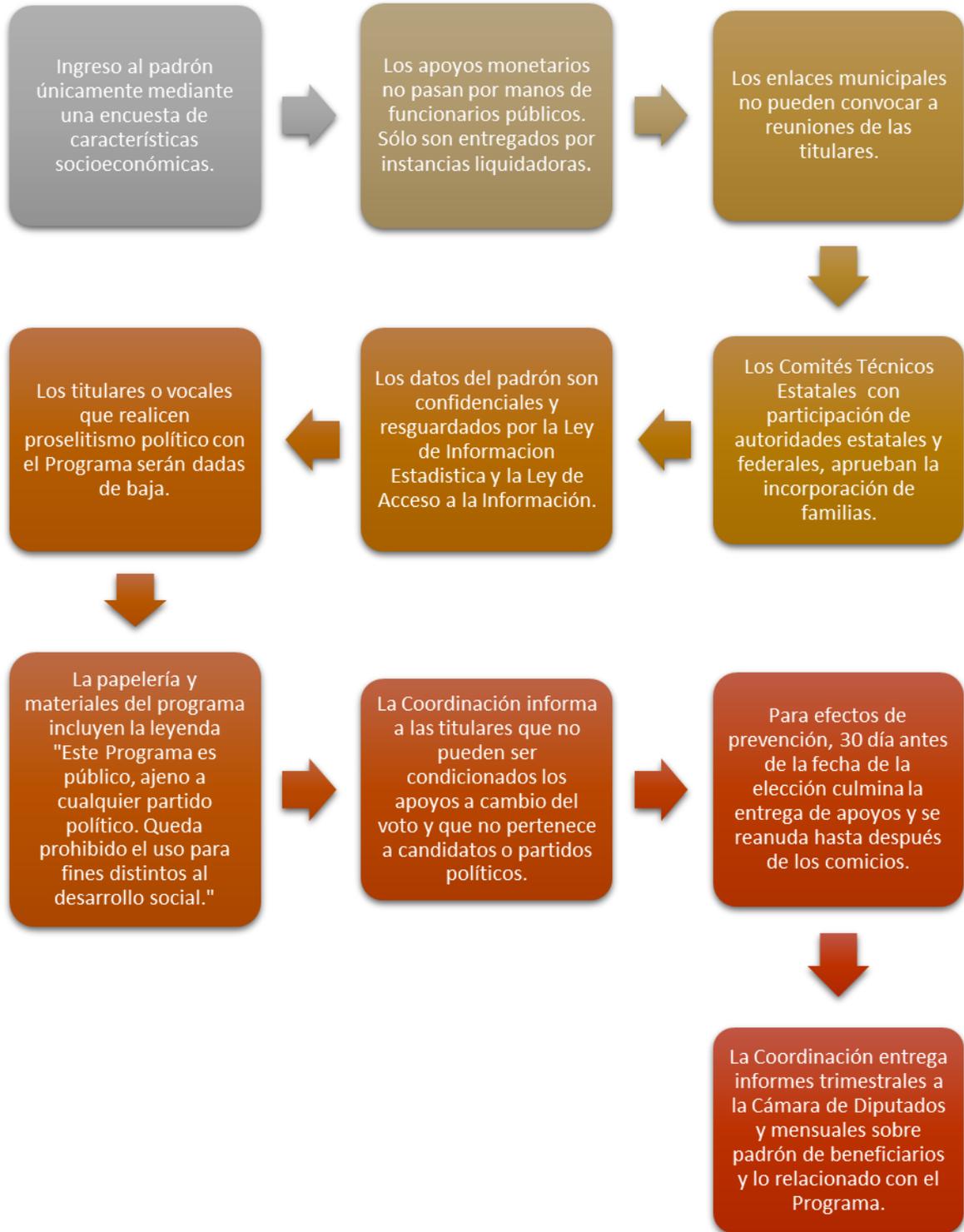
Artículo 347 Fracción 1 inciso e:

La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Secretaría de Desarrollo Social menciona las siguientes 10 medidas en materia de Blindaje Electoral en el Programa Oportunidades.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Seminario Internacional GTZ-PNUD Red Solidaria. San Salvador El Salvador, 28, 29 de Febrero de 2008.

Gráfico No. 25

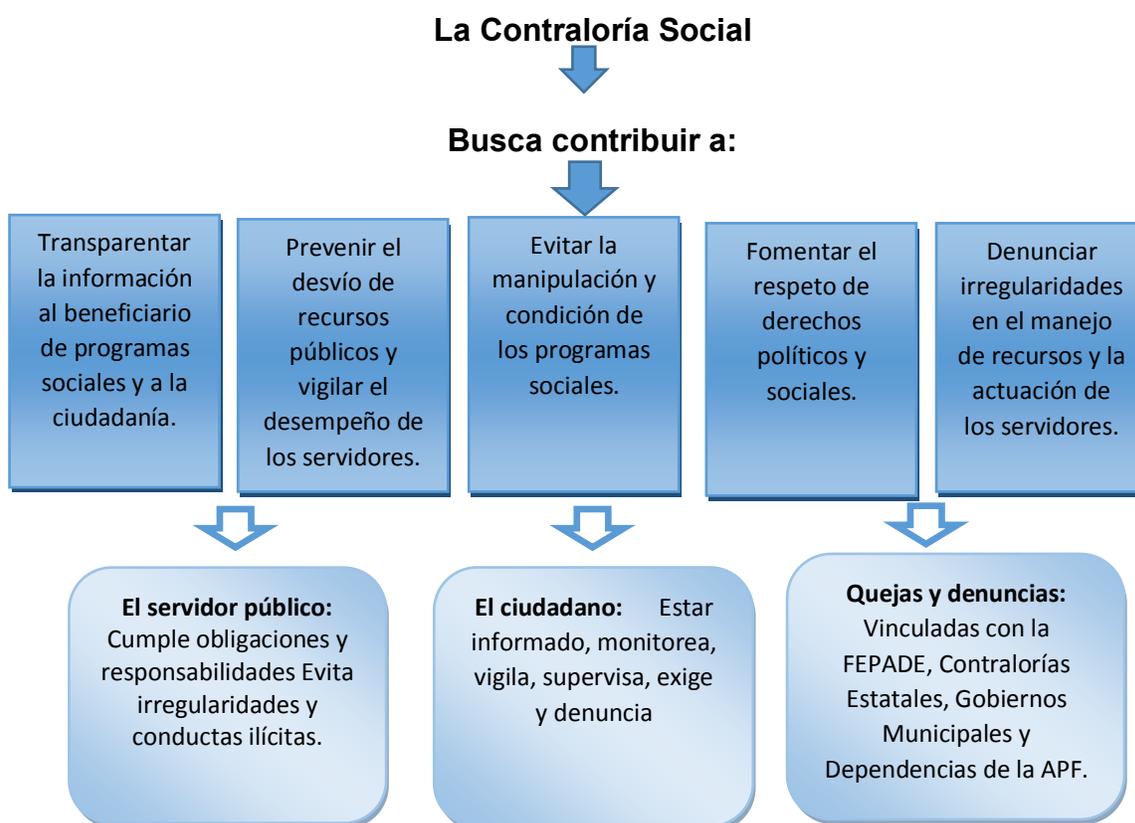


Fuente: Elaboración Propia.

Dentro de las principales acciones empleadas por la SEDESOL en el 2012, destacan:

- Capacitación al personal, haciendo de su conocimiento sus obligaciones en tiempos electorales.
- Sancionar con multas de 200 a 400 salarios mínimos o prisión de uno a nueve años a quien incurra en cualquiera tipo de delito electoral. Se prohíbe realizar proselitismo dentro de su horario laboral o hacer uso de vehículos oficiales con fines electorales.

De igual forma se señalan aquellas medidas encaminadas a la contraloría social para preservar el programa de intereses político- partidistas.



Esquema tomado de *Oportunidades "Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía"*. Seminario Internacional GTZ-PNUD-Red Solidaria. San Salvador, El Salvador, Febrero 28, 29 del 2008

Las quejas y denuncias vinculadas con la operación del Programa se canalizaban a las instancias competentes, en los términos de las disposiciones jurídicas, administrativas y reglamentarias aplicables a cada caso. Para ello, fue necesaria la participación de distintas instituciones, encargadas de los sistemas de atención ciudadana.

Gráfico No. 27



Fuente: Elaboración Propia.

Las titulares beneficiarias y los Comités de Promoción Comunitaria pueden presentar sus quejas, denuncias, peticiones y reconocimientos por tres vías¹⁰¹.

- a) Por escrito: libremente a través de los formatos establecidos para tal fin, procurando que se proporcione la información indispensable para dar el curso legal respectivo a cada caso. Este es el caso del nombre y firma del peticionario, denunciante y quejoso, domicilio, localidad, municipio, entidad federativa, relación

¹⁰¹ Reglas De Operación Programa Oportunidades, 2012.

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

sucinta de hechos, fecha, nombre de la persona o servidor público contra quien vaya dirigida la inconformidad y la institución a la que pertenezca.

- b) Por teléfono: A través del sistema de atención telefónica a la ciudadanía denominado SACTEL, el cual opera la SECODAM.
- c) Por medios electrónicos: A través de las direcciones electrónicas de la SECODAM, de la Coordinación Nacional o bien las direcciones que para estos efectos se encuentren disponibles en las entidades federativas.

Para realizar una denuncia en materia electoral se realiza el siguiente procedimiento, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

"1.- Ante agencias del ministerio público.

2.- Ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o escrita o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos¹⁰²:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y
- f) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

¹⁰² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Art. 362.

3.- Salvo la hipótesis contenida en la última parte del párrafo siguiente, ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

4.- La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral, por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, deberá hacerla constar en acta, requiriendo la ratificación por parte del denunciante. En caso de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de tres días contados a partir de que se le notifique la citación, se tendrá por no formulada la denuncia".¹⁰³

Es corresponsabilidad de la Secretaría y los beneficiarios, así como las instancias encargadas de la recepción de quejas y denuncias; brindar la información concerniente a la prevención de los delitos electorales. El beneficiario por su parte, deberá reconocer el campo de la exigibilidad de sus derechos sociales y con ello evitar prácticas derivadas de las relaciones clientelares (amenaza, cooptación, coerción, etc.).

3.2 El Programa Oportunidades y su uso electoral en las elecciones federales del 2012

Las elecciones del 2013 fueron de impacto nacional, el deseo de la estructura partidista para ocupar cargos públicos de elección popular, originó la implementación del principio maquiavélico "*El Fin Justifica los Medios*,"¹⁰⁴ para acceder a puestos de elección popular.

¹⁰³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Art. 362.

¹⁰⁴ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid: Editorial Espasa, 1998.

Los programas sociales no fueron la excepción para recurrir a condicionamientos y demás prácticas clientelares, prevaleciendo el viejo sistema instrumentado desde los años treinta. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por su alcance nacional y el sector al que está dirigido, se convirtió en un medio utilizado por los partidos políticos y sus candidatos para afianzar votos. Es por ello que recurrieron a la incorporación de individuos que no cumplían con el perfil y requisitos de elegibilidad establecidos, tal como fue señalado por el ex presidente Felipe Calderón.¹⁰⁵

El condicionamiento, cooptación, amenaza, promesa y dádiva; tuvo su accionar en distintas localidades a nivel nacional. Los beneficiarios afectados acudieron, ante las instancias competentes para realizar quejas y/o denuncias. A pesar de que las reglas de operación establecen una serie de principios éticos para evitar el uso electoral del programa, por ejemplo:

“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social”.¹⁰⁶

Así mismo se señala:

“Con la finalidad de mantener al Programa libre de injerencia política y contribuir a su operación transparente, la Coordinación Nacional efectuará acciones y sesiones de orientación y difusión a las familias beneficiarias y a los Comités de Promoción Comunitaria. De igual forma, si en el ejercicio de sus funciones la Coordinación Nacional conoce de conductas o hechos que pudieran constituir

¹⁰⁵ “Responde Calderón a maestra: Oportunidades es para los pobres”. MILENIO (06 de febrero de 2012). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rG6ilSCdjnM> (Fecha de consulta 01 de diciembre de 2013). En este video aparece el ex presidente Felipe Calderón señalando que “Oportunidades es para los pobres”, al ser objeto de reclamo por parte de una docente cuyo salario ascendía a 8000 pesos mensuales. Esto tuvo lugar en San Luis Potosí en un evento de entrega de cobijas a beneficiarios del Programa Oportunidades.

¹⁰⁶ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012.

delitos por el uso político electoral del Programa, deberá informarlo a las autoridades competentes".¹⁰⁷

Previo a la elección se suscitaron hechos en donde algunos funcionarios de SEDESOL retiraron los apoyos sin previo aviso. Siendo que en las Reglas de Operación se establece que las familias deben ser notificadas, en caso de ya no cumplir con los criterios y requisitos de elegibilidad, tratándose del resultado derivado del proceso de recertificación. Por ejemplo el caso de León Guanajuato en donde autoridades de la Secretaría de Desarrollo Comunitario afirmaron que:

"Denunciaron que a decenas de vecinos que eran beneficiarios se les retiró el apoyo sin justificación alguna, una vez que pasaron las elecciones (...) se les notificó sin previo estudio socio-económico y sin previa investigación de ningún tipo, que se les está dando de baja del programa...existe una gran inconformidad porque la localidad Periodistas de México está considerado como un polígono de pobreza y es injusto que sin más a las familias se les esté dando de baja".¹⁰⁸

Sin embargo, esto no fue un caso aislado; ya que existieron distintas localidades donde se presentaba la reproducción de las prácticas clientelares. Tal fue el caso de La Concordia, Saltillo Coahuila, Oaxaca de Juárez, San Cristóbal de las Casas, Hidalgo, Espita Yucatán, Tapachula, San Bartolo Tutotepec Hidalgo, Morelia Michoacán, Coyolillo, Altamira Tamaulipas, Córdoba Veracruz. Entre las principales causas por las cuales argumentan que fueron dados de baja, se encuentran las siguientes:

- Supuesta recertificación en donde se señaló que las personas ya no vivían en condiciones de pobreza extrema. (Coyolillo).¹⁰⁹
- Supuestos actos de proselitismo político. (Altamira, Tamaulipas).¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ibíd.* ROP 2012.

¹⁰⁸ Vargas, Carolina. "Retiran Oportunidades en León". El Sol de León (02 de agosto de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2641273.html> (Fecha de Consulta 12 de marzo de 2014).

¹⁰⁹ Trujillo Báez, Norma. "Oportunidades, un espejismo, quitan apoyos". La Jornada en Veracruz. (02 de enero de 2013). Disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130102_103656_939 (Fecha de consulta 12 de marzo de 2014).

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- Beneficiarias que no son simpatizantes con el Partido Acción Nacional. (Córdoba Veracruz,¹¹¹ Pachuca¹¹² y San Bartolo Tutotepec Hidalgo,¹¹³ Oaxaca de Juárez).¹¹⁴
- Amenazas de parte del personal de SEDESOL (Saltillo Coahuila,¹¹⁵ Tapachula Chiapas¹¹⁶, Pachuca Hidalgo).¹¹⁷
- Simpatizantes de un partido político distinto al PAN, que hicieron proselitismo sin hacer uso del nombre del Programa. (Córdoba Veracruz¹¹⁸, Tizimín¹¹⁹, Oaxaca de Juárez).¹²⁰
- Coacción y baja realizada por vocales de los Comités de Promoción Comunitaria (Tapachula Chiapas,¹²¹ Oaxaca de Juárez).¹²²

De acuerdo con sus testimonios, existió opacidad en la información de las instancias competentes, sobre las causas por las cuales fueron dados de baja,

¹¹⁰ Aguilera, Rufino. "Dan de baja a tres vocales del Programa Oportunidades". Notipage. Líderes en Noticias. (20 de septiembre de 2012). Disponible en: <http://www.notigape.com/?id=6217> (Fecha de consulta 12 de marzo de 2014).

¹¹¹ Hernández Arroyo Emma. "Acusan que en Córdoba retiran apoyo en Oportunidades a quienes no simpatizan con el PAN". www.alcalorpolitico.com. (07 de junio de 2012). Disponible en: http://www.alcalorpolitico.com/informacion/acusan-que-en-cordoba-retiran-apoyo-de-oportunidades-a-quienes-no-simpatizan-con-el-pan-94388.html#U2_3GYsU_IU (Fecha de consulta 23 de febrero de 2014).

¹¹² Sánchez Rodríguez, Joel. "SEDESOL quita becas por venganza". SDP Noticias.com (15 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2012/05/15/sedesol-quita-becas-por-venganza-politica> (Fecha de consulta 12 de enero de 2014).

¹¹³ Sánchez Rodríguez, Joel. "Hidalgo, piden castigar manipulación del Programa Oportunidades". Avanzando en Hidalgo. Periódico Semanario. (02 de febrero de 2012). Disponible en: <http://reportepolitico.wordpress.com/2012/06/02/hidalgo-piden-cartigar-manipulacion-del-programa-oportunidades/> (Fecha de consulta 14 de marzo de 2014).

¹¹⁴ Mendoza, Alberto. "Oportunidades, amenaza a Miahuatlán a votar por el PAN. Denuncian madres solteras". Oaxacani.com Agencia Oaxaqueña de Noticias. (14 de junio de 2012). Disponible en: <http://www.oaxacain.com/noticias/7762-denuncian-oportunidades.html> (Fecha de consulta 08 de enero de 2014).

¹¹⁵ Pámanes, Rodolfo. "Quitan Oportunidades a cientos de saltillenses". El Diario de Coahuila. (16 de agosto de 2012). Disponible en: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2012/8/16/quitan-oportunidades-cientos-saltillenses-311025.asp> (Fecha de Consulta 13 de enero de 2014).

¹¹⁶ Zuñiga, Rubén. "Quitan apoyos de Oportunidades a mujeres de la zona alta de Tapachula". Diario del Sur. (09 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2534887.htm> (Fecha de consulta 11 de febrero de 2014).

¹¹⁷ Op. Cit. <http://www.sdpnoticias.com/columna...>

¹¹⁸ Op. Cit. <http://www.alcalorpolitico.com...>

¹¹⁹ Staff Sexenio. "Amenazan con quitar apoyo de Oportunidades". Sexenio Yucatán. (28 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.sexenio.com.mx/yucatan/articulo.php?id=4671> (Fecha de consulta 30 de marzo de 2014).

¹²⁰ Op. Cit. <http://www.oaxacain.com>

¹²¹ Op. Cit. <http://www.oem.com.mx...>

¹²² *Ibid.*

empero acudieron a denunciar. Tal fue el caso de Tapachula Chiapas, en donde una de las beneficiarias afectadas expresó:

“Nos están amenazando, que si no apoyamos al PAN nos van a quitar los apoyos, a mí ya me quitaron el apoyo, porque les dije que el Oportunidades no es de ningún partido; me vino una baja temporal. Después me dijeron que era una baja definitiva y quienes me dieron de baja fueron las vocales. Hay otras 17 mujeres a quienes también les quitaron el apoyo, y como se oponen a apoyar al PAN, con eso lo amenazan a uno. Al dar de baja a las mujeres de su comunidad pero han comenzado a meter gente de afuera, hasta hermanas o familias, no es gente de la comunidad pero las encuestan y las meten para cobrar el Oportunidades porque ellas si van a votar por el PAN”.¹²³

Cabe señalar que existen condiciones persistentes de pobreza extrema como en el caso de San Bartolo Tutotepec,¹²⁴ donde les fueron retirados los apoyos aproximadamente a 700 familias; sin haber realizado previamente el proceso de recertificación, lo cual está fuera de las reglas de operación. Afirmaron incluso el requerimiento de su credencial de elector a cambio de no ser dados de baja del programa. Debido a esta situación la oposición al entonces partido en el poder (PAN), recurrieron a instancias encargadas de recibir quejas y/o denuncias, con el fin de frenar este tipo de atropellos.

“En sesión del Consejo Local del IFE, el PRI denunció la intromisión del gobierno federal en el proceso electoral y la coacción del voto a través del Programa Oportunidades en los municipios de Tacámbaro, Zamora y la Piedad. Detectaron el envío de cartas firmadas por Calderón en donde se señalan los logros del gobierno a los beneficiarios de Oportunidades. Además de existen testimonios de que funcionarios municipales de extracción panista han amenazado a los beneficiarios del Programa Oportunidades con quitarles el apoyo económico si no votan por los candidatos albiazules, por lo que durante la sesión propuso que los

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Sánchez Rodríguez, Joel. "Denuncian perredistas a delegado de SEDESOL Hidalgo". Radar Político. (31 de mayo de 2012). Disponible en: <http://joelsan.wordpress.com/2012/05/31/denuncian-perredistas-a-delegado-de-sedesol-hidalgo/> (Fecha de consulta 15 de marzo de 2014).

consejeros aprobaran un acuerdo para que el órgano electoral enviara un documento a los beneficiarios, donde especifiquen los objetivos del Programa y que no puede ser utilizado con fines electorales”.¹²⁵

En las pláticas informativas, la SEDESOL tiene como obligación intrínseca distribuir entre la población beneficiaria en los materiales impresos que se les otorgan, contener la siguiente leyenda:

“El condicionamiento electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede utilizar su puesto o sus recursos para promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos”.¹²⁶

El Programa Oportunidades, a pesar de los candados preventivos en materia electoral, tiene una forma de reproducción clientelar:

“No obstante todas las medidas preventivas y las auditorías y evaluaciones periódicas que efectúan organismos oficiales y organismos internacionales, Oportunidades sigue siendo blanco de ataques políticos. Gómez Hermsillo atribuye la mayoría de las críticas a la falta de conocimiento sobre cómo opera el programa. “Este es probablemente el único programa que no incorpora a gente arbitrariamente”, argumenta. Aún más, Oportunidades depende en gran medida de la cooperación con gobiernos estatales y municipales, que son responsables de entregar servicios sociales como la educación. “Los gobernadores y presidentes

¹²⁵ García, Yamillete. *“Amenaza PAN con quitar Oportunidades en tres municipios, denuncia PRI”*. QUADRATINI, Agencia Mexicana de Información y Análisis. (27 de abril de 2012). Disponible en: <http://www.quadratin.com.mx/sucesos/Amenaza-PAN-con-quitar-Oportunidades-en-3-municipios-denuncia-PR/> (Fecha de consulta 10 de abril de 2014).

¹²⁶ ROP, 2012.

municipales que saben cómo trabajamos nos aprecian. Y en este país la mayoría de estados y municipios están en manos de partidos de oposición”.¹²⁷

Existe una asimetría en la información, respecto a las instancias competentes, que se encargan de recibir cualquier tipo de inconformidad de parte de los beneficiarios:

Tapachula Chiapas: "La mujer (beneficiaria del programa), preocupada porque pueda perder el apoyo del gobierno federal, expuso que en Tapachula buscó las oficinas de la FEPADE. Sin embargo, ninguna autoridad municipal, estatal o federal, se dignó a orientarle donde podía interponer su denuncia, situación por la que acudió a Diario del Sur, para exponer su problema”.¹²⁸

La opacidad en la información presentada por la SEDESOL, significó un factor a considerar en el uso político y electoral de los programas sociales. Los individuos ante este escenario, no hacen valer sus derechos como beneficiarios y ciudadanos.

Existen organizaciones de la sociedad civil como el caso de Alianza Cívica A. C., que se encargaron de realizar acciones y estudios en materia de observación electoral, arrojando los siguientes resultados.¹²⁹

- El Estado de México, Jalisco, Coahuila, Jalisco, Puebla y Yucatán, son los estados donde se presentan las mayores irregularidades.

¹²⁷ Bate, Peter. "Oportunidades para una vida mejor". Banco Interamericano de Desarrollo BID. (01 de octubre de 2004). Disponible en: http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2004-10-01/oportunidades-para-una-vida-mejor_4990.html (Fecha de consulta 13 de febrero de 2014).

¹²⁸ Zuñiga, Rubén. "Operadores de Oportunidades piden votos a favor del PAN". Diario del Sur. (20 de abril de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2512245.htm> (Fecha de Consulta 10 de febrero de 2014).

¹²⁹ Fragmento tomado del estudio realizado por ALIANZA CÍVICA A.C, el cual tuvo lugar en 500 casillas colocadas en distintos Estados de la República, con la finalidad de observar lo acontecido en la jornada electoral del 1 de julio de 2012. Para mayor información consultar: Alianza Cívica Construyendo Ciudadanía. Boletín de Prensa. (03 de julio de 2012). Disponible en: <http://alianzacivica.org.mx/archivos/pub/9557Informe%203%20de%20julio%20.pdf> (Fecha de Consulta 04 de julio de 2014).

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- El 21% de las casillas, reportó que los ciudadanos no pudieron votar en secreto. Realizando acciones como: condicionar y/o inducir el voto y demás formas ilegítimas o ilegales de operación (programas, obras o beneficios sociales).
- El resultado de la operación de compra y coacción del voto es difícil de cuantificar y el IFE, la FEPADE y el Tribunal, resultan autoridades insuficientes y en algunos casos insuficientes para tan grave problema.

Desde el año 2006, esta asociación afirmaba lo siguiente:

“Es importante decir que las campañas de educación cívica impulsadas desde el IFE, no han conseguido permear a la ciudadanía. Asimismo, en sus estrategias de prevención del delito, la FEPADE tampoco ha promovido dentro de la ciudadanía una cultura de la denuncia”.¹³⁰

Las afirmaciones realizadas por dicha organización, reflejan una falta de mecanismos para concretar acciones sancionadoras y preventivas de delitos electorales, recayendo esto último en manos de la FEPADE. Desde 2006, se señalaron problemáticas relacionadas con asimetría de la información y concientización ciudadana; lo cual no cambió para 2012, el viejo sistema clientelar sigue reproduciéndose con distintos actores.

“DECA Equipo Pueblo, presenta los resultados preliminares más destacados de las condiciones de la jornada electoral:

- ❖ Con más de 200 observadores electorales comprometidos, distribuidos en 33 distritos en el país y en 12 entidades federativas, DECA Equipo Pueblo realizó la observación de la jornada electoral.
- ❖ Persistencia de prácticas de compra y coacción del voto y de situaciones que ponen en riesgo la calidad del proceso electoral.
- ❖ Jornada tranquila en términos generales, con un nivel de participación elevado.
- ❖ Actuación débil del IFE por su falta de respuesta eficaz y oportuna ante las irregularidades.

¹³⁰ *Participación de las OSC en el Proceso Electoral. Foro Nacional. 2 y 3 de mayo de 2006, p. 21*

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- ❖ Las anomalías denunciadas, tanto al IFE, como a la FEPADE, saturaron sus sistemas de atención ciudadana en donde se denunciaron irregularidades”.

“Durante las campañas electorales se observaron innumerables conductas como la compra del voto, la coacción, el condicionamiento de programas sociales, el uso de recursos públicos para fines proselitistas y el gasto superior a los límites establecidos para las campañas políticas. Estas acciones que afectan la imparcialidad electoral y el voto libre y secreto, son cometidos por todos los actores políticos. En esta jornada electoral fueron muchas las anomalías que se denunciaron. Tanto el IFE como la FEPADE, saturaron sus sistemas de atención ciudadana en donde se denunciaron irregularidades”.¹³¹

El estudio arroja como principal resultado, la escasa efectividad de las medidas empleadas en materia de atención de quejas y/o denuncias, instrumentadas por las instancias encargadas de vigilancia y control electoral. La reproducción del viejo sistema clientelar, fue una de las principales problemáticas en este proceso electoral.

Al implicar la participación de los distintos actores involucrados, lleva consigo una falta de conciencia sobre la verdadera figura partidista, de igual forma la falta de conciencia cívica de los individuos impide el libre albedrío de su selección electoral. En materia de observación electoral, de igual forma se presenta el siguiente estudio realizado por PROPUESTA CÍVICA A. C.

“En relación a las encuestas a electores para indagar sobre su conocimiento y exposición a prácticas de compra y coacción del voto, un 13% sintió que no pudo ejercer su voto libremente porque alguien lo vigilaba o la mampara no garantizaba que se votara en secreto. Un 7% de los encuestados revelaron que antes de votar, el mismo día de la elección o cualquier otro día previo, recibieron amenazas; les ofrecieron dinero y/o un programa social o servicio a cambio de su voto.

¹³¹ Fragmento tomado de un estudio realizado por PUEBLO A.C, el cual consto de 200 observadores electorales, distribuidos en 12 estados distintos. DECA Equipo Pueblo A.C, Observador Electoral. Boletín de Prensa. (01 de julio de 2012). Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/coyunturanacional/descargas/BoletinNo2%20Jornada1Julio.pdf> (Fecha de Consulta 28 de julio de 2014).

El uso de programas sociales o ayudas de gobierno constituyen otra variante de la presión a votantes y fue identificado con 14%”.¹³²

Queda de manifiesto el uso de los programas sociales como un medio a través del cual se condiciona el voto. A partir de los estudios de observación electoral, se observa la preeminencia de una estructura clientelar.

3.3 Diagnóstico de las localidades para estudio de caso (Delegación Iztapalapa- Distrito Federal/ Municipio de Almoloya de Alquisiras- Estado de México).

Para efectos de esta investigación se tomaron para estudio de caso, dos localidades; con el fin de a propósito de realizar una comparación entre la percepción ciudadana en el ámbito rural y el urbano.

Se realizará un diagnóstico de la composición poblacional, demográfica y económica de las localidades estudiadas, para conocer sus principales características sociodemográficas, actividades económicas, índice de pobreza y marginación, etc.

Se señalará la opinión de algunos líderes comunitarios tras aplicarles una sencilla encuesta, así como de un ex funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social del área de comunicación social. Posteriormente se señalará la información recolectada en distintos eventos políticos y la forma de actuación de los líderes comunitarios para con sus beneficiarios o seguidores.

A su vez se hará una comparación entre la información solicitada a la Secretaría de Desarrollo Social y estudios realizador por organizaciones de la sociedad civil, específicamente DECA Equipo Pueblo y Alianza Cívica A.C, que se encargan de estudiar el fenómeno.

¹³² Propuesta Cívica A.C realizó este estudio como parte de la Observación Electoral en el período 2012. Disponible en: <http://propuestacivica.org.mx/biblioteca/> (Fecha de Consulta 25 de julio de 2014).

*DELEGACIÓN IZTAPALAPA.
“SOBRE LAS LOSAS DEL AGUA”*



La delegación Iztapalapa se localiza en el oriente de la Ciudad de México. Posee una superficie de 117 km². Limita al norte con Iztacalco; al poniente, con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán; al sur, con las delegaciones Tláhuac y Xochimilco; y al este, con los municipios mexiquenses de Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad.¹³³

Tiene una superficie total de 116,13 km², está clasificado como zona metropolitana, de acuerdo con el tamaño de sus localidades. El clima predominante es semiseco templado y templado subhúmedo. La precipitación anual promedio de 616.8 mm, presentándose principalmente durante verano.

Cuenta con algunas reservas ecológicas como es el caso de la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella; los cuales han sido objeto de recuperación y mejora con el fin de hacer de ellos una zona turística y contribuir a la derrama económica por concepto de turismo.

Iztapalapa, es la delegación con mayor cantidad de población en el Distrito Federal con un total de 1, 815, 786 habitantes, de los cuales 880, 998 son hombres y 934, 788 son mujeres.

Actualmente la jefatura delegacional está en manos del Partido de la Revolución Democrática; prevaleciendo los partidos de izquierda desde el año de 1998, que se instauró la Asamblea de Representantes, figurando entre ellos además del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), en la jefatura delegacional y otros puestos de representación popular. Por lo tanto, Iztapalapa se ha considerado como un bastión de la izquierda y ha sido disputada por los partidos de ese corte. Figurando escasamente los partidos de oposición.

Las principales actividades económicas están encaminadas al comercio y la manufactura, predominando el comercio al mayoreo. A su vez se cuenta con

¹³³ Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/index.php/delegaciones/78-delegaciones/72-iztapalapa> (Fecha de Consulta 28 de marzo de 2014).

algunos abastecimientos como el mercado de la Viga, la Central de Abastos, etc.; que son algunos de los principales proveedores a nivel Distrito Federal.

En materia educativa, existen diversos planteles de educación básica, media superior y superior. Prevalece un índice de 2.78% de personas de 15 años o más que son analfabetas, un 3.43% de personas de entre 6 y 14 años, que no asisten a la escuela y 30.59% con 15 años o más, con educación básica incompleta.

En materia de salud cuenta con un total de 38.30% del total de la población que no son derechohabientes a este servicio, es decir, se trata de un alto índice que se puede catalogar en una de las vertientes de pobreza manejadas por el CONEVAL.

En materia de composición de las viviendas 1.17% tiene piso de tierra, 0.67% no tiene acceso a excusado o sanitario, 1.38% no tienen acceso a servicios de agua entubada de la red pública, 0.20% no cuenta con servicio de drenaje y un 0.08% no dispone de energía eléctrica, 26.25% no dispone de lavadora y un 11.75% carece de refrigerador.

La delegación Iztapalapa tiene una composición heterogénea. La desigualdad, es una condición marcada notoriamente; debido a que existen colonias en donde no se ven reflejados niveles de pobreza y marginación, como es el caso de Ampliación Sinatel o el Fraccionamiento Colonial Iztapalapa; los cuales disponen de toda clase de servicios básicos, y un alto nivel de calidad de vida. Sin embargo, lugares como la Sierra de Santa Catarina, San Lorenzo Tezonco, o Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (la mayoría de sus habitantes de esta colonia se dedican a actividades como la pepena), prevalecen condiciones de pobreza extrema y marginación. Incluso dentro de los ocho barrios de la zona centro de la delegación a unas cuantas calle del edificio de gobierno, persisten condiciones de vida deplorables.¹³⁴

Entre las principales características, se encuentra la calidad de las viviendas: algunas de ellas son de paredes de madera y cartón, techos de lámina de asbesto, piso de tierra. Gran cantidad de los habitantes alojados allí son

¹³⁴ Características tomadas de estudio de campo propio. Realizado de enero a marzo de 2014.

analfabetas, no disponen de conexión a la red pública de agua entubada, sino que los proveen pipas. Incluso algunos habitantes de los barrios, aún se dedican a actividades primarias relacionados con la siembra y crianza de animales. La mayor parte son originarios de Puebla y Oaxaca.

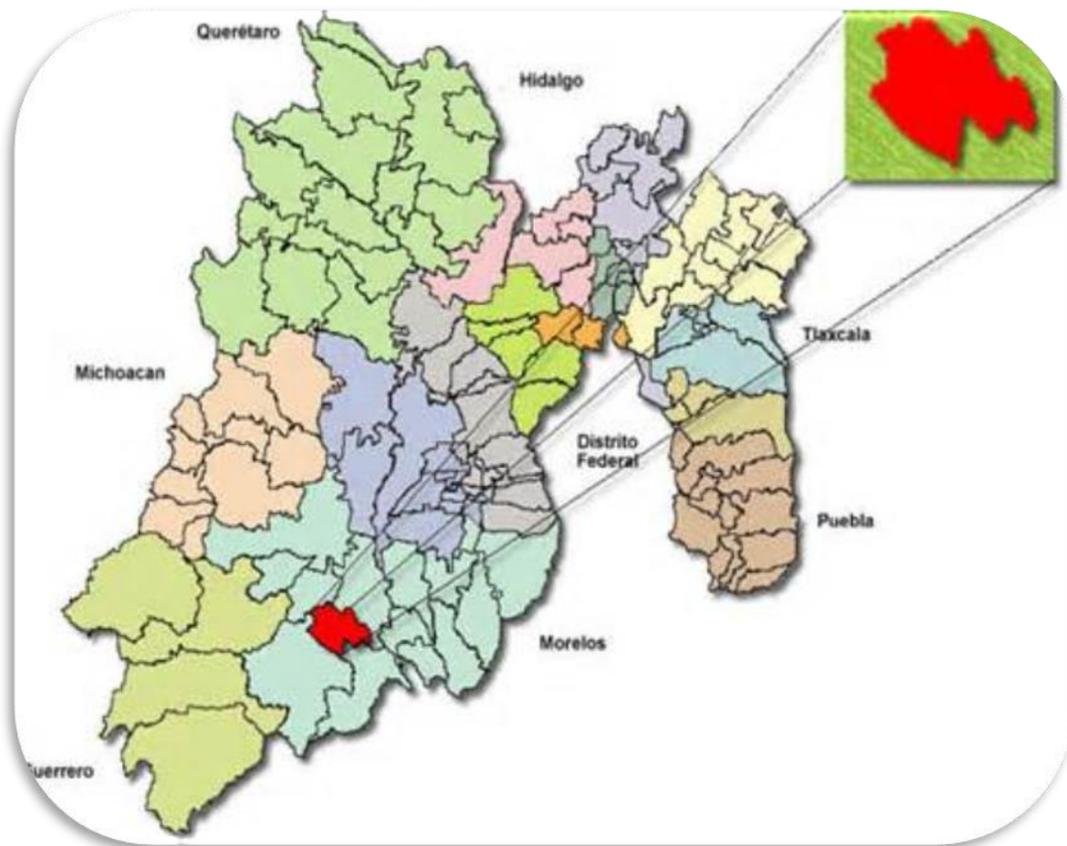
Esto hace que Iztapalapa sea considerada una delegación con un índice de marginación de -1.66240 y su grado es catalogado como Muy bajo. Ocupando el 4 lugar a nivel estatal y a nivel nacional el lugar 2377. Su índice de desarrollo humano es de 0.8765, siendo catalogado como alto. Tiene un alto grado de cohesión social y baja polarización social¹³⁵.

Entre sus principales festividades está la Semana Santa, así como los carnavales celebrados en los pueblos originarios y las fiestas de los santos patronos de Santa María Aztahuacán, San Sebastián Tecoloxtitlán, Santa Martha Acatitla, Iztapalapa, Aculco, San Lorenzo Xicoténcatl, Santiago Acahualtepec, Santa María Tomatlán, San Marcos, Santa Cruz Meyehualco, San Lorenzo Tezonco, San Miguel Teotongo, Culhuacán y Santiago Acahualtepec. Esto hace de Iztapalapa una delegación rica en tradiciones y cultura, ya que a pesar del proceso de urbanización se han conservado.

¹³⁵ De acuerdo a la clasificación de CONEVAL, un polo de baja marginación es donde “*La mayoría de su población presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo*”. Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx (Fecha de consulta 03 de abril de 2014).

ALMOLOYA DE ALQUISIRAS

“LUGAR DONDE MANA EL AGUA”



El municipio de Almoloya de Alquisiras se encuentra ubicado en el Estado de México; colinda al norte con Coatepec de Harinas y Texcaltitlán; al sur con Zacualpan y Sultepec; al oeste con Sultepec y Texcaltitlán y al este con Coatepec de Harinas.

Posee una superficie de 183 km², está compuesto por 28 localidades. Su cabecera municipal es Almoloya de Alquisiras y está clasificado como rural, de acuerdo con el tamaño de sus localidades.

Tiene una precipitación pluvial de 900.7 mm, predominando la época de lluvias de mayo a octubre; su clima es semicálido subhúmedo.

Cuenta con gran variedad de especies vegetales; siendo predominante el bosque, lo cual contribuye a que sea un municipio rico en flora y fauna. Existen importantes peñascos como lo es el Cerro de Ahuacatitlán que es uno de los principales proveedores de agua para las localidades, así como arroyos de menor cauce.

El municipio cuenta con una población total de 14, 856, de los cuales 7, 091 son hombres y 7, 765 son mujeres.

Actualmente el gobierno municipal está a cargo del Partido Revolucionario Institucional (PRI); ha existido transición partidista con el extinto Partido Social Nacionalista (PSN) y recientemente con el Partido Acción Nacional (PAN), prevaleciendo una disputa principalmente entre PRI y PAN, teniendo a simpatizantes de ambos bandos, lo cual genera competencia electoral.

Las principales actividades económicas están encaminadas hacia el sector primario; sobre todo la agricultura. Los principales cultivos son: guayaba, aguacate, manzana y durazno, así como lo relacionado con la ganadería y la caza.

En menor medida, se encuentra lo relacionado con la industria y servicios. De igual forma, el turismo es una de las fuentes principales de ingresos; por sus características geográficas cuenta con lugares como Ojo de Agua o el Ahuehete, además de su tradición culinaria y sus festividades.

En materia educativa, existen varios planteles de educación básica y media superior; la mayor parte encaminada hacia la educación tecnológica. Cuenta con un índice de 11.51% de la población de 15 años o más en situación de analfabetismo, un 4.60% de entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela y un 60.11% que se encuentra con educación básica incompleta.

En materia de servicios a la salud un 24.32% se encuentra sin ser derechohabiente, Las clínicas se encuentran ubicadas sólo en las cabeceras municipales, como es el caso de Almoloya y el municipio vecino Texcaltitlán.

En el tema de vivienda, un 8.12% del total de la población cuenta con pisos de tierra. Un 22.09% no cuenta con excusado o sanitario, el 26.85% carece de agua entubada conectada a la red pública Un 3.70% se encuentra sin servicio de energía eléctrica. El 55.88% carecen de lavadora y 39.04% de la población no cuenta con refrigerador.

Las viviendas principalmente se encuentran construidas con material de adobe y láminas de cartón; algunos son de loza (esto debido principalmente a que existe el fenómeno de la migración y sus ingresos provienen de remesas, lo cual contribuye a la mejora de su vivienda). Otras son de paredes de madera o cartón y el piso es de tierra. Los habitantes de las zonas altas, incluso utilizan petates para dormir y fogones de leña para cocinar, ocasionando problemas pulmonares a largo plazo.

Su grado de marginación está catalogado como medio bajo y su índice es de 0.20890. El índice de rezago social es de -0.00909, catalogado como de bajo grado, ocupando el lugar 1116 en el contexto nacional.

Su índice de desarrollo humano es de 0.7311, catalogándose con un grado medio bajo. Su grado de cohesión social es bajo. El grado de polarización social es de alta marginación¹³⁶.

¹³⁶ Al ser catalogado como un polo de alta marginación, de acuerdo a la clasificación utilizada por el CONEVAL: "La mayoría de su población presenta condiciones precarias en sus viviendas, bajos ingresos y con bajos niveles de educación". Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx (Fecha de consulta 03 de abril de 2014).

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

Almoloya de Alquisiras, cuenta con conexiones a vialidades solo en una vía que se dirige hacia Zacualpan principalmente y Texcaltitlán; algunas localidades no tienen un camino trazado, solo es posible llegar a pie y prevalecen los caminos de terracería.

Entre sus principales festividades se encuentran: el aniversario de la Independencia de México y la Revolución Mexicana, el cuarto viernes de cuaresma, la Semana Santa, el día de la Candelaria, el 12 de diciembre y la fiesta en honor a San Pedro el 29 de junio.

3.3.1 Percepción de los Beneficiarios del Programa Oportunidades.

Para efectos de esta investigación, se tomaron en cuenta las percepciones ciudadanas del municipio de Almoloya de Alquisiras en la cabecera municipal y en la localidad de Ahuacatlán, en el Estado de México y la delegación Iztapalapa en las colonias La Era, Santa Martha Acatitla Norte y El barrio de San José, en el Distrito Federal.

Posteriormente se incluye el punto de vista de los líderes comunitarios, contrastado con el de un ex colaborador de SEDESOL. La última parte, está enfocada en la situación actual del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades e incluye información obtenida de la Secretaría de Desarrollo Social y la opinión de investigadores sobre política social.

Las encuestas¹³⁷ se dividieron en los siguientes ejes temáticos:

- Actividades Económicas de los beneficiarios.
- Situación de la vivienda.
- Aspectos Educativos.
- Forma de Ingreso.
- Duplicidad de los apoyos.
- Mejora de las condiciones de vida.
- Pláticas informativas.
- Comités de Promoción Comunitaria.
- Causales de baja.
- Problemas con los pagos.
- Quejas y denuncias.
- Seguimiento y verificación.
- Relación del programa con los partidos políticos.

¹³⁷ Para información desglosada en específico, consultar Anexo no. 3

ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

Almoloya de Alquisiras.

El 53.33% de las encuestadas se dedica a actividades relacionadas con el hogar.

El 46.66% trabaja en actividades económicas relacionadas con el campo (agricultura, crianza de animales).

Gráfico No. 28



Gráfico No. 29



Fuente: Elaboración Propia

Iztapalapa

El 60% de las beneficiarias se dedica a actividades económicas como son: negocio propio informal (puestos de comida y postres), o asuntos relacionados con partidos políticos.

El 40% se dedica a actividades relacionadas con el hogar.

Fuente: Elaboración Propia

SITUACIÓN Y CONDICIONES DE LA VIVIENDA.

Almoloya de Alquisiras

El 80% de las familias beneficiarias encuestadas cuenta con casa propia.

El 20% restante comparte su vivienda con familiares.

Las condiciones de las viviendas varían; éstas están construidas de material como adobe y láminas, techo de losa, madera y techo de lámina de cartón (53.33%).

Gráfico No. 30

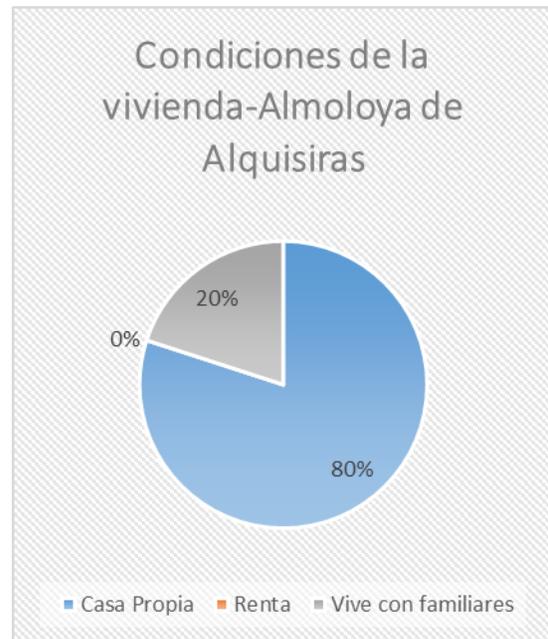
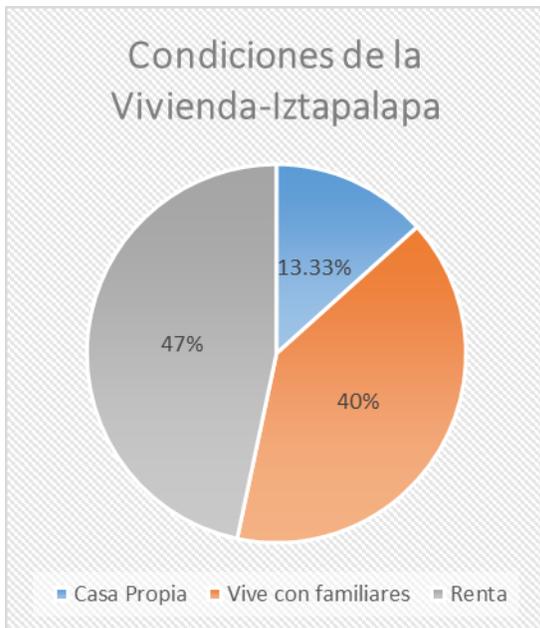


Gráfico No. 31



Fuente: Elaboración Propia

Iztapalapa.

El 46.66% del total de los entrevistados no cuenta con vivienda propia, se dedica a rentar. Sólo el 13.33% tiene casa propia o bien la comparten con familiares (40%).

Fuente: Elaboración Propia

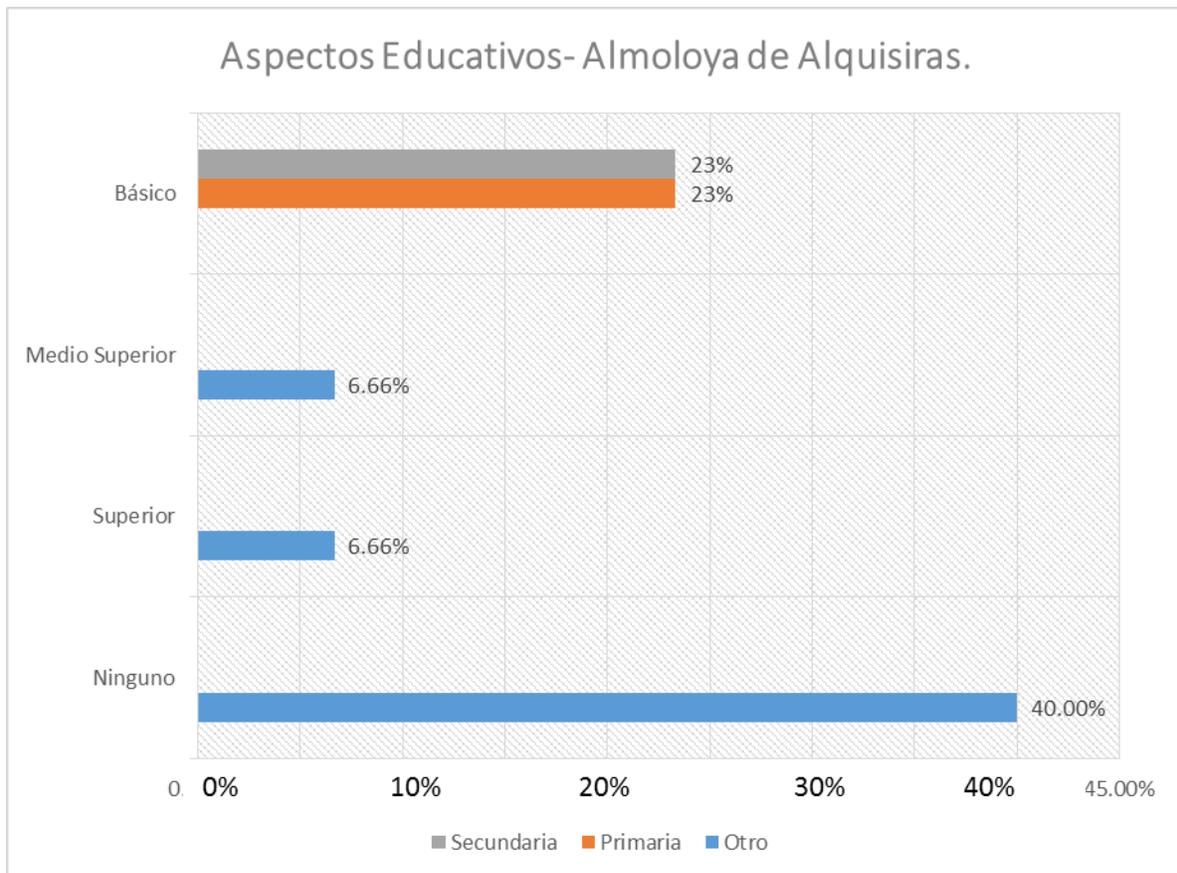
ASPECTOS EDUCATIVOS.

Almoloya de Alquisiras.

El 40% tiene hijos estudiando educación básica, lo cual los convertía en beneficiarios de las becas escolares por parte del Programa. A su vez el 6.66% estudia la educación media superior y superior.

A su vez el 40% no tiene hijos cursando algún nivel educativo.

Gráfico No. 32



Fuente: Elaboración Propia.

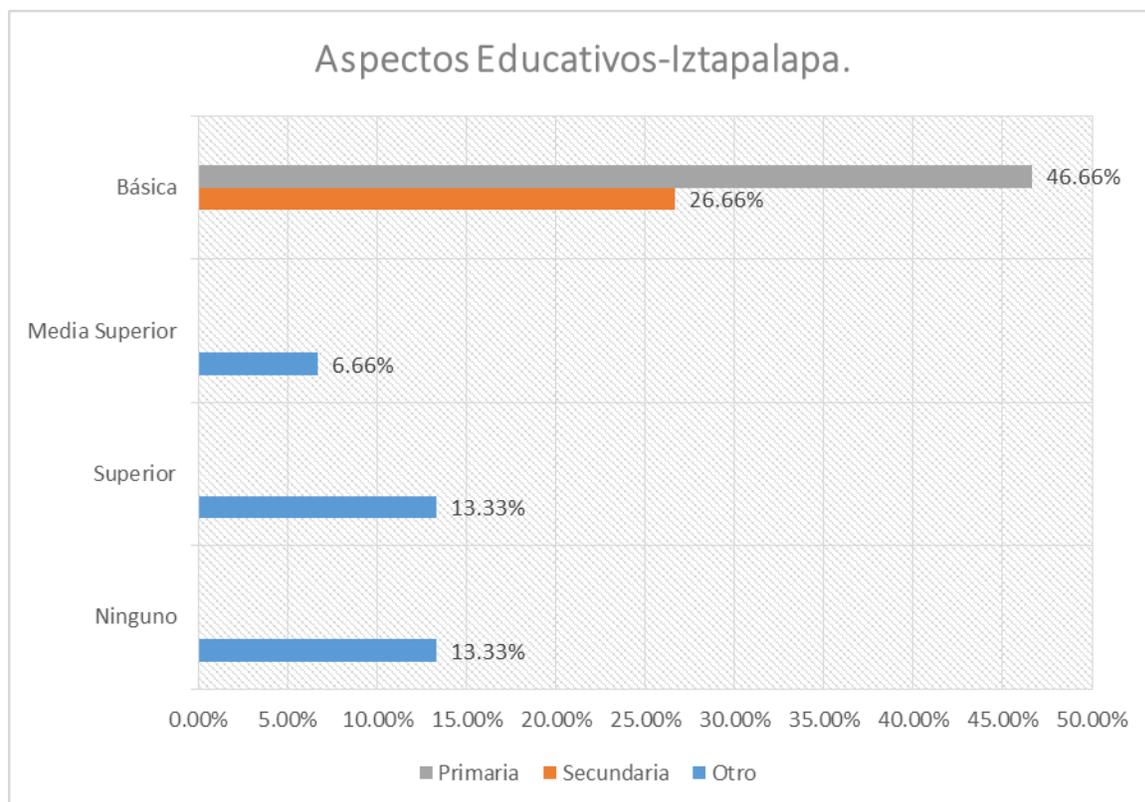
Iztapalapa.

El 73.33% de las encuestadas tiene hijos estudiando los niveles básicos de educación, perteneciendo un 46.66% a primaria y un 26.66% a secundaria.

Respecto al nivel medio superior existe un 6.66% estudiando y en el nivel superior un 13.33%.

Por otra parte, existe un 13.33% que no tiene hijos estudiando; entre las principales causas está el abandono de estudios. Esto debido a la falta de oportunidades en el plano económico y de las instituciones educativas para continuar desarrollando sus capacidades.

Gráfico No. 33



Fuente: Elaboración Propia.

FORMA DE INGRESO AL PROGRAMA

Almoloya de Alquisiras.

El 100% de las beneficiarias encuestadas, mencionó que su ingreso al programa, fue realizado directamente por la SEDESOL sin intermediarios para facilitarlo. Inicialmente se llevó a cabo en la cabecera municipal, donde les fue aplicado el estudio socioeconómico. Sólo el 60% de las viviendas fueron visitadas posteriormente para cotejar la veracidad de la información.

Gráfico No. 34



Fuente: Elaboración Propia

Iztapalapa

Solo el 26.66% ingresó sin ningún intermediario, siendo las formas: 1) El mismo beneficiario lo llevó a su domicilio. 2) Porque mismo personal de SEDESOL, acudía a los domicilios. El 73.33% restante lo hizo teniendo a un líder comunitario como intermediario, el cual indicaba a los

Gráfico No. 35
promotores quienes debían ingresar.



Fuente: Elaboración Propia.

DUPLICIDAD DE LOS APOYOS.

Almoloya de Alquisiras

El 13.33% goza el apoyo del programa Oportunidades a la par del denominado "70 y Más". Siendo que en las reglas de Operación establece que una misma persona no puede ser beneficiaria de dos programas a la par sobre el mismo concepto.

El 86.66% restante no cuenta con ningún apoyo adicional al Programa Oportunidades.

Gráfico No. 36



Fuente: Elaboración Propia

Iztapalapa

El 20% del total de las beneficiarias encuestadas cuenta con apoyos el gobierno del Distrito Federal, sobre todo encaminado en materia educativa. Otro 20% cuentan con algún programa delegacional como en el caso de madres solteras o apoyo para adquisición de energéticos.

Gráfico No. 37



Fuente: Elaboración Propia.

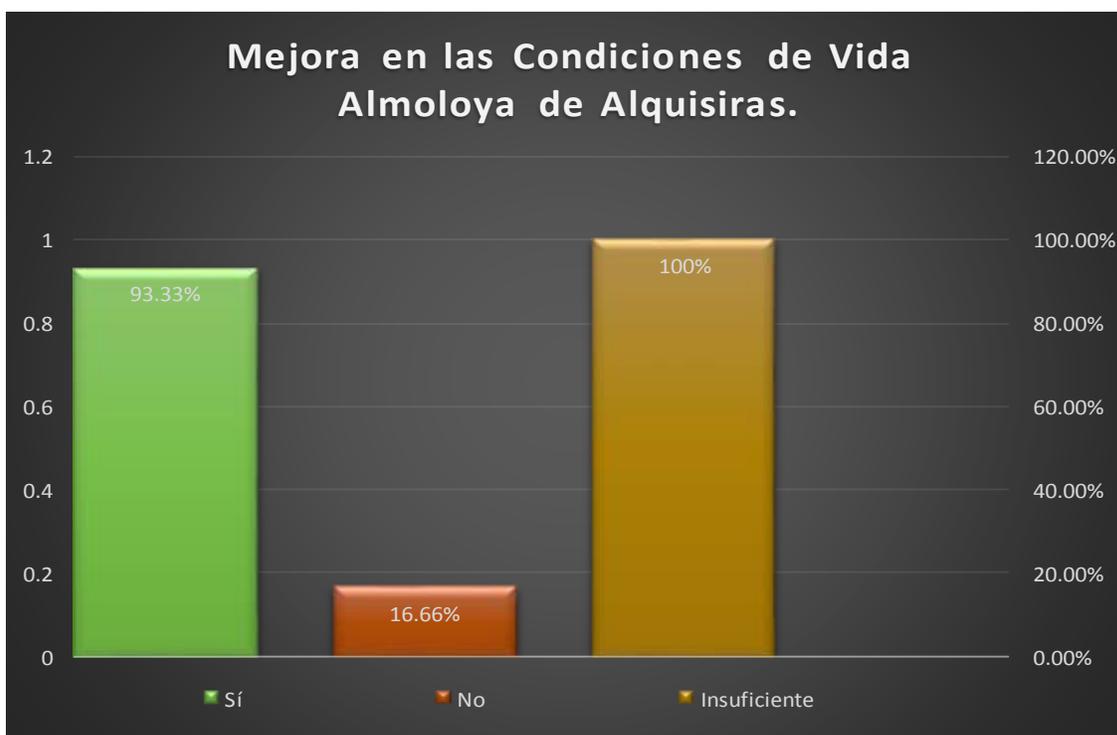
MEJORA EN LAS CONDICIONES DE VIDA.

Almoloya de Alquisiras.

El 93.33% del total de los beneficiarios encuestados, coinciden en que ha existido cierta mejora en sus condiciones de vida. Contribuye a la adquisición de productos de la canasta básica, vestido o calzado; aunado en la compra de fertilizantes, semilla para la agricultura, o especies animales para la ganadería.

Sin embargo, el 100% señala que es insuficiente para satisfacer sus necesidades de atención inmediata.

Gráfico No. 38



Fuente: Elaboración Propia.

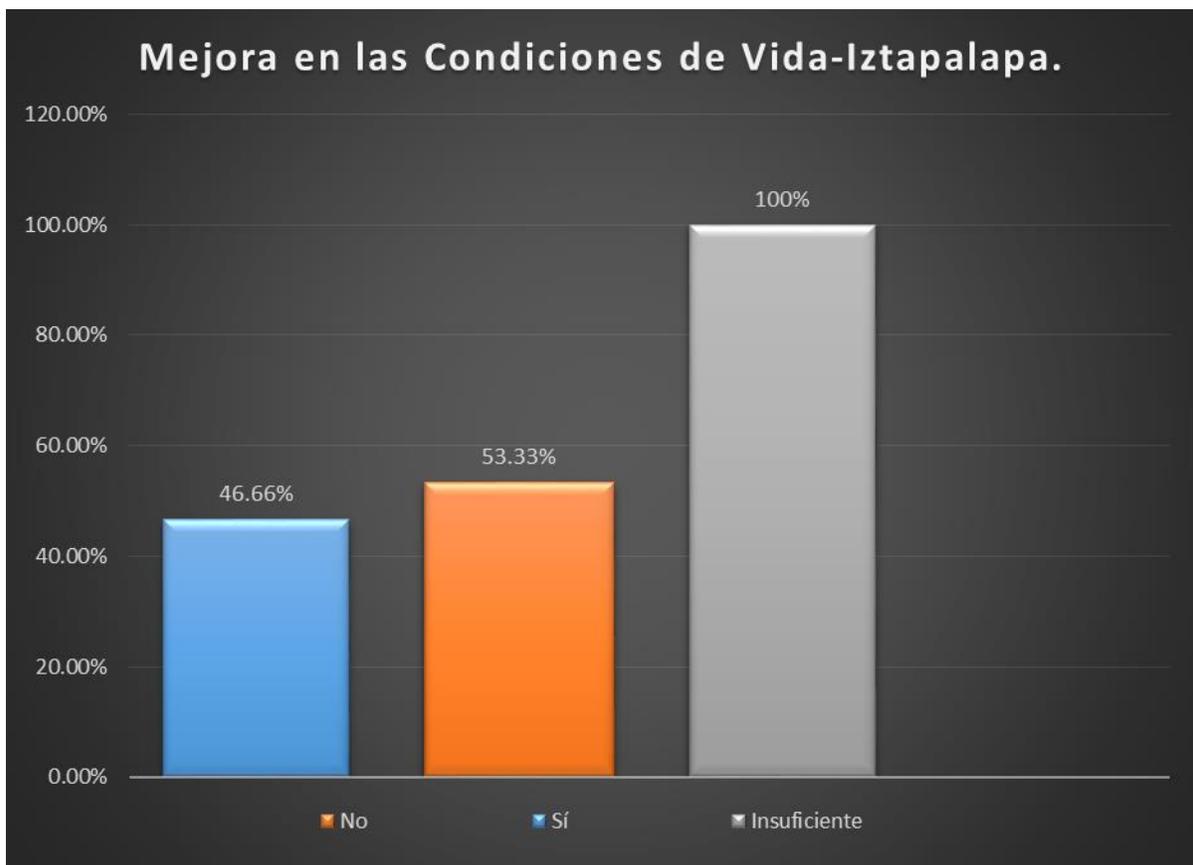
Iztapalapa.

El 46.6% de los beneficiarios ocupa el recurso económico en la adquisición de productos alimenticios. De igual forma para los gastos de sus hijos en edad escolar. Por otra parte, quienes se encuentran en situación de rentar una vivienda, utiliza este recurso para solventar ese gasto.

Existen personas que incluso lo llegan a utilizar para gastos médicos al no contar con atención de manera formal.

Sin embargo, el 100% señala que es insuficiente para satisfacer sus necesidades de atención inmediata.

Gráfico No. 39



Fuente: Elaboración Propia.

PLÁTICAS INFORMATIVAS.

Almoloya de Alquisiras.

El 100% afirmó que son avisados de las pláticas informativas por las vocales. Conocen de antemano que la consecuencia por su inasistencia a las pláticas o consultas médicas es el descuento de la mitad de su pago, en el rubro de componente alimentario.

Gráfico No. 40



Gráfico No. 41



Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa

El 80% del total de beneficiarias encuestadas, acude directamente a las oficinas donde se imparten las pláticas informativas para saber el día que les corresponde asistir. El 100% afirma que no son informadas por las vocales. Un 86.66% acuden de forma puntual a sus pláticas informativas. El resto no acude a pesar de saber las consecuencias, nunca ha visto afectado su apoyo por conducto de algún descuento.

Fuente: Elaboración Propia.

COMITÉS DE PROMOCIÓN COMUNITARIA.

Almoloya de Alquisiras.

El 20% de las entrevistadas fungió como vocal del Comité de Promoción Comunitaria, el 100% afirmó conocer a sus vocales. Inicialmente eran elegidas en Asamblea en alguna de las pláticas informativas; ellas se postulaban por cuenta propia, para un periodo de tres años. Sin embargo, ante la carga de responsabilidad sobre informar y asistir a las capacitaciones que se les brinda para informarlas sobre el funcionamiento del programa y las causas en que ellas pueden solicitar la baja de alguien por no cumplir con los requisitos y corresponsabilidades; generó resistencia para participar voluntariamente, actualmente son designadas por los promotores de SEDESOL.

Una de las funciones principales es avisar a las beneficiarias sobre los días en que deberán asistir a las pláticas informativas. Son orientadas sobre el uso del Programa en caso de ser utilizado con fines electorales o la consecuencia que puede tener que ellas participen en proselitismo, aun cuando no lo hagan utilizando el nombre del Programa.

Gráfico No. 42



Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa.

El 100% del total de encuestadas afirmó no conocer a quienes fungen como vocales del Comité de Promoción Comunitaria. A su vez, señalaron como se pudo observar anteriormente, que acuden directamente a las oficinas donde se imparten las Pláticas Informativas para conocer los días en que deben asistir. Ninguna de las entrevistadas ha sido elegida como vocal alguna vez.

No fue sino hasta 2014 que se reunieron para elegir las por medio de una Asamblea.

Gráfico No. 43



Fuente: Elaboración Propia.

CAUSAS DE BAJA.

Almoloya de Alquisiras.

Entre las principales causas de baja mencionadas estuvieron las siguientes:

- Inasistencia a las pláticas informativas de forma constante.
- No proporcionar datos fidedignos sobre la condición económica o situación patrimonial, durante el estudio socioeconómico o recertificación.
- No mostrar mejora en su condición de vida.

Iztapalapa.

- La única causa de baja señalada es la relacionada con la inasistencia a las pláticas informativas de forma constante.

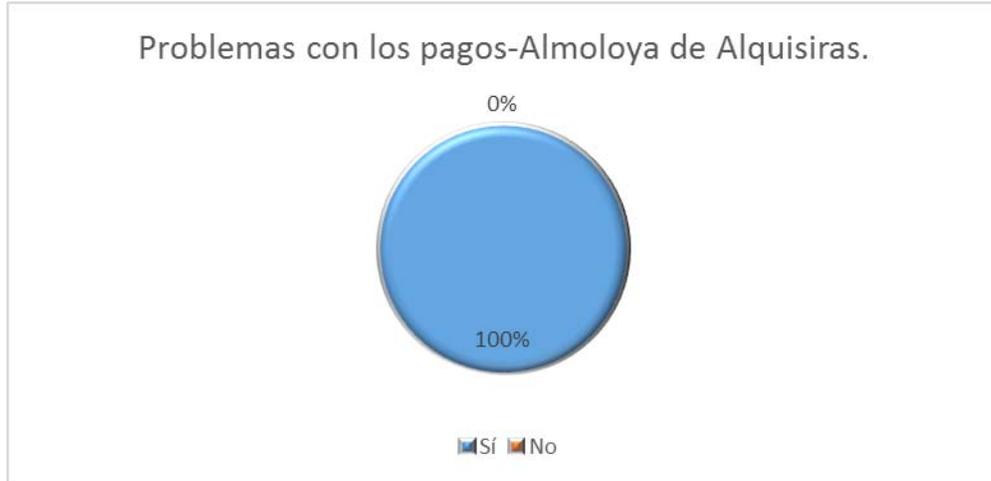
PROBLEMAS CON LOS PAGOS.

Almoloya de Alquisiras

El 100% encuestado informó que existieron problemas con los pagos durante el período de elecciones de 2012, fueron informados sobre la retención de los pagos para evitar fines proselitistas. Sin embargo, una vez finalizada la jornada electoral, no les fue depositada en forma retroactiva.

A pesar de manifestar su preocupación con los promotores sobre cuando sería depositado su pago, no existió respuesta de ellos sobre la causa por la cual no recibieron su apoyo.

Gráfico No. 44



Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa.

Un 53.33% manifestó que han existido problemas con sus pagos. Sin embargo, posteriormente fue depositado de forma retroactiva.

Incluso existen casos de personas que señalaron un retraso en su pago hasta por un lapso de seis meses a un año, recibiendo hasta 15,000 pesos de forma retroactiva en un solo pago.

Gráfico No. 45



Fuente: Elaboración Propia.

QUEJAS Y DENUNCIAS.

Almoloya de Alquisiras.

Las beneficiarias, mencionaron los siguientes medios para poder hacer llegar quejas y/o denuncias:

- ⇒ Las que fungen como vocales, tiene un número procedente de la cabecera municipal.
- ⇒ Existe un buzón en la cabecera municipal, para la recepción de quejas y denuncias, las cuales pueden ser de forma anónima.
- ⇒ En las pláticas informativas pueden expresar cualquier inconformidad.
- ⇒ Solo el 14.66% tiene conocimiento sobre la información que existe en los folletos en esta materia.
- ⇒ El 100% de las beneficiarias tiene información incompleta sobre los mecanismos para hacer llegar quejas y/o denuncias.

Gráfico No. 46



Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa.

Para efectos de quejas y denuncias manifestaron:

- ⇒ El 40% de las beneficiarias entrevistadas, afirmó conocer la información procedente de los folletos en esta materia; tales como números telefónicos o dirección a la que pueden acudir para presentar su queja.
- ⇒ El 100% tiene información incompleta, mencionaron que el promotor les proporciona su número telefónico para cualquier eventualidad. Sin embargo, al ser removido o reemplazado no tienen una forma de vinculación.
- ⇒ Mencionan la ubicación de un buzón para quejas, al acudir a las pláticas informativas.
- ⇒ A través de su asistencia a las pláticas informativas, pueden exponer su caso relacionado con posibles problemáticas del programa y éste es canalizado ante las instituciones competentes. Sin embargo, ante lo engorroso de los trámites, sumado a la falta de organización de los promotores de la SEDESOL para la atención relacionada con estos sucesos; los beneficiarios optan por declinar en la continuación del proceso.

Gráfico No. 47



Fuente: Elaboración Propia.

SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN.

Almoloya de Alquisiras

Es realizada por los promotores de SEDESOL, el 60% afirma que han sido visitados de forma periódica cada tres años. El proceso de recertificación, inicialmente es realizado en el centro al que acuden para las pláticas informativas, posteriormente son visitados en sus domicilios para cotejar la veracidad de la información.

Sin embargo, el 40% restante afirmaron que nunca han recibido visita alguna para efectuar la verificación de datos en sus domicilios.

Gráfico No. 48



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfico No. 49



Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa

El 100% de las beneficiarias encuestadas, no ha recibido ningún tipo de visita para verificación de datos.

Tampoco se les ha realizado el proceso de recertificación a raíz de que ingresaron al Programa Oportunidades.

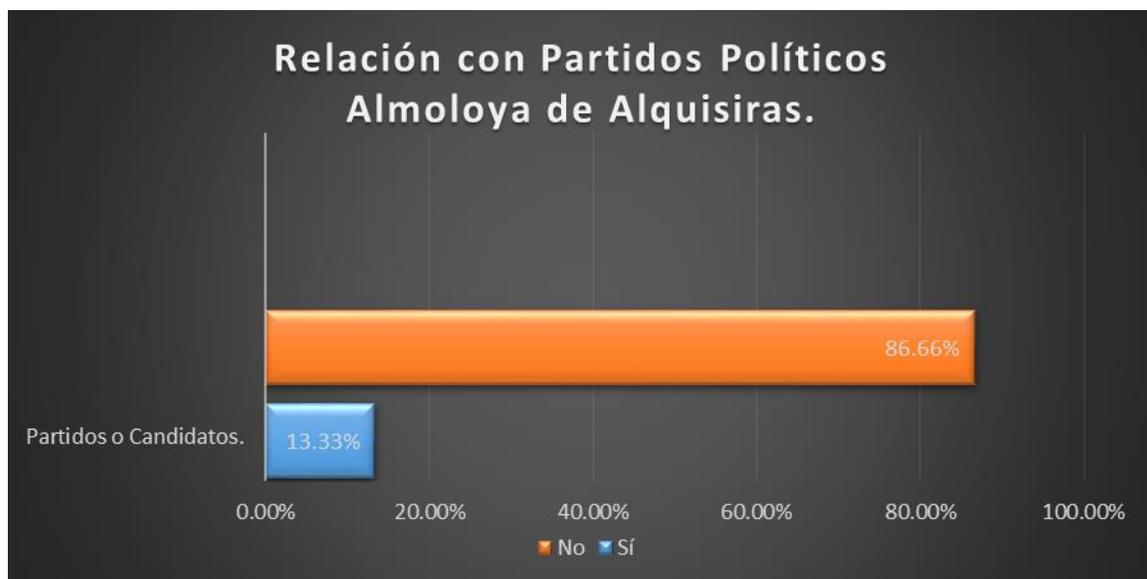
RELACIÓN DEL PROGRAMA CON PARTIDOS POLÍTICOS O CANDIDATOS.

Almoloya de Alquisiras.

El 100% de las beneficiarias, son informados por parte de los promotores en las pláticas informativas, sobre la importancia del Programa y que éste se otorga sin fines políticos o partidistas. Mencionan que no deben ser condicionados o amenazados para beneficiar con su voto a algún candidato, bajo el nombre del programa.

Sin embargo, el 13.33% mencionó que si han sido testigos del uso electoral del programa. Señalaron que en las elecciones de 2012 prevalecía el rumor relacionado a que si no votaban por el partido en el poder ejecutivo, el programa dejaría de existir, al tener lugar la alternancia. A su vez, mencionaron la existencia de simpatizantes o trabajadores de algún partido, que bajo la promesa de ingresar a aquellos que aún no son beneficiarios, son cooptados y no les es otorgado.

Gráfico No. 50



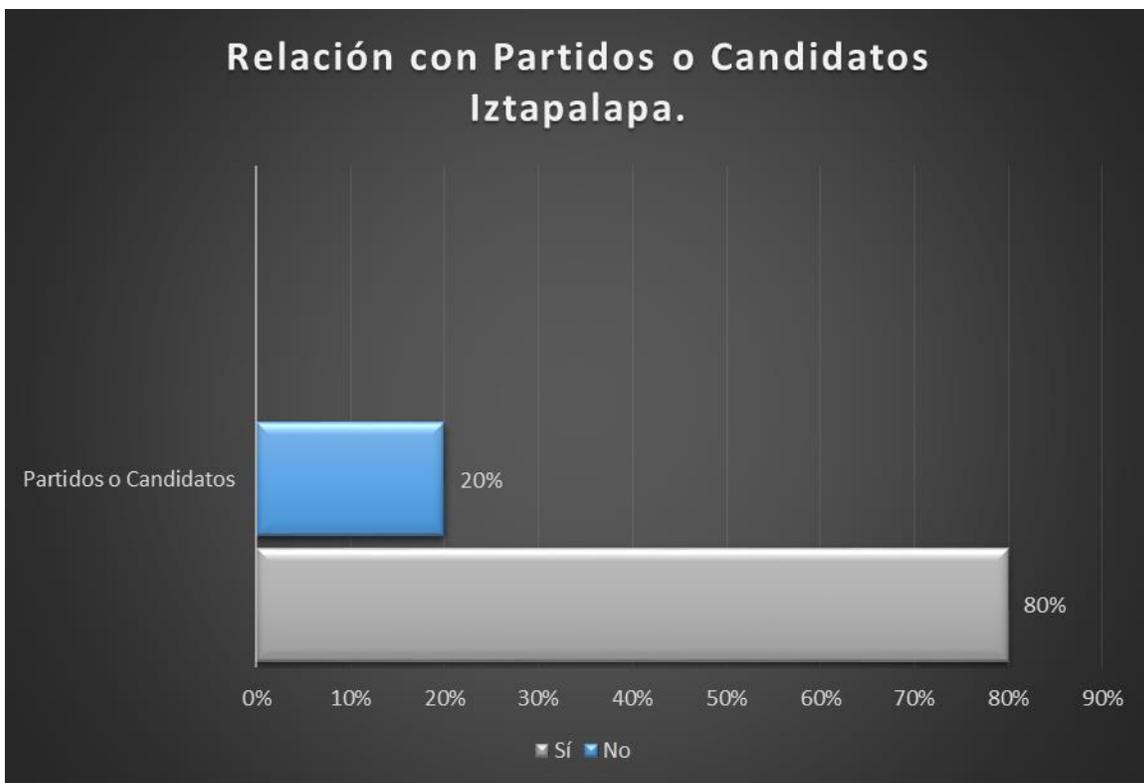
Fuente: Elaboración Propia.

Iztapalapa.

Los beneficiarios señalaron que en las pláticas informativas, son orientados sobre el condicionamiento del Programa con fines electorales. Sin embargo, el 80% afirmó haber sido objeto de recurrentes visitas por parte de los líderes comunitarios o de quienes trabajan para ellos, para invitarlos a participar en actos proselitistas. Durante el periodo de campaña les hacen mención sobre que ellos (los líderes), los ayudaron a ingresar y que siguen cobrando; por lo tanto, ha llegado su turno de corresponder al “favor”.

En algunos casos, los han amenazado con darlos de baja si no apoyan al partido que representan.

Gráfico No. 51



Fuente: Elaboración Propia.

3. 3.2 Análisis del trabajo de campo.

<i>Variables</i>	<i>Almoloya de Alquisiras</i>	<i>Iztapalapa</i>	<i>Resultados</i>
<i>Actividades Económicas</i>	El 53.33% Se dedica al hogar.	El 40% Se dedica al hogar.	Esta variable permite conocer el tipo de actividades económicas que realizan los beneficiarios, tratando de observar un área de oportunidad para brindar las condiciones de convertirlos en emprendedores.
	El 46.66% Realiza actividades económicas concernientes al campo.	El 60% Realiza actividades económicas en el sector informal.	
<i>Situación y Condiciones de la Vivienda</i>	El 80% Cuenta con vivienda propia.	El 13.33% Cuenta con vivienda propia.	Es menester conocer las condiciones de vivienda de los beneficiarios. Esta variable es relativa; por una parte, aquellos que cuentan con casa propia hablando específicamente de Almoloya de Alquisiras, posee una baja calidad en la misma y no cuenta con los servicios básicos. Por otra parte en Iztapalapa, permanece la condición de renta de vivienda; lo cual aumenta el nivel de gasto.
	El 20% Comparte la vivienda con familiares.	El 46.66% No cuenta con vivienda propia (Renta) y el 20% la comparte con familiares.	

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

<i>Aspectos Educativos</i>	El 40% Tiene hijos en educación básica El 6.66% Estudia la educación media superior o superior.	El 73.33% Tiene hijos cursando educación básica El 6.66% Estudia el nivel medio superior El 13.33% Estudia el nivel superior.	El aspecto educativo, es trascendental en la medida de conocer las posibilidades que existen en torno a la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza
	El 40% No tiene hijos cursando algún nivel educativo.	El 13.33% No tiene hijos cursando algún nivel educativo.	
<i>Forma de Ingreso al Programa</i>	El 100% Ingresó sin la existencia de algún intermediario.	El 26.66% Ingresó sin la existencia de algún intermediario.	Forma parte inherente y es transversal al objeto de estudio que acompaña la investigación, debido a que la existencia de intermediarios en la asignación de apoyos; genera una relación clientelar al ser ellos el vínculo con las instituciones y quienes contribuyen a la asignación de beneficios.
		El 73.33% Ingresó a través de un intermediario o broker.	
<i>Duplicidad de los Apoyos</i>	El 13.33% Cuenta con otro apoyo del Gobierno Federal.	El 40% Cuenta con otro apoyo, ya sea del Gobierno de la Ciudad de México o Delegacional.	Se refleja en la irregularidad que se maneja en las Reglas de Operación. En ellas se mencionan que los beneficiarios no deberán contar con un apoyo por el mismo concepto en el nivel federal.
	El 86.66% Solo cuenta con el Programa Oportunidades.	El 60% Solo cuenta con el Programa Oportunidades.	

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

<i>Mejora en las Condiciones de Vida</i>	El 93.33% Considera que han mejorado sus condiciones de vida, utilizándolo para satisfacer necesidades básicas.	El 46.66% Considera que han mejorado sus condiciones de vida, utilizándolo para satisfacer necesidades básicas.	El Programa, tiene como finalidad el contribuir con la disminución de la condición de pobreza. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado resulta insuficiente para cubrir con sus necesidades básicas inmediatas. Es primordial enfatizar esta variable ya que el aumento de los al aumentar los productos de la canasta básico no es equiparable al aumento que se hace en los apoyos alimentarios.
	El 100% Señaló que es insuficiente el apoyo.	El 100% Señaló que es insuficiente el apoyo.	
<i>Pláticas Informativas</i>	El 100% Se entera a través de las vocales.	El 80% Acude directamente a las oficinas para enterarse sobre los días de plática El 100% Afirma que no son informadas por las vocales.	Las pláticas informativas, forman parte inherente en el funcionamiento del Programa. Éstas funcionan para dar a conocer la forma de operación y los mecanismos para realizar quejas y/o denuncias. La asistencia a ellas forma parte de la corresponsabilidad entre la Secretaría de Desarrollo Social y las beneficiarias. La inasistencia a éstas, se refleja en un descuento en el componente alimentario.
	El 100% Asiste de forma puntual.	El 86.66% Asiste de forma puntual.	
<i>Comités de Promoción Comunitaria</i>	El 20% Fungió como vocal.		Los Comités de Promoción Comunitaria, están interrelacionados a las pláticas informativas. Son el vínculo entre la Secretaría de Desarrollo Social y las beneficiarias. Éstos tienen bajo sus facultades informar sobre los días de plática y sobre los casos que incurran en baja temporal y/o definitiva.
	El 100% Afirmó conocer a las vocales.	El 100% Afirmó no conocer a las vocales.	

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

<i>Causas de Baja</i>	El 100% Dice conocer las causas de baja.	El 6.66% Dice conocer las causas de baja El 26.66% No conoce las causas de baja.	Forma parte de unos de los componentes más importantes de esta investigación. El desconocimiento de las causas de suspensión, incide de manera directa con el temor o la amenaza que infunde el líder o la institución.
	El 86.66% Cuenta con información incompleta, respecto a las causas de baja.	El 93.33% Cuenta con información incompleta, respecto a las causas de baja.	
<i>Problemas con los Apoyos</i>		El 46.66% No ha tenido problemas con los apoyos.	Esta variable permite observar qué es lo que realmente sucede en caso de incumplir con las corresponsabilidades.
	El 100% Informó haber tenido problemas con los apoyos.	El 53.33% Informó haber tenido problemas con los apoyos.	
<i>Quejas y Denuncias</i>	El 14.66% Conoce la información plasmada en los folletos que les hacen llegar.	El 40% Conoce la información plasmada en los folletos que les hacen llegar.	Es una variable de primordial atención; debido a que, el desconocimiento de los medios e instancias para realizar quejas y/o denuncias, origina los delitos electorales y sobre todo la impunidad de los mismos.
	El 100% Cuenta con información incompleta, respecto a los medios para hacer llegar quejas y/o denuncias.	El 100% Cuenta con información incompleta, respecto a los medios para hacer llegar quejas y/o denuncias.	

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

<i>Seguimiento y Verificación</i>	El 60% Ha recibido visitas por parte del personal de SEDESOL.		Forma parte del paquete de componentes del programa Oportunidades. Sin embargo, su aplicación es intrínseca para conocer el impacto de éste con la mejora en las condiciones de vida de las familias beneficiarias. De igual forma, permitiría conocer el ingreso de familias que no cuenta con las características de pobreza extrema.
	El 40% No ha recibido visita alguna por parte del personal de SEDESOL, desde que ingresaron al Programa.	El 100% No ha recibido visita alguna por parte del personal de SEDESOL, desde que ingresaron al Programa.	
<i>Relación del Programa con Partidos Políticos o Candidatos</i>	El 100% Recibe información por parte de los promotores sobre cualquier situación correspondiente a su uso político o partidista.	El 100% Recibe información por parte de los promotores sobre cualquier situación correspondiente a su uso político o partidista.	Para efectos de esta investigación, es la columna vertebral observar la incidencia de los partidos políticos y candidatos en la asignación de beneficios y la implementación del programa; lo cual genera una relación clientelar.
	El 13.33% Mencionó haber sido testigo del uso político y/o electoral del Programa.	El 80% Afirmó que han sido objeto de visitas recurrentes en períodos electorales, por parte de los intermediarios o brokers para apoyar algún partido político, o incluso han sido amenazados con darlos de baja.	

3.3.3 Los Brokers y su intermediación en la asignación de programas sociales.

Los brokers o mediadores, son el canal a través del cual la población hace llegar sus peticiones ante las instancias gubernamentales. Es oportuno señalar la diferencia sustancial entre el clientelismo político y el electoral. El primero se enfoca en la recompensa a cambio de subordinación; lo cual no atañe solamente en periodos electorales, sino que permanece. El segundo, se enfoca únicamente en la coacción y coerción del electorado.

“Schelder entiende el intercambio de subordinación política por recompensas materiales como clientelismo político. En esta concepción se ve claramente la dependencia del cliente. El clientelismo electoral equivale a la compra de votos, el intercambio de votos por bienes y favores”.¹³⁸

Las relaciones clientelares surgen desde la década de los años treinta, en donde se erige una estructura partidista como una figura encaminada a la resolución de las principales demandas sociales, tratándose de un *clientelismo fino o institucional*¹³⁹; de igual forma la figura de cacicazgo complementa la relación clientelar.

Esta figura prevalece a través del tiempo evolucionó; con la instauración del modelo neoliberal como rector de la economía, las relaciones clientelares tuvieron un nuevo enfoque.

“Evolución del Clientelismo:

- 1) Antiguo o Vertical: Va de la mano con los caciques locales y notables.
- 2) Clientelismo nuevo u Horizontal. Cambió el actor principal es el partido político, estructura ideológica administrada por jefes locales, que asumen el papel de broker o empresario político”.¹⁴⁰

¹³⁸ *Ibid.*, p. 161.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 139.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 152-153.

La figura del broker, se erige a raíz de la caída de la figura de los grandes grupos corporativos, la contienda electoral de 1988 y la implementación de PRONASOL. Esto originó un cambio estructural con el ámbito local. La figura de intermediario en la relación beneficiario-gobierno, tomó fuerza a partir de la legitimidad que adquirieron al incorporar a sectores en situación de exclusión generalmente a programas gubernamentales.

A lo largo de esta investigación, se recolectaron testimonios sobre la relación de los líderes o brokers con el sistema clientelar; el cual tiene su justificación en la lealtad y el agradecimiento por una parte, o la coacción y la coerción de sus *clientes*¹⁴¹ por otra parte.

La figura del broker, se toma como un factor positivo en la vida local, al ser el vínculo que haga llegar las principales necesidades de su comunidad. Sin embargo, esta figura se desvirtúa en la medida que puede llegar a convertirse en el medio a través del cual los partidos políticos obtienen clientes seguros.

La figura del broker por una parte, debería estar bajo la esencia de erigirse como el vínculo a través del cual se canalicen las demandas ciudadanas, fungiendo como un factor positivo en la vida local, haciendo llegar sus principales demandas. Sin embargo, esta figura ha ido en claro deterioro al convertirse en el medio a través del cual los partidos políticos tienen clientes seguros.

“A fuerza quieren que vayamos a eventos de la política, yo sólo le di mi nombre, no estoy para eso. Trabajo los fines de semana y me apunté para que no digan que soy tan mala, y solo me dijeron, si te llama mi jefe dile que te invité, por eso no me gusta la política”.¹⁴²

Derivado del clientelismo electoral, surge entonces una relación de largo plazo, una relación de clientela política. El broker, al ser el medio a través del cual ingresan miembros de su comunidad a programas u otro tipo de beneficios, se presta para realizar actos proselitistas en favor de partidos políticos o candidatos.

¹⁴¹ Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹⁴² Flor, 2014. Para efectos de esta investigación, se aplicarán diversos nombres los beneficiarios entrevistados.

“Se han hecho gestiones para mejorar las calles en cuanto a luminarias, bacheo, etc., se pide la gestión con la territorial. Además de la recuperación de los espacios públicos, con los gimnasios al aire libre. También se les ha ayudado con algunos programas como Oportunidades, madres solteras, apoyos de la delegación, entre otros”.¹⁴³

“Al promotor (De Oportunidades) le dijo el operador (Cecilio) que estaba interesado en que yo quedara en el Programa, ella sabía a donde llevarlo, porque toda la gente con la que fue pasado ella iba quedando, entonces el promotor llenó los requisitos, él iba diciendo lo que fuera contestando: usted solo tiene este cuarto, lo demás es de su mamá, no tiene cocina propia ni baño, solo esta tele y su cama, este señor iba poniendo las cosas basándose en mentiras, debía decir uno que no tenía muchas cosas para poder ingresar allí”.¹⁴⁴

“Los mediadores son una especie de “Guardabarreras”, en el sentido de: Controlar el flujo de recursos del patrón a los clientes y de lealtad de éstos al primero, pero presentan su posición práctica en la vida cotidiana” a través de relaciones personalizadas bajo formas de representación y coordinación”.¹⁴⁵

La lealtad forma parte intrínseca en la relación clientelar. Por medio del broker se accede a beneficios de corte social, o de gestiones para mejoras en sus condiciones de vida, canalizándolas a las unidades territoriales para su atención, siempre y cuando reitere su apoyo incondicional. Lo cual lleva a la siguiente afirmación:

“Los individuos no actúan por libre albedrío, son sujetos a las circunstancias, actúan limitadamente, pues están constreñidos por la estructura”.¹⁴⁶

¹⁴³ Cecilio, 2014. Se recurrió a líderes de comunidades para conocer la forma de operación de los “brokers”, Cecilio lleva más de 7 años inmiscuido en las problemáticas de diversas colonias de Iztapalapa. Es identificado plenamente por la población, la cual le guarda lealtad y agradecimiento al ayudarlos a ingresar a los programas sociales. Señala estar trabajando para políticos y candidatos, de acuerdo a las tendencias electorales.

¹⁴⁴ Juanita. Vecina de Iztapalapa, que ingresó a Oportunidades a través de Cecilio.

¹⁴⁵ Hernández. *Op. Cit.* p. 147

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 39

El individuo no es capaz de elegir libremente, su decisión está sobre la base de la capacidad de respuesta que le ofrezca el broker o mediador, en gran parte la funcionalidad de la relación depende del éxito que sea capaz de brindarle. Dependiendo de la respuesta ofertada o realizada, se cimientan las bases sobre las cuales recaerá la relación clientelar.

El individuo al observar que son atendidas sus demandas, caerá en un subtipo de agradecimiento por aquel que ha contribuido a la mejora de sus condiciones de vida.

“Casi todos aquí lo tienen, hasta una persona que tiene una tienda de abarrotes y una tlapalería, hay gente que no lo necesita, y eso les dijeron en la última plática. Porque debe ser para la gente pobre, la que renta no para la que tiene casa propia”.¹⁴⁷

Bajo el escenario que aviste la época electoral, surge una serie de lazos clientelares, a partir de que se suman personas a los programas sociales, con el fin de fomentar su participación y afianzar su voto.

En el caso concreto del Programa Oportunidades se trata de una problemática severa, ingresando personas que no cumplen con los criterios y características de elegibilidad. Lo cual genera una desviación de la atención esencial marcada dentro de los objetivos del mismo, teniendo la justificación de su existencia, como atender a población en situación desfavorable, impidiendo el desarrollo de sus capacidades.

A través de los brokers, los partidos políticos se aproximan a la localidad, debido a que éstos conocen la composición de su población y las personas que siempre los han apoyado son acreedoras a mayores beneficios.

“Por parte del partido, se comenzó a buscar la gente. Los de SEDESOL, nos ubicaron por líderes de zona, y ya de allí fuimos a meter gente. Dicen que eso no es político, pero si ayudo mucho estar dentro del partido, para que los pudieran meter porque les dieron prioridad. Dicen que no es político, pero si lo es, porque

¹⁴⁷ Felipa, 2014. Beneficiaria del programa.

de allí se amarra mucha gente, aunque digan que no es cierto que no hagan caso. La gente que metí toda se quedó; a los que estuvieron haciendo los estudios por fuera mucha gente no quedó. Lo único que hice fue darles el programa, pero ellas se encargan de todo lo demás. Los partidos políticos tienen ese beneficio, de poder absorber apoyos para ellos mismos, si te dan 50, esos los agarro y son 50 votos que serán para mí, son puras movidas de ellos”.¹⁴⁸

“En la lógica del clientelismo, una de las formas más seguras de satisfacer algunas de las necesidades básicas de los pobres, es a través del partido político que tenga un acceso directo a los recursos públicos, sean federales, estatales o municipales: los encargados de captar las peticiones y de darles respuestas son los miembros de la organización, pero en torno de ellos gravitan gestores que se suman, a fin de conseguir para sí o para los suyos, parte de los bienes a distribuir”.¹⁴⁹

Viéndolo desde una perspectiva alterna, el broker beneficia a su localidad, ingresándolos a beneficios sociales. Sin embargo, esta relación se vicia a partir de que impide la libre elección del individuo, recalcando principalmente lo electoral; con la base de lealtad y agradecimiento, el apoyo vuelca en favor del líder o broker que a su vez, apoya a un partido político o candidato en específico.

Bajo esta afirmación, éste se convierte en cliente, el cual cede sus decisiones a cambio de ciertos satisfactores, yéndose hacia la mejor opción o la que cumple de la mejor forma sus peticiones:

“Las personas se sienten agradecidas si les ayudas con alguna gestión o programa”.¹⁵⁰

Sin embargo, es indispensable realizar un señalamiento trascendental: la lealtad de los beneficiarios se genera a través del temor a que les sean retirados los beneficios, por parte de los brokers. El condicionamiento tiene un grave riesgo de implosión, sobre todo en períodos electorales, la coerción, la amenaza y sus derivados, ocasiona la ruptura de la confianza en los intermediarios.

¹⁴⁸ Cecilio, 2014.

¹⁴⁹ Hernández. *Op. Cit.* p. 125

¹⁵⁰ Cecilio, 2014.

“La señora que me metió a Oportunidades viene y dice: “tienes que votar por nosotros”, pero no le haga caso porque no va a vigilar por quien estoy votando. En las pláticas les dicen que no deben dejarse de eso, pero la gente no entiende. La gente que trabaja con algún partido está detrás de ti diciendo que tienes que votar por ellos porque te dieron el programa y te siguen ayudando, como ella (la operadora), dice: yo fácil te puedo quitar el Programa. Uno si lo necesita y como lo hago. Existe temor, si me quitan el Programa ya no puedo volver a meterme, buscan a otra persona en mi lugar”.¹⁵¹

“Quienes son ayudados se convierten, así, en meros receptores de políticas cuya particularidad es no reconocer a sus beneficiarios como portadores de un “derecho” que se puede reclamar”.¹⁵²

En las elecciones de 2012, algunos líderes comunitarios o personas a su cargo; hicieron uso del programa Oportunidades para condicionar, cooptar o coaccionar a los beneficiarios:

“La gente que entra a un programa, me ha apoyado. Aún siguen cobrando de Oportunidades, no hay pretexto. No voy a visitar a toda la gente de la colonia, pero a los que ya le dimos, tienen que ir y decirles: “Acuérdate que ya te dimos el programa, que aún estás recibiendo, apóyanos ahora. Si no pídanle los papeles para que ingrese no importa; pídanse los a los que ustedes conozcan, a sus vecinos, a su familia, para que nos apoye, aunque se tarden en darles los apoyos”.¹⁵³

Cabe señalar que durante este período de acuerdo con testimonios de los propios beneficiarios, mencionaron que los líderes comunitarios pidieron los documentos para ingresar al programa. Sin embargo, en ningún momento recibieron la visita de los promotores de SEDESOL para el levantamiento del cuestionario socioeconómico.

¹⁵¹ Adelaida, 2014. Beneficiaria del programa.

¹⁵² *Ibid.* p. 119

¹⁵³ Rebeca, 2014. Es una broker o líder comunitaria, desde hace más de 15 años. A lo largo de la presente investigación, se hizo una visita de observación en diversos eventos políticos, en los cuales estuvo presente. Éstos incluyeron procesos de afiliación a partidos políticos, en donde la condición para ingresar al programa fue incorporarse como militante de un partido al que apoya.

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

“Ha habido casos de que les piden papeles para que puedan ingresar al programa, los apoyan en los eventos bajo la promesa de que les ayudaran a ingresar a Oportunidades, o bien que se afilien a algún partido. Están engañando a la gente, en las pláticas dicen que solamente ellos pueden meterlos, porque ellos son los que tienen que hacer el estudio”.¹⁵⁴

Adicionalmente, de acuerdo con la información recabada, afirmaron lo siguiente:

- 1) Durante el período electoral, los líderes comunitarios anotaban en listas a personas que aún no habían ingresado al programa. Los invitaron a apoyarlos en votar por ellos, bajo la promesa que una vez pasando las elecciones se convertirían en “beneficiarios”.
- 2) Las personas fueron llevadas a eventos políticos o mítines de candidatos, condicionados con su ingreso al Programa.
- 3) En la mayor parte de los casos, votaron por los que les hicieron la promesa o dádiva.
- 4) No obtuvieron el beneficio.
- 5) Posteriormente se acercaron a los líderes para preguntarles que había pasado con el apoyo; les informaron que habían interpuesto una supuesta “denuncia”. Ésta iba a llegarles en un sobre amarillo y jamás la recibieron. Afirmaron los beneficiados, que éste fue sólo el pretexto para que las personas no ingresadas, dejaran de exigirles.
- 6) Existieron personas a las cuales simplemente les informaron que no habían salido en el padrón de beneficiarios.

“Había una señora que engañaba a la gente apuntándola, era un gancho. No les pedía papeles; hizo su lista diciéndoles que iban a entrar a Oportunidades, para ver si jalan con ellos. Saben que si hacen eso los pueden denunciar, pero parece que no les importa. Ya después se justifican con decir es que no salió y mientras, ya les quitaron la oportunidad de votar por alguien más”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Sofía, 2014. Beneficiaria del programa.

¹⁵⁵ Catalina, 2014. Beneficiaria del Programa.

“Es injusto que los líderes hagan eso de amenazar, porque no debería de ser. La gente no sabe qué hacer y si tenemos angustia, como sé que ella (la operadora) me metió pues que puedo hacer; pero cuando ellos no están vigilando pues voto por quien quiero. En 2012 si voté por ella porque estaba en la casilla. Luego engañan a la gente prometiéndoles despensas y no les dan nada. Juegan con la necesidad de las personas para sacar votos, aprende uno mucho con la gente”.¹⁵⁶

“Eso de que engañan a la gente con que la van a meter en el Programa está mal, sólo se ilusionan. Andaban apuntando gente en las elecciones; decían "ahora si voy a entrar al programa" y al último nada más no. Ya es cosa de uno que les haga caso o no, sólo una vez te engañan, ya más no”.¹⁵⁷

“En época de votaciones les dicen “Échanos la mano, te vamos a meter a Oportunidades, seguro que entras esa vez, yo te apunto y entras”.¹⁵⁸

“El votante deja de ser portador de derechos para devenir el garante de una obligación, la de ser sólo una pieza del engranaje montado para obtener el poder. El ciudadano es reducido a ser, así, el simple consumidor de la mercancía electoral que le ofrezcan el partido o el candidato que logren captar su atención”.¹⁵⁹

Bajo esta relación recíproca surge un juego de *ganar-ganar*.¹⁶⁰ En donde cualquier dilema de acción, significaría la baja de confianza. Si el broker lleva a cabo el cumplimiento de dádivas prometidas, su imagen se legitima; sin embargo al ser de forma negativa la respuesta, su figura estará en declive.

¹⁵⁶ Adelaida, 2014. Beneficiaria del Programa.

¹⁵⁷ Rosa Isela, 2014. Beneficiaria del programa.

¹⁵⁸ Candelaria, 2014. Beneficiaria del programa.

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 111

¹⁶⁰ Teniendo en cuenta la teoría de juegos; presupone un dilema de acción, cuando prevalece asimetría de la información. Al no fluir la comunicación entre los participantes, implica la responsabilidad de quien toma la decisión de resultar perdedor en este juego. Catalogándose como un juego de suma cero, unos ganan y otros pierden.

Un juego ganar-ganar, presupone que los involucrados reciben beneficios al realizar una acción concreta, por ejemplo otorgar beneficios a cambio de votos. En cambio, en un juego de suma cero, resultaría que una de las partes no cumple con su parte del trato, siendo dos posibles escenarios: el broker no corresponde con votos o bien, el agente que recurre al broker, no cumpla con otorgar los beneficios. En: Singer González, Marcos Johanan. *Una práctica teoría de juegos: estrategias para cooperar y compartir*. Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2010.

Los beneficiarios de Oportunidades, señalaron que en las pláticas informativas, les fue mencionado que en caso de condicionamiento a cambio de su permanencia en el programa o asegurando su ingreso constituye un delito.

3.3.3 Percepción ex funcionario de SEDESOL. (Área de comunicación social).

Hizo mención sobre las funciones que se realizaban en esta área:

- Revisión crítica de los programas. Regularmente se utilizaban con fines electorales. Los llevaban a un lugar en específico, soltaban recursos a diestra y siniestra porque allí había bajo índice de electores en beneficio de algún partido.
- “Había lugares en donde decían cuáles eran sus principales carencias, todos los programas que se estaban realizando estaban muy dirigidos en el aspecto político; en la actualidad siguen las mismas políticas, parece que el país no cambia, es un círculo vicioso. Los programas asistencialistas no resuelven el problema, seguirán desarrollándose mientras sigan existiendo problemas que responden a una política económica liberal, no cumplen ni resuelven nada. Son paliativos que siempre le han dado a la población, para tratar de crear legitimidad; son populistas, tienen ese objetivo”.

A su vez, definió las siguientes problemáticas:

- ⇒ Falta de seguimiento de los programas sociales.
- ⇒ Falta de un diagnóstico sólido, en lo concerniente a características territoriales de las diferentes comunidades y la composición de su población.
- ⇒ El modelo económico neoliberal: el cual produce que el financiamiento en materia de pobreza hecho por el Banco Interamericano de Desarrollo sea de bajo impacto.
- ⇒ La falta de sectorización de los programas sociales; no se crea una verdadera administración.
- ⇒ La falta de un diseño apropiado de los programas sociales en materia de pobreza; éstos tienen un enfoque político.
- ⇒ La apatía de la población con respecto a los asuntos políticos nacionales y locales.

- ⇒ Se sigue reproduciendo el mismo patrón desde que se implementó PRONASOL. Los programas son clientelares, políticos, meramente asistencialistas, de bajo impacto. Seguirán siendo focalizados para lo que se requiera en el trasfondo político.
- ⇒ La falta de conciencia ciudadana.

De igual forma, hizo hincapié que mediante la implementación de programas sectorizados, se podrá tener un mejor desempeño en el impacto. A su vez, afirmó que no existe “pureza” en los mismos. Esto se debe por el lazo de gratitud persistente en la población hacia los intermediarios o líderes comunitarios que les hace llegar el beneficio; convirtiéndose en una relación clientelar, reflejándose principalmente en períodos electorales.

*Clientelismo Fino o Institucional.*¹⁶¹

Se deriva a partir de un canal o vía institucional, la cual perdura a través del tiempo. Ofrece una serie de programas, bienes y servicios; los cuales dependerán de la permanencia de un partido en el poder, para continuar con su línea de acción. En ejemplos prácticos se emplea lo siguiente:

“El Programa Oportunidades nos ha beneficiado mucho, ahora gracias a Dios y al gobierno lo tenemos, porque les ayudan a los niños, porque antes no tenían nada, ayuda para que estudien y si le meten ganas siguen adelante”.¹⁶²

Este tipo de sistema se reproduce, al mantener una base de agradecimiento o deuda con aquel gobierno que les proporcionó el beneficio. Diversos señalamientos clarifican la inexistencia de apoyos gubernamentales a lo largo de las décadas de gobiernos de carácter partidista. Es ante este accionar que se mantiene una relación clientelar; debido a que los beneficiarios desconocen sus derechos humanos elementales, los cuales son obligación del Estado proveer.

¹⁶¹ Trotta. Op. Cit. p. 37

¹⁶² Natividad, 2014. Es beneficiaria del Programa Oportunidades y a su vez de 70 y Más. Afirma que a lo largo de toda su vida, es el primero apoyo gubernamental que recibe. Esto le genera agradecimiento con el gobierno que lo implementó en su localidad.

“Aquí uno es libre de elegir a quien quiera, no les imponen a votar por alguien, fue gracias al presidente Fox que ingresamos al Programa Oportunidades”.¹⁶³

Al permanecer la figura de gratitud, se reproduce la figura clientelar. La asimetría de información prevaleciente, genera incertidumbre entre los actores beneficiarios sobre la permanencia del Programa.

Cabe señalar que con base en la información generada por el ex funcionario de SEDESOL y las afirmaciones de los beneficiarios se puede concluir que el clientelismo se trata de un mecanismo a través del cual, se asegura la permanencia de un partido en el poder que ante la incertidumbre, el temor y el agradecimiento; los beneficiarios optan por seguir apoyando al partido que los llevó a salir de su exclusión y en donde los brokers juegan una importante actuación.

3.4 Situación Actual.

3.4.1 Percepción Comparativa SEDESOL-Organizaciones de la Sociedad Civil-Académicos.

Para los años 2013-2014 se tiene la siguiente cantidad presupuestaria asignada y número de beneficiarios.¹⁶⁴

¹⁶³ Esperanza, 2014.

¹⁶⁴ Solicitud de Información Vía Informe, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 20001000132214/2000100013214

Gráfico No. 52

Año	Número de Beneficiarios	Presupuesto Asignado (millones)
2013	5, 922, 246	36, 719, 053. 5
2014	5, 843, 649	39, 075, 831. 4

Fuente: Elaboración Propia.

El Programa Oportunidades, muestra un aumento de 2, 356, 777.9 millones de beneficiarios, aun cuando el presupuesto asignado para 2014, disminuyó en 78, 597 miles de pesos. Lo cual genera expectación, sobre el monto de los apoyos destinados, al no ser equilibrado el número de beneficiarios y la asignación presupuestal.

. Por otra parte en materia de focalización, la SEDESOL informó:

Focalización: "El Programa ha contribuido en la reducción de los índices de pobreza desde su implementación, ha tenido resultados positivos al tratarse de un programa focalizado".¹⁶⁵

Respecto a los cambios que presenta el Programa Oportunidades con la pasada administración:¹⁶⁶

⇒ "Está relacionado con el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

¹⁶⁵ Solicitud de Información Vía Informe, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 2000100009514.

¹⁶⁶ Solicitud de Información Vía Informe, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 2000100009914.

Candados Preventivos y Realidad Ciudadana en el Proceso Electoral de 2012.

- ⇒ Se incorporó la posibilidad de redireccionar los apoyos del Programa para la adquisición de productos en las tiendas Diconsa y Lechería Liconsa. De esta manera las familias beneficiarias podrán optar por recibir sus apoyos en monetario, o recibirlas en una tarjeta para intercambiarlas por productos alimenticios.
- ⇒ Se precisa el concepto de Garantía de Audiencia y se indica que se realizará conforme los Lineamientos a fin de dar oportunidad a los beneficiarios de argumentar en su favor, en el caso de que incurran en alguna de las causales de suspensión de los apoyos y en su caso evitar ser dados de baja del Programa.
- ⇒ Parte del componente salud, la entrega de suplementos alimenticios, antes era del componente Alimentario.
- ⇒ Se aclara a quién va dirigido el Programa de Adultos Mayores para diferenciarlo del apoyo Programa de Pensión para Adultos Mayores.
- ⇒ Los integrantes jóvenes de las familias beneficiarias, podrán recibir las becas, así como apoyos para: transporte, apoyos educativos extra, y tutores comunitarios CONAFE".

A su vez:

“La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, elaborará durante 2014 una propuesta de modelo de intervención integral comunitario que permita reforzar el tejido social, considerando acciones que contribuyan a la salud reproductiva y al desarrollo de la niñez, entre otros, la cual deberá ser presentada para el Análisis del Comité Técnico de la Coordinación Nacional, con el objeto de que éste determine su viabilidad y, en su caso, los términos de su implementación”.¹⁶⁷

A su vez se hizo uso del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, para atender a las comunidades que se encuentran en estado de pobreza alimentaria, con la finalidad de contribuir a salir de esa situación se lleva a cabo el programa de comedores comunitarios y el abasto de productos DICONSA. Esto aunado al programa Proyectos Productivos; los cuales están destinados a las comunidades

¹⁶⁷ Infomex. Folio 2000100009914.

que se encuentran en condición de pobreza extrema. Éste se caracteriza principalmente por la autosustentabilidad a través de la creación de huertos familiares y productos de autoconsumo.

Gráfico No. 53

Su objetivo ha sido el desarrollo de las capacidades en alimentación, salud y educación de los integrantes de los hogares en condiciones de pobreza y no el alivio o reducción de la pobreza actual.		
Ha contribuido a la ampliación de las capacidades básicas de los beneficiarios.	Ha sido un promotor relevante de la equidad social al reducir las brechas entre mujeres y hombres, entre indígenas y no indígenas.	Ha contribuido a cambiar patrones tradicionales entre generaciones, es decir, entre padres e hijos, se han perpetuado condiciones de pobreza.

Fuente: Elaboración Propia.

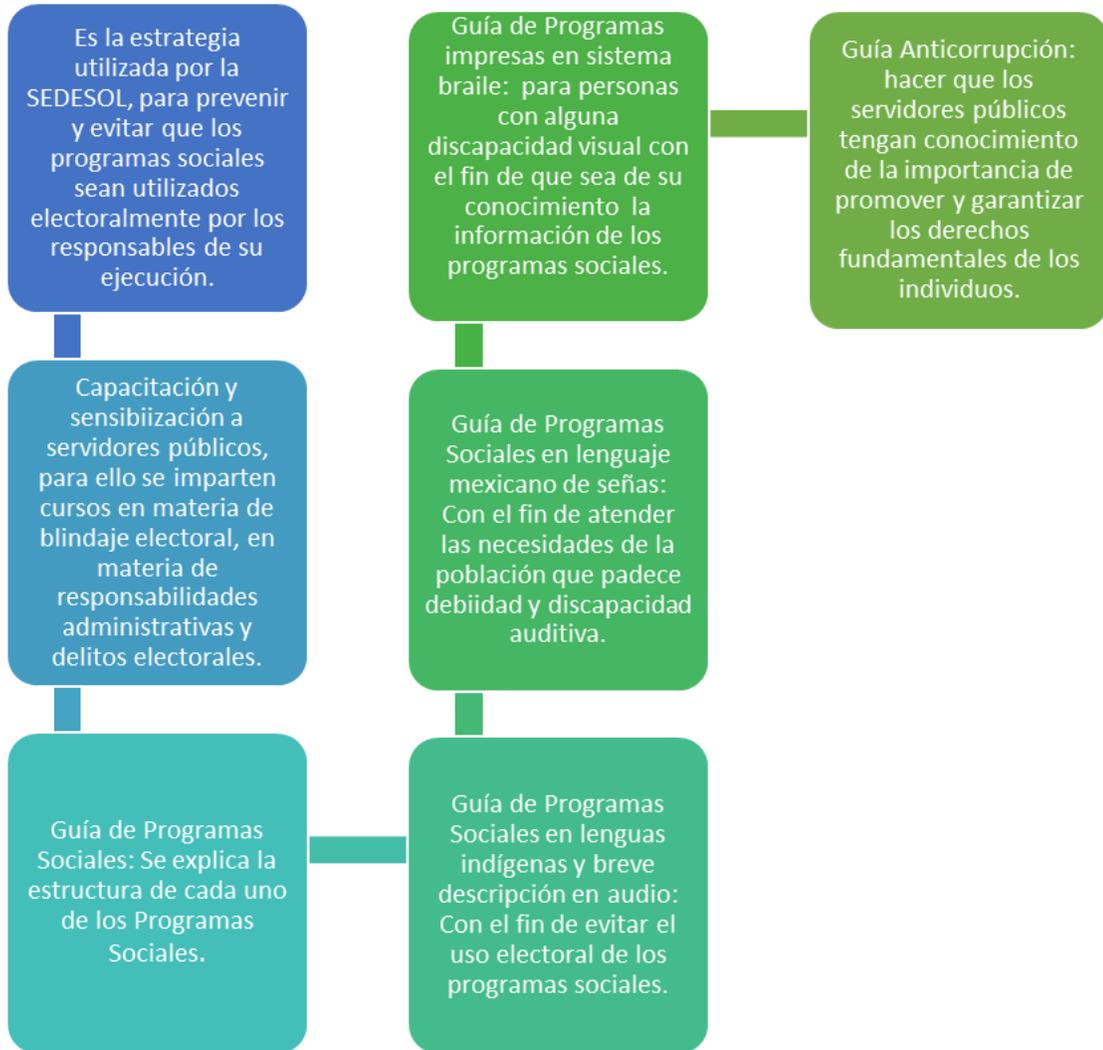
En materia de participación social, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Integración y operación de contralorías sociales.
- Comités de promoción comunitaria. Para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas.
- Vigilar la aplicación correcta de los recursos públicos que se entregan a la población.
- Mediante los comités comunitarios se realizan gestiones para la comunidad, para la implementación de proyectos productivos.

En materia de los comités de promoción comunitaria; éstos seguirán cumpliendo la función básica de proveer información a las titulares beneficiarias; contribuir con el seguimiento para observar el cumplimiento de las corresponsabilidades y mejora

en educación, salud y alimentación, así como el fortalecimiento de la contraloría social.

En materia de blindaje electoral se llevaron a cabo las siguientes acciones: ¹⁶⁸



¹⁶⁸ Solicitud de Información Vía Infomex, a la Secretaría de Desarrollo Social. Folio 0002000104714

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas para evitar el uso electoral de los programas sociales, en las elecciones de 2013 siguieron persistiendo delitos electorales de índole clientelar y de condicionamiento.

En el proceso electoral de 2013, continuó la misma línea clientelar; esto surgió, bajo la promesa de algunos líderes comunitarios o brokers de ingresar nuevos beneficiarios al programa Oportunidades. Hicieron uso del interés de las personas para afiliarlos a algún partido político. Para ello, incorporaron cédulas de inscripción al programa y el requisito era afiliarse. En ese mismo proceso, los instruían sobre la modalidad de las preguntas que les haría el promotor de SEDESOL y el tipo de respuestas arrojadas para ingresar.

“En la entrevista no tienes que decir que trabajas, no tienes celular, no tienes computadora, no tienes pantalla, no tienes seguro, etc., sino no podrás entrar al programa y no será cosa nuestra”.¹⁶⁹

Cabe señalar que el Programa Oportunidades no presentó un proceso de incorporación en la zona durante ese período específicamente. En las pláticas informativas, sólo les señalaron la transición al Programa Opciones Productivas.

La alternancia electoral ocurrida en las elecciones de 2012, dejó al Partido Revolucionario Institucional con la mayoría en el Congreso y el mando del Ejecutivo; lo cual trajo consigo una serie de acciones con el fin de afianzar el apoyo de las demás fuerzas de oposición, es ante ello cuando surge el “*Pacto por México*”.¹⁷⁰

Se mencionó en él, sobre la importancia de tomar medidas encaminadas al blindaje y candados electorales de los programas sociales; con la finalidad de frenar su uso político-partidista. Cabe señalar que en julio de 2013, se celebraron elecciones en 14 estados de la república mexicana: **Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.**

¹⁶⁹ Alberto, 2013. Líder comunitario o broker.

¹⁷⁰ Barragán, Sebastián. “*Pacto por México acuerda más Candados Electorales*”. Unión Yucatán. (29 de abril de 2013). Disponible en: <http://www.unionyucatan.mx/articulo/2013/04/29/politica/pacto-por-mexico-acuerda-mas-candados-electorales> (Fecha de Consulta 07 de mayo de 2014Consultar Anexo no. 4

La FEPADE, realizó para ese año la impartición de un curso de blindaje electoral, para funcionarios públicos y beneficiarios de los programas sociales.

Cabe mencionar que a pesar de las medidas adoptadas, continuó el uso político y electoral de los programas sociales. Tal fue el caso del Estado de Veracruz, en donde se efectuaron elecciones en julio del 2013; prevaleciendo la coacción y la amenaza hacia el beneficiario, lo cual llevó a la destitución del entonces coordinador del Programa Oportunidades en ese Estado¹⁷¹.

También en el caso de Tlaxcala,¹⁷² integrantes del Partido Acción Nacional, denunciaron la participación de funcionarios públicos que hacen uso de su puesto para empadronar a las personas, a cambio de que voten por sus candidatos o partido (PRI) con motivo de las elecciones de 2013.

El Pacto por México llevó consigo la participación de los tres órdenes de Gobierno con la finalidad de evitar el condicionamiento y uso electoral de los programas sociales.

La Cámara de Diputados aprobó un acuerdo de la Junta de Coordinación Política,¹⁷³ con la Comisión de Programas Sociales. Su finalidad es evitar el mal uso de los recursos públicos en materia de fiscalización, la presentación de un calendario de labores para la asignación presupuestal y la presentación del padrón de beneficiarios. Para ello se exhortó la participación de la SEDESOL con el fin de lograr colaboración interinstitucional.

¹⁷¹Turati, Marcela. "Destituye SEDESOL a siete mapaches electorales en Veracruz". Proceso.com.mx (18 de abril de 2013). Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=339371> Fecha de Consulta 17 de agosto de 2014).

¹⁷² Santillán, Gerardo. "Evidencia PAN condicionamiento del voto a favor del PRI: denunciará". e-consulta.com Tlaxcala (13 de noviembre de 2013). Disponible en: <http://e-tlaxcala.mx/nota/2013-11-13/pol%C3%ADtica/evidencia-pan-condicionamiento-del-voto-favor-del-pri-denunciar%C3%A1> (Fecha de Consulta 06 de mayo de 2014).

¹⁷³Histórico Comunicación Social, Cámara de Diputados. "Apoya Jucopo a Comisión Especial de Programas Sociales para evitar uso de Recursos Públicos en elecciones". Boletín no. 1486. (29 de abril de 2013). Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/abril_abril/29_29/1486_apoya_jucopo_a_comision_especial_de_programas_sociales_para_evitar_uso_de_recursos_publicos_en_elecciones (Fecha de Consulta 15 de julio de 2014).

Opinión Expertos en la Materia de Pobreza y Política Social.

Dr. Julio Boltvinik Kalinka¹⁷⁴.

“El fracaso del PROGRESA-Oportunidades (...) Los evaluadores lo mencionan con motivo de los 10 años en 2007. Se hizo un gran evaluación, para ver cuál había sido el resultado y el resultado es totalmente negativo; no disminuye la pobreza, porque la apuesta que había hecho el programa era que, educando a los niños con las becas para que asistieran a la escuela; iba a aumentar el nivel educativo y que el aumento en el nivel educativo, iba a reducir la pobreza. Pues no, los jóvenes egresados de Oportunidades, ganan lo mismo o a veces menos que sus padres.

No ha habido generación de empleos, porque la economía con la cantidad de empleos contribuiría a que esta gente mejor educada entre comillas, saliera de la pobreza. Sin embargo, el nivel educativo es deficiente, sobre todo en el ámbito rural; salen de primaria sin saber leer y escribir”.

Mencionó que con la introducción del neoliberalismo, surge la política social del nuevo modelo:

”La política social está basada en la entrega de transferencias monetarias con el nacimiento de PROGRESA, ahora Oportunidades. No se logró resolver la problemática de la pobreza, debido a que son condicionadas a que la gente se porte bien y haga lo que el gobierno le dice que tiene que hacer. Fracasó porque el ingreso de los hogares no creció por dos razones: no creció el empleo y los salarios reales cayeron. Los pobres extremos no saben lo que necesitan ellos y sus hijos, esto está detrás del diseño de Oportunidades porque los papás no saben que la escuela es una necesidad.

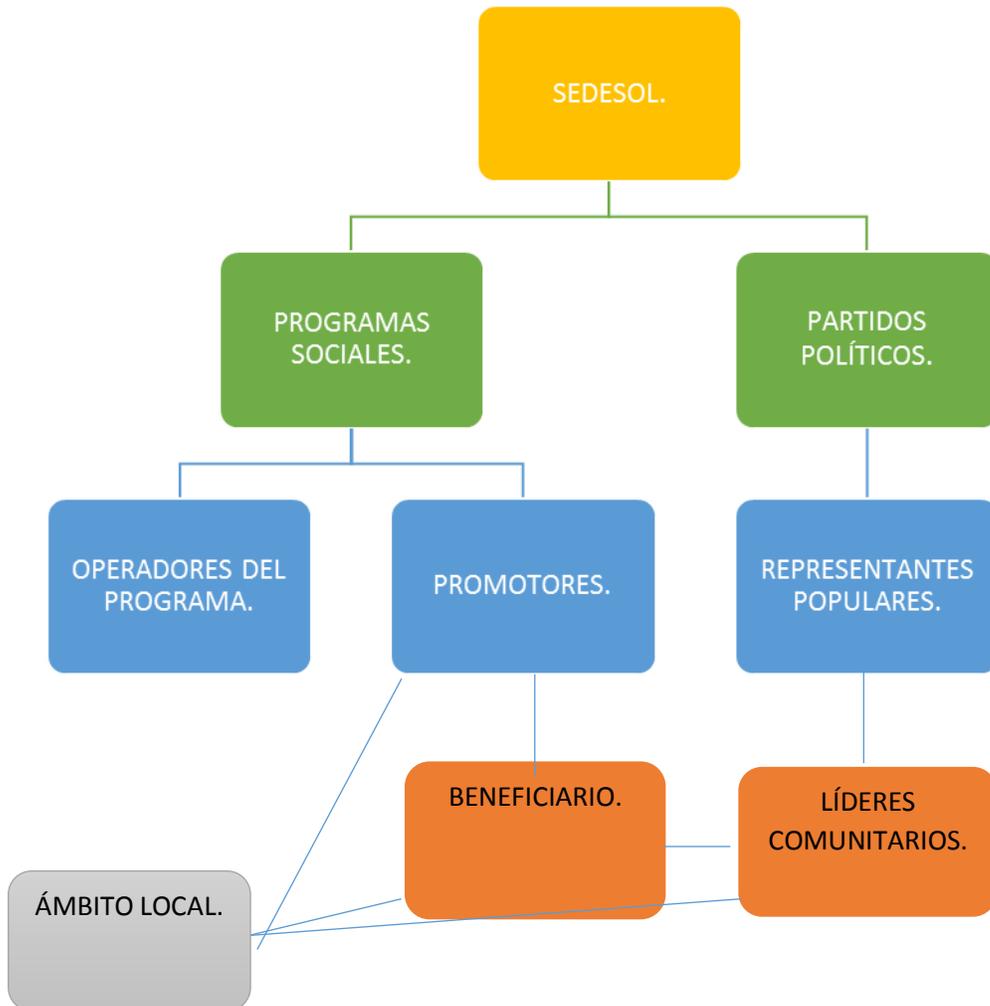
El Programa Oportunidades rompió el tejido social comunitario; ya que al tratarse de un programa focalizado, teniendo como antecedente el PROGRESA en tomar como unidad beneficiara a la familia, los excluyó de cualquier tipo de relación a nivel comunitario.

¹⁷⁴ Extraído de la Ponencia del Doctor Julio Boltvinik correspondiente al Seminario “*Equidad e Inclusión Social, Retos y Perspectivas de la Política Social en el Distrito Federal*”. Celebrado En la Ciudad de México de Octubre a Noviembre del 2013.

La política social debe ser con un enfoque de derechos y la participación de la ciudadanía es indispensable; fomentando igualdad, equidad de género y justicia distributiva. Pero hay una concepción burguesa, lo cual genera discriminación. Sólo hay igualdad burguesa de oportunidades. El conocimiento humano -como el objetivo- para la creación de un estado de bienestar para que la gente florezca y realice todas sus potencialidades, no sólo que tenga lo indispensable para vivir. Su vida debe ser plena, en donde la gente se organice y eso se puede impulsar desde el gobierno. La vida buena y la vida plena para todos.”.

Una vez realizada la observación de los distintos sectores involucrados, se puede establecer el siguiente funcionamiento de los programas sociales.

Gráfico No. 55



Fuente: Elaboración Propia.

El ámbito local tiene primordial trascendencia, ya que es donde tiene su operación el programa. Sin embargo, como puede observarse a pesar de las reglas de operación a las que debe estar sujeta, tanto la SEDESOL como los beneficiarios, éstas no son acatadas; lo cual provoca que exista una falla en la implementación y operación del mismo.

Esto genera las condiciones para el surgimiento y permanencia del clientelismo; debido a que, las personas al no contar con la información suficiente se ven envueltas en la relación dominante/dominado.

El ámbito local es controlado por ciertos líderes, los cuales al ser contactados por personal de la SEDESOL para hacer llegar los recursos; ocasiona que éstos al tener pleno conocimiento de sus características territoriales y poblaciones. Les hacen llegar el recurso a aquellos que actúan sobre una base de confianza y lealtad.

Por lo regular, los entrevistados mencionaron que antes de convertirse en beneficiarios del programa Oportunidades, habían carecido de apoyos gubernamentales; esto generó una situación de marginación y exclusión. Lo anterior se refleja en el agradecimiento que tienen con quienes les otorgaron el apoyo (brokers), al brindarles la oportunidad de gozar de beneficios de algún programa social para mejorar sus condiciones de vida.

Otro punto trascendental es el relacionado a población que ingresa y funge como vocal. A través de los testimonios, pudo observarse que son privadas de sus derechos ciudadanos en materia político-electoral; en gran medida porque les es prohibido participar en actos de campaña y si lo hacen son sancionadas, aun cuando no utilizan el nombre del programa para realizarlo. (En el caso específico de Almoloya de Alquisiras), y que esto es con el fin de prevenir el mal uso del programa con fines electorales.

Se genera una base clientelar en cuanto el líder comunitario hace llegar el recurso a sus seguidores o bien lo utiliza como una forma de ganarlo. Esto propicia que sea desde el ámbito local donde son manipulados los programas, con el simple afán de ganar votos.

Desde el ámbito federal se focaliza, con la finalidad de que zonas donde no existe amplia aceptación por el partido en el poder, se envíe el recurso con la finalidad de ganar simpatizantes en sus filas y posibles votos.

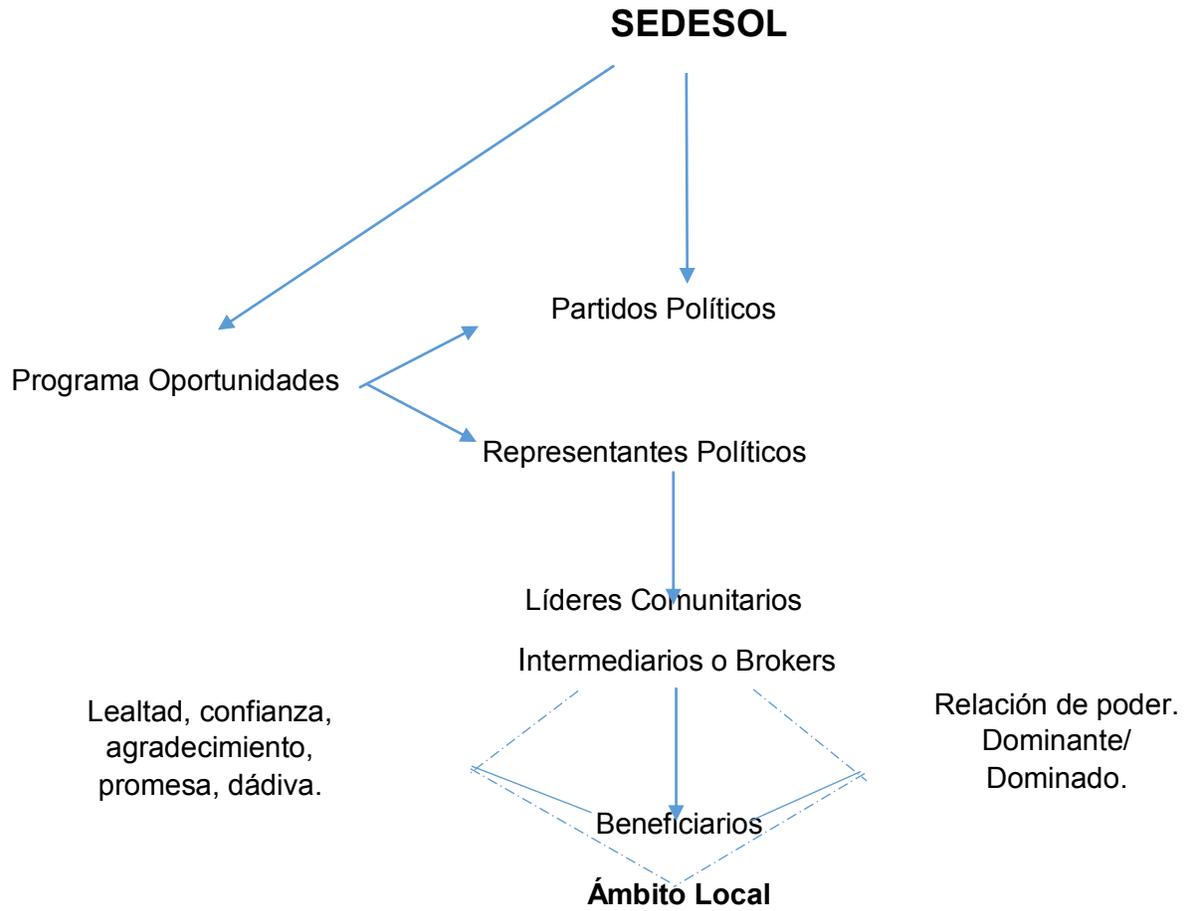
Cabe señalar que la figura del broker, es la principal fuente del clientelismo en la actualidad, ya que es entendido como:

“Las personas que median entre los grupos orientados hacia la comunidad local y grupos orientados hacia la nación que operan a través de las instituciones públicas estatales. Afirma que el papel central de los mediadores o brokers es vincular a personas de las comunidades locales carentes de recursos económicos y de conexiones político-partidistas, con sujetos ubicados en las esferas del poder estatal cuya fuerza a su vez depende del tamaño en número de y de la fortaleza en términos de lealtad del conjunto de sus seguidores personales”:¹⁷⁵

Ejemplificándose gráficamente a continuación:

¹⁷⁵Wolf E. "Aspectos of Group Relations in a complex societies". En E.V Trotta Miguel. *La metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis Institucional*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003, p. 97.

Gráfico No. 55



Fuente: Elaboración Propia.

CAPÍTULO 4

Hacia una propuesta de empoderamiento comunitario: La participación ciudadana versus la relación clientelar.

*Todos estamos aquí porque... Creemos...
Que la pobreza es intolerable en un mundo de abundancia.
Y todos estamos aquí porque estamos convencidos -más bien sabemos- que
podemos terminar con la pobreza en el espacio de nuestra vida,
Con nuestras propias manos y nuestras propias mentes.*

Kofi Annan.

4.1 Consideraciones en torno a la propuesta.

“Entre 2008 y 2010 la población en pobreza en el país pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representó un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. 2009 fue un año económicamente difícil para el mundo. En México la reducción del PIB fue de 6% y se perdieron alrededor de 172 mil empleos netos. Adicionalmente desde 2007 y hasta mediados de 2010, el precio de los alimentos se incrementó incluso a más del sobre que la inflación durante ciertos periodos”.¹⁷⁶

Las precarias condiciones económicas poblacionales incrementaron, a pesar de la implementación de medidas de corte social reflejado en programas sociales. El carácter asistencial genera una falta de capacitación y desarrollo en los individuos.

¹⁷⁶ "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012". Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf) (Fecha de Consulta 07 de mayo de 2014).

Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario: La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.

Ante este escenario se requiere tomar medidas encaminadas a hacer uso correcto de los recursos públicos. El contexto actual ha generado aumento en la pobreza, lo cual trae consigo que exista un incremento en la población que necesite incorporarse como beneficiaria de programas sociales.

Lo anterior, aunado al fenómeno de Gatopardismo y la contienda por cuotas de poder; genera que la política social, a pesar de existir transición partidista en los años 2000 y 2012, contiene la misma problemática del uso político-electoral de programas sociales, sólo han cambiado los actores.

Por lo tanto, es trascendental contemplar las arenas en donde se juega el blindaje electoral: normatividad, fiscalización y participación. Si bien existen leyes e instituciones para blindar los programas sociales, persiste desconocimiento de los derechos fundamentales en los beneficiarios y sus obligaciones.

Es fundamental fomentar la participación de los beneficiarios para contribuir en el combate del uso clientelar de los programas sociales. La construcción de ciudadanía responsable es vital en el blindaje de los programas sociales, de igual forma aquellas acciones encaminadas a formar una contraloría ciudadana, son inherentes para mantener bajo monitoreo y vigilancia el uso de los recursos públicos.

A lo largo de la presente investigación, pudo observarse la prevalencia en el uso electoral de los programas sociales analizando el caso específico del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, lo cual constituye un delito. Esta situación se origina a través del condicionamiento depositado en la figura de los brokers, así como a manos de funcionarios públicos; los cuales bajo amenaza o promesa, afianzan votos.

Los beneficiarios se convierten en dominados, ignorando el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales. Es en el ámbito local donde tiene su reproducción y preeminencia el sistema clientelar, al cooptar la figura del líder comunitario, convertido en broker.

Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario: La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.

A su vez, la asimetría de información predominante en la SEDESOL sobre los días de pláticas informativas y demás eventos del Programa, origina que algunos individuos adquieran el monopolio de la información. En el peor de los casos se trata de operadores políticos o personas que tienen injerencia con algún partido; los cuales, posteriormente son cooptados y se valen del uso de la información para ganar votantes.

Con base en la información obtenida a lo largo de la investigación, he llegado a la siguiente propuesta, teniendo en cuenta el *modelo de atención integral*¹⁷⁷:

A través de la siguiente propuesta, se buscará el empoderamiento de las comunidades rurales y urbanas, otorgándoles apoyos del tipo económico o en especie. Orientando acciones encaminadas al emprendimiento y fomentando el desarrollo de los beneficiarios en sus habilidades y capacidades. Esta serie de medidas contribuirán con el crecimiento económico y desarrollo social al interior de ellas.

Para efectuar estas acciones, es indispensable la participación de diversos actores; entre los cuales figuran las relaciones intergubernamentales y la sociedad civil organizada. La creación de conciencia ciudadana y una cultura cívica y política sólida, contribuirá a la disminución para uso electoral de los programas sociales.

Es primordial la adopción de una política social redistributiva; y así evitar su uso como caridad o mero asistencialismo, que no permite contribuir al florecimiento de los individuos como seres con un potencial significativo.

A pesar de la evaluación, por parte de las Instituciones gubernamentales encargadas de tal efecto como la FEPADE y las medidas empleadas por la SEDESOL en períodos electorales (capacita a sus funcionarios para evitar el uso

¹⁷⁷ El modelo de atención integral contempla la convivencia y participación de distintos sectores –sociedad civil, gobierno, iniciativa privada, beneficiarios-, con la finalidad de realizar acciones conjuntas que permitan el desarrollo de la comunidad. En: Treviño de la Garza, Luis Carlos. *El largo camino de la Pobreza a la Prosperidad. Un modelo para el desarrollo integral, comunitario y regional*. México: Trillas, 2004.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

electoral de los programas sociales); prevalece el desconocimiento en los beneficiarios para prevenir y corregir delitos electorales en el programa.

Es trascendental erigir instancias que se encarguen del monitoreo constante y evaluación, además de lo realizado por el CONEVAL. Para este efecto se propone la creación del observatorio ciudadano de los programas sociales; el cual implica la participación inherente de distintos actores involucrados.

Para tales efectos se consideran las siguientes medidas:

1.- La transición de los programas sociales de carácter asistencial, por programas que tengan como característica el fomento al desarrollo en las capacidades en los individuos. Cabe señalar la medida instrumentada por el Gobierno Federal, en la figura de Opciones Productivas.

Es trascendental incluir mecanismos generadores de cohesión social y tejido social. A su vez, es pertinente que a través de ello se contribuya al empoderamiento de las comunidades y una vez implementado, lograr el crecimiento económico y el desarrollo social de las mismas, en una visión a largo plazo.

2.- Fomentar las relaciones intergubernamentales. A partir de esto, se contribuirá a fomentar el crecimiento económico de las localidades y lograr el desarrollo regional. Una estrecha vinculación entre política económica y social. Éste podría realizarse con las siguientes instituciones:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Como la instancia encargada de asignar el gasto presupuestal.

Secretaría de Desarrollo Social: Como la institución encargada del rumbo de la política social.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Como la encargada de realizar cursos de capacitación en el ámbito urbano sobre manejo de las microempresas.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

Para el ámbito rural, otorgando apoyos o subsidios como: el Apoyo a la Agricultura Familiar, Programa de Fomento Ganadero, a la Agricultura y el Programa de Comercialización. A su vez, es indispensable formar redes de productores ganaderos y agricultores, con la finalidad de que éstos intercambien sus productos y puedan ser distribuidos en la región.

Instituto Mexicano del Seguro Social: En materia de salud, es indispensable su participación en materia de prevención de la salud física y mental; ya que si los individuos se mantienen con buen estado pueden realizar sus actividades. De forma prioritaria estaría la atención oportuna y eficaz a niños con estado de desnutrición.

Secretaría de Educación Pública: Con la finalidad de contribuir en la dotación de educación básica a aquellas poblaciones que se encuentran con estudios incompletos o bien en donde persista el analfabetismo.

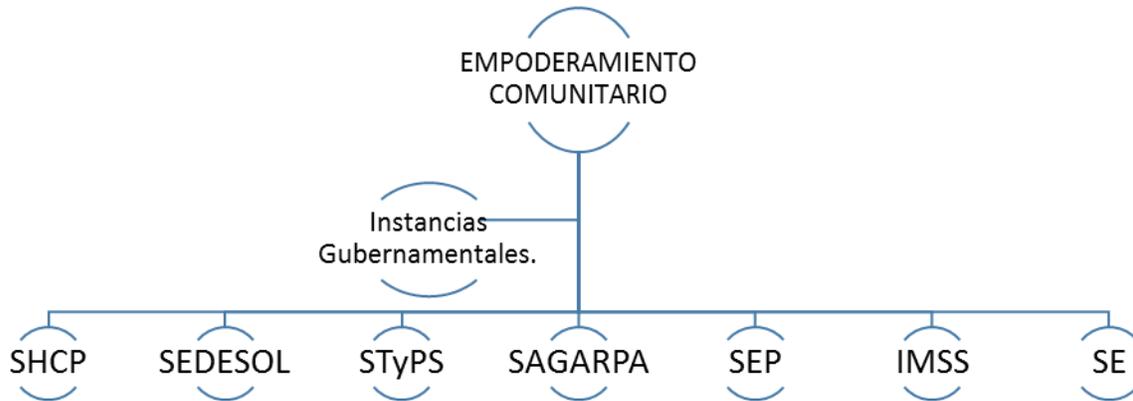
Secretaría de Economía: Por medio de los créditos otorgados al FONAES, respecto al financiamiento a grupos que sean emprendedores para pequeñas y medianas empresas. Esto podría aplicarse en zonas conurbadas. A la par de la creación de redes de productores, los cuales puedan ser capaces de intercambiar entre sí sus productos.

Bajo una hipótesis encaminada a la creación de un eje transversal, se realizarían medidas en conjunto para procurar el bienestar de los individuos. Además del fomento al crecimiento económico y el desarrollo social, desde un enfoque integral se pueden lograr mejoras en la vida comunitaria, al ser los propios individuos los que decidan el tipo de necesidades que son de atención inmediata.

Es trascendental fomentar la participación y el acuerdo con las autoridades estatales y municipales, ya que es en el ámbito local donde se logrará empoderar a las comunidades.

Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.

Gráfico No. 57



Fuente: Elaboración Propia.

A través del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, se conseguirán acuerdos o convenios entre ellas para otorgar los beneficios de programas sociales con enfoque preeminente en el desarrollo de capacidades individuales.

Para ello es primordial la inclusión de otros actores para involucrarlos en el proceso de asignación de programas, tanto en la selección de zonas como en la asignación de beneficios. Esto podría ser cubierto por la sociedad civil organizada, bajo un enfoque de transparencia en los procesos y a su vez, evitar el uso clientelar de los programas sociales; derivados de la dádiva o agradecimiento. Sería un actor imparcial el que se encargue de esta fase y coadyuvaría a la eliminación de futuros compromisos electorales.

4.1.1 Observatorio Ciudadano en Materia de Programas Sociales.

La presente propuesta está encaminada a la participación de distintos actores tanto gubernamentales, de la sociedad civil, académicos o investigadores y ciudadanía; coadyuvando en la asignación y seguimiento de los programas sociales. Para llevar a cabo acciones como: el monitoreo, verificación y evaluación.

El observatorio ciudadano se enfoca en los siguientes objetivos:

- 1) La participación de la sociedad civil organizada en la selección de localidades, existe una diversidad de éstas que se encuentran trabajando en lugares específicos.

Su aportación coadyuvaría en la realización de diagnósticos sobre la composición de la población, así como las principales problemáticas y potencialidades de las comunidades.

Al coordinarse con las instancias gubernamentales, éstas decidirán junto con la participación de la sociedad civil, el tipo de programas que pueden ser puestos en marcha. Para ello, es indispensable contar con las adecuadas de acuerdo con el tipo de localidad; un ejemplo de esto es la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de la República Mexicana¹⁷⁸.

- 2) El manejo del enfoque de modelo integral es sustancial; ya que las instancias correspondientes del diseño de las políticas deben conocer el tipo de necesidades que presentan las comunidades y las actividades económicas que realizan. La participación de académicos o

¹⁷⁸ Esta Organización contempla el trabajo a nivel nacional en relación a los pequeños productores. En: Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de la República Mexicana. Disponible en: http://rednacionalroca.org.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage (Fecha de Consulta 15 de julio de 2014).

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

investigadores, es fundamental en la elaboración de los manuales de capacitación que se realizarán en las comunidades.

- 3) Una vez identificadas las potencialidades de las comunidades, se emplearán los recursos destinados a distintos programas gubernamentales que se implementarán. Éstos deberán incluir como eje transversal el desarrollo social y el empoderamiento comunitario.

Esto se realizará a base de consensos y negociaciones realizadas entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales con los individuos de las comunidades. Aquí cobra fuerza la cooperación entre las autoridades locales y/o municipales; con la finalidad de que los representantes políticos (diputados locales, federales, presidentes municipales), hagan llegar las demandas a las distintas secretarías y con base en ello pedir el presupuesto a la Secretaría de Hacienda.

- 4) Una vez realizado el diagnóstico e identificado el tipo de programas que se implementará, es necesario resaltar lo siguiente:

“Aunque no es un instrumento para el desarrollo, sí hemos querido incluir aquí lo relativo al fomento asistencial ya que, en la actualidad debido a tantos años de retroceso, las comunidades y regiones pobres deben, al menos por un tiempo, ser apoyadas asistencialmente, desde luego con un pleno respeto a la dignidad humana de sus habitantes, los casos deben ser acreditados e investigados debidamente”.¹⁷⁹

Este argumento está dirigido a los individuos que se encuentran en pobreza extrema. La ruptura de la precariedad alimentaria contribuirá al desarrollo de sus

¹⁷⁹ Treviño de la Garza, Luis Carlos. *"El largo camino de la Pobreza a la Prosperidad. Un modelo para el desarrollo integral, comunitario y regional"*. México: Trillas, 2005.

Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario: La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.

capacidades, teniendo como principal objetivo el combate a la desnutrición originada incluso desde el nacimiento; lo cual desencadena en un desarrollo físico y mental inadecuado, falta de atención escolar, baja productividad y rendimiento.

Bajo este principio, realizándose previamente un diagnóstico de las sociedades civiles, deberán dirigirse los recursos para casos de atención inmediata.

- a) Que las organizaciones de la sociedad civil sean las encargadas de realizar el levantamiento de las condiciones socioeconómicas de los posibles beneficiarios. Con base en ello y en su diagnóstico previamente establecido se haga llegar a las instancias gubernamentales. Esto será sobre una base de cooperación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

Con ello se eliminará la figura intermediaria de líderes comunitarios inmiscuidos en partidos políticos, que hacen valer su condición para fomentar el compromiso y la fidelidad de quienes ingresan bajo sus medios a algún programa social; tratándose del inicio de la base clientelar y su uso político-electoral.

Gráfico No. 58



Fuente: Elaboración Propia.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

- b) Una vez localizados los beneficiarios; se debe procurar, como lo realizaba el Programa Oportunidades, que éstos asistan a pláticas informativas, para hacerles de su conocimiento sus derechos, obligaciones y corresponsabilidades.

- c) Las pláticas informativas siguiendo el esquema del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; serán impartidas por instancias gubernamentales, en materia del ámbito operativo de aplicación del programa y por asociaciones civiles, en el ámbito de la creación de conciencia ciudadana y materia cívica.

Esto se realizará para hacer del conocimiento de los beneficiarios cuáles son las instancias involucradas en el proceso y aquellas a las que pueden acudir en caso de alguna queja o denuncia.

- d) Fomentar la construcción de ciudadanía. Al ser los individuos partícipes en la toma de decisiones de su comunidad y en el proceso de monitoreo y evaluación, se logrará su inclusión.

Para que todo esto sea funcional se necesita dentro del andamiaje institucional una administración funcional, ya que a lo largo de esta investigación puede observarse que es en la fase de la implementación en donde surgen las principales problemáticas, por lo tanto debe estar encaminada a los siguientes principios de *gestión estratégica*:

“Gestión Programática: Consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas de desarrollo social. La participación activa, compromiso y trabajo con los beneficiarios, no solamente garantiza una creación de valor,

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

sino que ayuda a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento del sistema democrático.

Gestión Política: Consiste en crear y/o consolidar la legitimidad, los recursos, la autorización y/o el apoyo para implementar la misión organizacional y crear valor público. Actúa sobre las relaciones de la organización con su entorno. Incluye estrategias para consultar, escuchar, proponer, deliberar, movilizar, comunicar y promover con comunidades, organizaciones de la sociedad civil, ONG's, ciudadanos, medios de comunicación, etc.

Gestión Organizacional: Propone establecer y manejar una organización comprometida con su misión, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible que cree valor social".¹⁸⁰

Desde el punto de vista de la implementación; las organizaciones encargadas de ello, deberán tener un enfoque de eficacia y eficiencia para crear un ambiente democrático y de consenso; orientando a los miembros sobre la importancia de la comunidad y su bienestar.

A través de la participación ciudadana, se logrará mantener constante comunicación con los distintos actores involucrados y contribuirá a la eficaz implementación bajo una óptica de democracia representativa. Es por esto la importancia de incluir a la sociedad en los procesos de toma de decisiones para su legitimación y lograr una búsqueda de satisfactores orientados hacia su bienestar.

Para el monitoreo y vigilancia de los programas sociales implementados, debe existir énfasis en las tres esferas del poder mencionadas anteriormente: normatividad, fiscalización y participación; para lo cual se planea lo siguiente en materia de blindaje electoral:

¹⁸⁰ Mokate Karen, Saavedra Jorge. *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, p. 22-23.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

- I. Que esté a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. En primera instancia realizará la vigilancia en la aplicabilidad de los recursos públicos. (presupuesto ejercido, padrones de beneficiarios, etc.). Seguirá tal como se presenta en Cámara de Diputados actualmente, la realización de un informe sobre los padrones y aplicabilidad de los recursos. A su vez, realizará observaciones sobre los principales indicadores.
- II. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. En materia de transparentar el ejercicio fiscal y operativo de los recursos públicos asignados en materia de programas sociales.
- III. Organizaciones de la Sociedad Civil. Efectuando el monitoreo de los programas, debido a que éstas al conocer las características de las comunidades, conocerán el avance a partir de que resultaron beneficiarias tanto cuantitativamente como cualitativamente.
- IV. Ciudadanos. Los mismos que son beneficiarios de los programas sociales, como actualmente es la figura de los comités comunitarios; convirtiéndose en observadores, reforzarán el principio de contraloría social.

Deberán ser los encargados de vigilar el empleo de los recursos públicos asignados y participar en la libre elección de sus representantes. A lo largo de la investigación, se tuvo como una variable la abstención de los comités de promoción comunitaria en tener participación política, ante el temor de ser sancionados, llevándose a cabo como una medida preventiva de utilizar el programa con fines electorales. Sin embargo, tienen derechos de libre elección y asociación política; por lo tanto, presuponiendo la existencia de cultura ciudadana, éstos no se verán cooptados para hacer uso indebido del programa. Este proceso estará a cargo de vigilarlo la sociedad civil, beneficiarios y ciudadanía participativa.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

- V. Académicos e Institutos. Con la finalidad de elaborar informes sobre el funcionamiento de los programas sociales, así como recomendaciones en caso de que se traten de evaluaciones externas. Contribuirá a corregir distintas problemáticas que puedan presentarse a lo largo de la implementación.

Gráfico No. 59



Fuente: Elaboración Propia.

**Hacia una Propuesta de Empoderamiento Comunitario:
La Participación Ciudadana versus la Relación Clientelar.**

Evaluación:

Además de la realizada por Instituciones como CONEVAL y ASF, es importante que exista por parte de organizaciones de la sociedad civil inmiscuidas. Su punto de vista permitirá medir el impacto en la calidad de vida de los beneficiarios y mejora en las comunidades respecto a su desarrollo social y crecimiento económico.

El enfoque de empoderamiento comunitario, responde ante la relación clientelar. Al fomentar la productividad y el desarrollo, participación activa, concientización y cultura cívica, la población tendrá una libre elección de sus gobiernos y con ello, encaminar a una de las funciones esenciales por la cual se erigió el Estado: la búsqueda del bienestar social.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.

A lo largo de la presente investigación se obtuvieron características inherentes a la forma operativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. A su vez, la importancia que adquiere la figura de los intermediarios o brokers en un intercambio preestablecido (programas sociales-votos y compromisos políticos y/o electorales).

Las características que se observaron fueron:

- 1) La base de funcionamiento y operatividad del ente denominado Estado, a través del Gobierno y la Administración Pública, tiene dentro de sus principales objetivos la búsqueda del bienestar social. Surgiendo para ello la Política Social, como el medio por el cual se asignan funciones encaminadas en la atención de las principales necesidades sociales, divididas en sectores.

Uno de ellos es la pobreza, lo que la ha convertido en un tema prioritario en la agenda de Gobierno, al significar un factor que diluye el progreso y el desarrollo. Esto se observa a partir de las condiciones de vida que persisten en los individuos; como la desnutrición, la deserción escolar, etc.

- 2) La base conceptual de la Política Social en torno a su “deber ser”, se desvirtúa en la medida que se busca cumplir con un índice elevado de bienestar general social, pero bajo un esquema de interés particular depositado en funcionarios públicos, partidos y/o candidatos políticos.

Conclusiones.

- 3) Existe opacidad y asimetría en la información brindada por las instituciones encargadas de la implementación, seguimiento, verificación y control del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Como se observó en el estudio de campo, existen beneficiarias que no han sido objeto del proceso de seguimiento y verificación, lo cual obstaculiza la medición del impacto del programa.

- 4) Existe una brecha entre los objetivos y población beneficiaria; con base en lo señalado en las Reglas de Operación y la realidad tangible. En lo relativo al ingreso de aquellos hogares cuyas características no se encuentran relacionadas con los criterios de elegibilidad.
- 5) Existe un vacío en lo concerniente a seguimiento y verificación, con base en los resultados obtenidos del estudio de campo; se observó una disfunción prevaleciente a lo largo del tiempo que lleva operando el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En el caso del municipio de Almoloya de Alquisiras, se genera una desigual distribución en la verificación, al existir zonas donde no se ha realizado. Por otra parte, la delegación Iztapalapa tiene un precario proceso de seguimiento y verificación; debido a que no se ha realizado a pesar de operar ya por más de 4 años.

- 6) La relación clientelar como resultado de esta investigación y realizando un contraste con las hipótesis iniciales; se deriva a partir de las siguientes variables observadas.

- El origen o surgimiento de la relación clientelar ocurre en el ámbito local, particularmente en la comunidad.
- Tiene efecto a través de los intermediarios o brokers, los cuales se convierten en el canal para realizar la asignación de los beneficios a sus simpatizantes.
- En el caso específico de los Programas Sociales, se deposita el beneficio a cambio de apoyo incondicional en los períodos electorales y eventos políticos.

Una vez analizado los resultados de la investigación, el broker o líder comunitario forma parte de las causas fundamentales por las que se mantiene vigente esta vieja práctica, que ha evolucionado a través del tiempo; sólo han cambiado los actores de un partido político a otro. Lo anterior, va en contra de los principios básicos y reales en una democracia participativa diagnosticándose un fenómeno “Gatopardista”. Esto se refleja de forma tangible en la matriz de resultados, con las variables correspondientes a las causas de baja, conocimiento de instancias para realizar quejas y/o denuncias.

- 7) El clientelismo “fino” o institucional, surge en menor medida, siendo un factor clave en el análisis. Contrastando con la hipótesis inicial, resulta negativa. De acuerdo a la recolección de material hemerográfica se refleja la relación político-clientelar en funcionarios públicos; sin embargo al cruzar la información con el trabajo de campo, no predomina esta situación.
- 8) A pesar de las medidas preventivas para contener el uso político-electoral del Programa Oportunidades permanece un vacío en el seguimiento en períodos que no son electorales. Para ello sería valioso contar con instancias nacionales e internacionales para el monitoreo y vigilancia.

Conclusiones.

9) Ante este escenario, se presentan las principales problemáticas, contrastando con lo especificado en las reglas de operación.

Éstas se enfocan en lo siguiente:

- La focalización no está basada dentro de lo señalado en las reglas de operación en lo concerniente a que deben ser identificadas e ingresadas las personas en condición de pobreza extrema. (Numeral 3.2.1)
- Duplicidad de los apoyos y falta de coordinación interinstitucional. (Numeral 3.7.3, 3.7.3.1).
- El incumplimiento del proceso de recertificación de parte de la Secretaría de Desarrollo Social y de verificación permanente de las condiciones socioeconómicas (Numeral 4.4.3, 4.4.3.3)
- El incumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios en lo concerniente a la inasistencia a las pláticas informativas. (Numeral 4.2.3)
- Atención e información a las familias beneficiarias. (Numeral 4.6)
- Falta de transparencia en lo concerniente a la información incompleta de parte de la Secretaría en sus pláticas informativas con el fin de dar a conocer al beneficiario sus derechos para poder realizar quejas y/o denuncias. (Numeral 9, 11, 12).
- La falta de acciones específicas en relación con el blindaje electoral, tal como informar a sus beneficiarios las causas de suspensión de forma definitiva, temporal o indefinida, con la finalidad de prevenir la incertidumbre y con ello, sea de su conocimiento las acciones que puedan contribuir a que pueda ser dado de baja del programa. (Numeral 10).

A su vez, con respecto a la ciudadanía se generan las siguientes situaciones:

- ❖ Falta de cultura política.
- ❖ Falta de información o bien que no asuman su responsabilidad como beneficiario, esto en lo concerniente a los mecanismos a los que puede acudir para quejas y/o denuncias.

Conclusiones.

- ❖ Desconocimiento de sus derechos humanos fundamentales, como lo es la alimentación, educación y salud, plasmados en la Carta Magna y Estatutos Internacionales.
- ❖ Desconocimiento de las Instituciones de donde proviene el Programa, así como los responsables de su asignación e integración.

Esto ocasiona y genera las condiciones para que tenga lugar el clientelismo, debido a que las personas al no contar con la información suficiente, se ven envueltas en la relación dominante/dominado.

- 10) En materia de programas de combate a la pobreza, se requiere de la participación y coordinación interinstitucional, con la finalidad de fortalecer los mecanismos con cuales se favorecerá a los individuos en la dotación de herramientas que coadyuven a la formación profesional y laboral, insertándolo en la vida productiva y generar con ello su desarrollo individual y comunitario.

ANEXOS.

ANEXO no. 1

Cuadro V.1

CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR LÍNEAS DE ACCIÓN

Categorías o tipos	Descripción	Líneas de acción	Ejemplos
1. Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas permanentes y de corte asistencial - Objetivo: cubrir los déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural - Larga tradición en la región 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias directas de ingresos no condicionadas - Transferencias directas de ingresos condicionadas - Transferencias de alimentos - Transferencias de otras especies - Subsidios de precios o tarifas reducidas - Programas de vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de transferencias condicionadas - Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal - Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: transferencia de especies no alimentarias - Misión "Mercal", República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados
2. Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos - Plazo definido - Concentración en medidas paliativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones de desempleo - Programas de emergencia vinculados al empleo - Protección social en crisis económica - Asistencia social directa - Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de emergencia vinculados al empleo - Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por violencia interna - Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua
3. Programas orientados a grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables - Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades) 	<ul style="list-style-type: none"> - Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil) - Jóvenes - Mujeres jefas de hogar - Grupos con discapacidades - Adultos mayores - Grupos étnicos - Sectores productivos deprimidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las más pobres) - Programa de salas cuna, Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud) - Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar, Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales - Beca para estudiantes de origen indígena, Chile
4. Programas públicos orientados a la producción y el empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente - Mitigación de la pobreza a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitación laboral y capacitación - Proyectos productivos - Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito productivo solidario, Ecuador; orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación.
5. Orientación comunitaria y fondos de inversión social	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan - Desarrollar capacidad local de gestión - Desarrollar capital social de las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoconstrucción de infraestructura social básica - Formalización y regularización de tierras y viviendas - Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo participativo de inversión social, Argentina; desarrollo de capacidad local de gestión en áreas con población predominantemente indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios - "Vivir mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano - "Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema - Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marcia Pardo, "Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

ANEXO no. 2

Causas de Suspensión.

*Reglas de Operación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,
2012.*

Adicionalmente, los apoyos monetarios de educación media superior, se suspenderán de forma definitiva cuando:

*El becario haya recibido durante cuatro años calendario el apoyo educativo en educación media superior, contados a partir del primer bimestre en que recibió por primera vez el apoyo de este nivel educativo.

La emisión de apoyos educativos a becarios que hubiesen causado baja en ciclos escolares anteriores, por las siguientes causales, podrá reanudarse cuando el becario salga del supuesto que generó su baja.

En educación básica:

*Si el becario cursa el mismo grado por tercera vez. Los apoyos se reanudan cuando el becario avance de grado.

*Si el becario acumula dos suspensiones anuales por alcanzar 12 faltas injustificadas en el ciclo escolar. Los apoyos se reanudan cuando se certifique la inscripción al nuevo ciclo escolar.

Apoyo Jóvenes con Oportunidades.

Los beneficiarios de Jóvenes con Oportunidades que hayan obtenido este apoyo y decidan reinscribirse a otros sistemas de educación media superior, no tendrán derecho a recibirlo por segunda ocasión.

Apoyo Adultos Mayores.

El apoyo monetario de adultos mayores se suspende definitivamente cuando:

1. Fallece el adulto mayor.
2. El adulto mayor abandona el hogar.
3. El adulto mayor no cumple con la corresponsabilidad de asistir a los servicios de salud por dos o más semestres consecutivos.

4. Se detecte duplicación o esté siendo atendido por el Programa 70 y Más de SEDESOL.

ANEXO 3

Resultados del Estudio de Campo.

Actividades económicas.	
Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<p>El 53.33% de total de las encuestadas, se dedica a las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none">• Agricultura y venta de aguacate, durazno, maíz, limón, chile manzano.• Venta en la cabecera municipal de sus productos (tortillas hechas a mano, pan, tamales, pulque, galletas artesanales, productos lácteos).• Trabajan por cuenta propia.• Venta de artículos para el hogar (Baberos hechos a mano, sombreros, huaraches).• Compra, crianza y venta de animales domésticos (vacas, cerdos, chivos, gallinas, caballos).• En época de las fiestas patronales se dedican al comercio (venta de productos alimentarios: comida casera, algodones de azúcar, pulque, buñuelos, elotes, dulces de calabaza, chilacayote).	<p>El 60% del total de las entrevistadas se dedican a las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none">• Negocio propio de papas fritas o dulces, instalado en las calles.• Asuntos relacionados con partidos políticos.• Tiendas de abarrotes.• El 40% se dedica a labores concernientes al hogar.

Anexos.

<ul style="list-style-type: none">• Venta de abarrotes en algunos casos o bien cuentan con un comercio propio.• El 46.66 % restante se dedica a las labores del hogar.	
---	--

Situación y condiciones de la vivienda.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none">• El 80% de las viviendas son propias de los beneficiarios, el 20% son compartidas con hijos o nietos.	<ul style="list-style-type: none">• El 46.66% de las personas entrevistadas no cuentan con casa propia y rentan. Esto se origina en gran medida porque son provenientes de otros estados como Puebla, Oaxaca., etc.• El 13.33% cuentan con casa propia o bien la comparten con sus familiares (40%).

Aspectos Educativos.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none">• El 46.66% tienen hijos cursando los grados básicos de educación. El 20% corresponde a primaria y 20% a secundaria.• El 6.66% de los casos en donde asiste a educación media superior o Bachillerato. La mayoría de los jóvenes	<ul style="list-style-type: none">• El 73.33% estudian la educación básica, el 6.66% la media superior, y la educación superior.• Las becas que llegan a recibir son de parte del Gobierno del Distrito Federal.

Anexos.

<p>contraen matrimonio entre los 15 y 18 años, significando un factor para que no concluyan sus estudios.</p> <ul style="list-style-type: none">• El 40% de los beneficiarios no tiene hijos cursando algún nivel educativo.• A su vez como condición para ser beneficiario de las becas escolares, mencionaron que los niños deben asistir a la escuela vestidos de forma higiénica y adecuada.	
---	--

Forma de Ingreso.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none">• El 100% de los beneficiarios comentaron que su ingreso no tuvo intermediarios. Fue por parte de personal de SEDESOL; ellos se encargaron de citarlos en la cabecera municipal para realizar el estudio socioeconómico, éste se efectuó en una hoja con letra de molde. Mencionaron que no visitaron los domicilios en un inicio.• Posteriormente visitaron el 60% a los domicilios de las familias beneficiarias.	<ul style="list-style-type: none">• El 26.66%, ingresaron al programa directamente por parte de personal de SEDESOL; cuando estaban levantando las entrevistas en la calle. Esto se realizó con una máquina; la cual arrojaba los resultados casi de forma inmediata, dándole a saber al entrevistado si había resultado seleccionado. Para ello, les proporcionaron una hoja donde especificaba su ingreso o su no ingreso.• El 73.33% ingresó por medio de un operador político. El promotor de SEDESOL, iba acompañado por uno de ellos; con la finalidad de entrevistar a aquellas personas que siempre los habían apoyado, haciéndoles hincapié quienes

Anexos.

	<p>debían ingresar.</p> <ul style="list-style-type: none">• Algunas personas al ver que los promotores estaban haciendo las entrevistas los llevaron hasta sus domicilios para que les realizaran el estudio. Otros más eran entrevistados en la calle y no se realizó el estudio de las condiciones de vivienda.• Las personas inicialmente se negaban a participar en la entrevista, mostrando incredulidad en la asignación de beneficios. Señalaron que su pensamiento giró en torno a que se trataba de algún partido político buscando simpatizante, quizá por temor o vergüenza algunos no aceptaron su condición de pobreza.• Existen zonas de Iztapalapa en donde las personas viven en casas de madera y lámina y que nunca recibieron la visita de los promotores de SEDESOL o algunos no quedaron dentro del Programa.• Cabe señalar que la mayoría de las personas encuestadas que ingresaron a través de un líder o broker señalaron que el promotor de SEDESOL les iba señalando lo que debían contestar en la entrevista para que fueran aceptados como hogares en condición de pobreza extrema.• La mayor parte de las entrevistas realizadas se basaron en la mentira, según afirman los mismos beneficiarios.
--	--

Duplicidad de los apoyos.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • El 13.33% Cuentan con la pensión de adultos mayores denominada “70 y Más”. Existen casos de personas de 70 años que es beneficiaria de este programa y a su vez es titular de Oportunidades. Esto significa una duplicidad en los apoyos de una misma dependencia gubernamental. Lo cual supondría según las reglas de operación causa de suspensión definitiva 	<ul style="list-style-type: none"> • El 20% cuenta con algunos apoyos de parte del Gobierno del Distrito Federal como es el caso de madres solteras, becas educativas, pensión universal de adultos mayores, etc. • Otro 20% de las personas cuenta con programas delegacionales como lo es el apoyo para la adquisición de gas, teniendo niños de 0-5 años.

Mejora en las Condiciones de Vida.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • El 93.3%% de los beneficiarios entrevistados concordaron en que el Programa a partir de su implementación es muy favorable para la adquisición de ciertos bienes básicos, ya sean alimentarios, aparatos electrodomésticos, ropa, zapatos, etc. Así como algunos productos destinados 	<ul style="list-style-type: none"> • El 46.66% de los beneficiarios utilizan la mayoría de sus apoyos para comprar productos alimentarios, o bien, para algunos gastos que llevan a cabo. Como es el caso de apoyo a sus hijos para poder asistir a la escuela. Señalaron además su utilidad en el pago de renta de una vivienda.

Anexos.

<p>a sus actividades económicas como es el caso de algunos animales o bien el alimento para los mismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el ramo educativo lo utilizan principalmente para la adquisición de uniformes escolares o útiles. • Sin embargo, ese mismo 100% llegó a la conclusión de que el apoyo es insuficiente para mejorar tangiblemente su calidad de vida. Debido a que éste no aumenta a la par del alza de los precios en los productos de la canasta básica. • A su vez, un aspecto que es imprescindible destacar es el hecho de que muchas mujeres son despojadas de su apoyo por su propio cónyuge, teniendo como consecuencia que éstos lo utilicen en algunos casos para consumir bebidas alcohólicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quienes no cuentan con atención médica lo utilizan incluso para la compra de medicamentos.
---	--

Pláticas Informativas.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • El 100% afirmó que son informados por las vocales sobre los días en que deberán asistir. • Asisten de forma bimestral a las pláticas; ya que en caso contrario, se les descuenta la mitad del apoyo en el componente alimentario. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 80% se informa de las pláticas, acudiendo a la oficina de atención. Las vocales no les hace llegar la información de forma oportuna sobre las pláticas. • El 86.66% acuden de forma bimestral a las pláticas, ya que de no ser así se les retiene el apoyo hasta por seis meses.

Anexos.

<ul style="list-style-type: none"> • Asisten de forma periódica a las citas médicas en el componente salud, ya que de no realizarlo se les descuenta la mitad del componente alimentario. Su asistencia depende de las necesidades requeridas. En caso de padecer alguna enfermedad crónica como diabetes o hipertensión arterial sus consultas son una vez al mes. De no ser así, asisten cada seis meses a consulta médica y de forma bimestral a toma de signos, peso y talla. Deben asistir, de igual forma pláticas sobre prevención de salud. Las fechas en que deben asistir las plasmarán en el carnet de consultas médicas. • Acuden a realizar aseo de las instalaciones de su comunidad donde se llevan a cabo las pláticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin embargo, existen personas (13.33%), que no asisten hasta por tres formas consecutivas a las pláticas y no se les ha realizado el descuento correspondiente. • Acuden a hacer aseo en delegaciones aledañas, las cuales se encuentran muy lejos de su comunidad como es el caso de la delegación Xochimilco. • Los que únicamente tienen el componente alimentario, asisten sólo a las pláticas informativas.
---	--

Comités de Promoción Comunitaria.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • Del total de beneficiarias encuestadas el 20% ha fungido como vocal. Mencionaron que tienen un proceso de capacitación con el fin de orientar a las beneficiarias sobre el programa. Tienen lugar cada tres meses. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 100% de las encuestadas concuerdan en que no conocen a las vocales. • Acuden directamente a las oficinas en donde se realizan las pláticas para poder enterarse sobre los días de las mismas. • La última vez que las eligieron (2014), tuvo

Anexos.

<ul style="list-style-type: none">• Inicialmente eran elegidas en asamblea. Actualmente ante la negativa de éstas en participar con esa función, las designa el promotor.• Su función dura 3 o 4 años.• Tienen la responsabilidad de informar si una persona no está en condiciones de ser beneficiaria. Bajo su resguardo otorgan el folio y los nombres de las beneficiarias y con eso es suficiente para poder darlas de baja.• Existen casos de algunas vocales que al no estar en condiciones de extrema pobreza y ser elegidas para ello, pedían reelegirse ante el temor que de ser sustituidas o ser dadas de baja. Ante esta circunstancia, algunas permanecieron como vocales.• Son informadas en caso de que exista “Ampliación”, es decir que puedan ser dados de alta nuevos beneficiarios.• Les prohíben asistir a actos proselitistas o bien apoyar a algún candidato, aun cuando no utilicen el nombre del programa para esos fines; ya que de hacerlo pueden ser denunciadas y con ello ser dadas de baja.	<p>lugar en una de las pláticas informativas. Sin embargo, las vocales electas son de distintas colonias, por lo tanto no las conocen y no existe vinculación.</p>
--	--

Causas de Baja.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none">• El 100% afirmó que la principal causa de baja es como consecuencia de no asistir a las pláticas informativas.• No proporcionar datos fidedignos, es una causal. Algunas señalaron que hubo mentiras en el proceso de estudio socioeconómico sobre las condiciones reales de vida.• Fueron dados de baja a causa de no mostrar mejora en sus condiciones de vida, como es el caso de seguir respondiendo lo mismo que cuando fueron incorporados (carencia de aparatos electrónicos), cuando en realidad éstos eran escondidos y ante el temor de que fueran dados de baja mentían en el estudio.	<ul style="list-style-type: none">• El 100% señala que la principal causa para ser dados de baja fue la inasistencia de forma periódica y continua a las pláticas informativas.

Problemas con los Pagos.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • El 100% mencionó que en época electoral, existió retraso en los pagos y no se depositó de forma retroactiva. • Ante esta cuestión no recibieron alguna respuesta a sus quejas interpuestas a los promotores, ni justificación alguna. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 53.33% señaló que han existido algunos retrasos en los pagos. Sin embargo, fue depositado de forma retroactiva. • Existen casos de personas que han tenido atraso en sus pagos hasta por seis meses o un año; depositándose en una sola exhibición posteriormente, siendo objetos de apoyo hasta por 15,000 pesos.

Quejas y Denuncias.

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • A las vocales les dan un número de teléfono procedente de Toluca para quejas y denuncias. • Existe un buzón en la cabecera municipal donde ponen sus denuncias de carácter anónimo, o bien cuando asisten a las pláticas allí pueden quejarse por alguna situación en particular. • El 14.66% de los beneficiarios entrevistados tiene conocimiento que en los folletos que les otorgan están los 	<ul style="list-style-type: none"> • El 100% de las beneficiarias encuestadas, tiene información incompleta acerca de las instancias y los medios de los cuales puede hacer uso en caso de presentar alguna queja o denuncia. • El 40% conoce que en los folletos viene información correspondiente a la no utilización del programa con fines políticos o partidistas.

Anexos.

números telefónicos para hacer llegar quejas y/o denuncias. De igual forma, les proporcionan una dirección electrónica, la cual no es utilizada debido a que en la mayoría de las localidades del municipio no se cuenta con servicio de internet y luz eléctrica.	
--	--

Seguimiento y Verificación.

Almoleya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none">• Lo realizan los promotores de SEDESOL. Se trata de un cuestionario de evaluación de condiciones socioeconómicas, cada tres años. Ésta es realizada en la comunidad dentro del centro en el que con realizadas las pláticas informativas.• Posteriormente se hacen visitas para corroborar la información presentada por el beneficiario. Sin embargo, esta selección es aleatoria ya que el 40% de los entrevistados, jamás han sido visitadas en los 12 años que llevan en el Programa.	<ul style="list-style-type: none">• El 100% nunca ha recibido visitas de parte de personas de SEDESOL para realizar el cuestionario de seguimiento y verificación, correspondiente a la recertificación.• Nunca han realizado tampoco cuestionarios en las pláticas.

**Relación del programa con
Partidos Políticos o Candidatos.**

Almoloya de Alquisiras	Iztapalapa
<ul style="list-style-type: none"> • Las beneficiarias son orientados por parte de los promotores en las pláticas informativas sobre la importancia del blindaje electoral. Se les informa que el programa no es proveniente de ningún partido ni candidato y que no se deben dejar intimidar por éstos para votar. • Sin embargo, a pesar de las medidas implementadas, existían los rumores de que el programa sería retirado si en 2012 tenía lugar la transición partidista en el Ejecutivo, de acuerdo a la vox populi. • Algunos (13.33%) mencionaron que si se han percatado de los usos políticos del programa por parte de candidatos o partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las beneficiarias son informados en las pláticas sobre el uso indebido del programa si son objeto de condicionamientos o amenazas de parte de partidos políticos o candidatos. • El 80% de las beneficiarias encuestados, ha sido objeto de cooptación; al ser llevados a eventos políticos o bien requerir de su voto en época electoral

ANEXO no. 4

Acuerdos Generados del "Pacto por México". Celebrado el 02 de Diciembre de 2012.

- "Acordar mecanismos para que organizaciones de la sociedad civil vigilen los movimientos de los padrones, altas y bajas con criterios técnicos sociales y no electorales.
- Definir de manera conjunta los criterios que deben normar el perfil profesional de los delegados federales de las dependencias responsables de manejar programas sociales. Acordaron también que el Ejecutivo revisará los nombramientos realizados para asegurar su idoneidad en función de ese perfil profesional técnico.
- Suspender la realización de cualquier asamblea o reunión pública de beneficiarios de programas sociales durante los 45 días previos a las elecciones.
- Adelantar la entrega de apoyos y subsidios conforme lo permitan los recursos disponibles, para realizarse 45 días antes de las elecciones.
- Establecer comisiones plurales en los 14 estados donde habrá elecciones para presentar y atender las denuncias de intervención indebida de los gobiernos en las elecciones y del manejo electoral de acciones de gobierno y programas sociales.
- Proponer a los Gobernadores y Alcaldes un acuerdo que los comprometa a abstenerse de realizar entregas de apoyos gubernamentales en los 45 días previos a las elecciones.
- Promover con los gobernadores un compromiso político de no utilizar recursos públicos, no entregar despensas, ni materiales plásticos ni textiles. Esto sería también supervisado por alguna organización ciudadana.
- La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigará las cuentas bancarias de todos los gobiernos de los

estados de las cuales se hagan retiros en efectivo por cantidades relevantes.

- Convocar y promover la participación de observadores electorales nacionales e internacionales en los procesos electorales del 7 de julio.

II. Acuerdos estructurales para erradicar el uso electoral de los programas sociales de los tres ámbitos de gobierno:

- Se retomarán e impulsarán las iniciativas de ley orientadas a fortalecer la profesionalización de los delegados y operadores de los programas sociales del gobierno federal.
- Iniciar los trabajos para crear un Sistema Nacional de Programas de Sociales que permita un uso más racional, progresivo y sin duplicidades de los recursos públicos para combatir con mayor eficacia la pobreza (compromiso 6 del Pacto).
- También acordaron promover que las leyes y las reglas de operación de los programas de gasto e inversión social incluyan la prohibición de celebrar actos públicos de entrega de beneficios y subsidios, así como las asambleas de beneficiarios.
- Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación y de las entidades federativas pondrán especial atención en garantizar que los recursos del Estado lleguen directamente a los beneficiarios sin condicionantes y que invariablemente se ejerzan bajo reglas de operación enteramente públicas, con un sistema de transparencia que permita la evaluación y la rendición de cuentas, incluyendo el más amplio conocimiento público de los padrones de beneficiarios de todos los programas sociales".¹⁸¹

¹⁸¹ Dirección General de Comunicación Social. SRE (09 de enero de 2013). Disponible en: <http://consulmex.sre.gob.mx/sanantonio/images/ImagenesConsulado/pactomex.pdf> (Fecha de Consulta 30 de julio de 2014).

Fuentes Bibliográficas.

- Álvarez Conde, Enrique. *“Cursos de Derecho Constitucional”*. Madrid: Tecnos, 2008.
- Auyero, Javier. *“Favores por votos”*. Buenos Aires: Editorial Losada, 2002.
- Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Brugué, Quim. “Políticas para la Cohesión Social”. En: Guillén Tonatiuh y Ziccardi Alicia *“La acción social del gobierno local”*. México: IIS-UNAM-COLFER-IGLOM, 2010.
- Cordera Campos, Rolando. *“La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas”*. México: Facultad de Economía-UNAM, 2005.
- Dusell, Enrique. *“Filosofía de la Liberación”*. Bogotá: Nueva América, 1996.
- Elizalde Hevia, Antonio. *“Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local”*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2003.
- Gómez de León Cruces, José. “Mesas de Trabajo. La Reforma del Estado en el Ámbito Municipal”. En: *“Federalismo y Reforma Administrativa Municipal del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad”*. México: INAP, 1999.
- Gómez Álvarez, David. *“Candados y Contrapesos: La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina”*. Jalisco: ITESO, 2009.
- González Navarro, Moisés. *“La Pobreza en México”*. México: COLMEX, 1985.
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. *“Declive y Reconfiguración de la Democracia Representativa”*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Bibliografía.

- Hernández Muñoz, Edgar. *“Los Usos Políticos de la Pobreza. Política Social y Clientelismo Electoral en la Alternancia”*. México: El Colegio Mexiquense, 2008.
- Kliksberg, Bernardo. *“Los Nuevos Roles del Estado en Nuestro Tiempo”*. México: INAP, 2013.
- Kliksberg, Bernardo. “Cómo formar Gerentes Sociales” Elementos para el Diseño de Estrategias. En: *“¿Cómo Enfrentar la Pobreza?”*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid: Editorial Espasa, 1998.
- Titmuss, Richard Morris. *Política Social*. Barcelona-México: Ariel, 1981
- Mokate, Karen y Saavedra, Jorge. *“Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales”*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2006.
- Montoro Romero, Ricardo. *“Fundamentos Teóricos de la Política Social”*. España: Universidad de Valladolid, 1997.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. *“La Política Social y el Combate a la Pobreza en México”*. México: Colecciones Alternativas, CEIICH-UNAM, 2003.
- Primavera, Heloisa. “Gerencia Social y Epistemología: Reflexiones acerca de la Construcción de Herramientas de Intervención”. En: Littlejong, S y Schnitman, Fried. *“Nuevos Paradigmas en Mediación: Destrezas y Perspectivas”*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Raczynsky, Dagmar. “Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena”. En: *“Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático”*. Santiago: CIEPLAN, 1995.
- Repeto, Fabián. “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En: *“Proyectos de Modernización del Estado: Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina”*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.

Bibliografía.

- Reyna, José Luis y Weinert, Richard S. *“Authoritarianism in Mexico”*. E.E.U.U: Institute for the Study of Human, ISSUES, 1977.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. México: Editorial Época, 1998
- Ruiz Velázquez, Norma. *“La Política Social en México hacia el Fin de Siglo”*. México: INAP, 2000.
- Singer González, Marcos Johanan. *Una práctica teoría de juegos: estrategias para cooperar y compartir*. Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2010.
- Skoufias, E., et. al. *“PROGRESA: Rompiendo el Ciclo Intergeneracional de la Pobreza”*. México: IFPRI, 1999.
- Tapia, Mónica y Campos, David. *“Contra la Pobreza. Por una estrategia de Política Social”*. México: Cal y Arena, 1993.
- Treviño de la Garza, Luis Carlos. *“El Largo Camino de la Pobreza a la Prosperidad. Un Modelo para el Desarrollo Integral”*. México: Trillas, 2004.
- Trotta V., Miguel. *“La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis Institucional”*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública*. Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales. vol. 10, núm. 33, (septiembre-diciembre 2003), UNAM, p. 253
- Ziccardi, Alicia. *“Los Actores de la Participación Ciudadana”*. México: IIS-UNAM, 2004.

Artículos Especializados y Revistas.

- Barajas, Gabriela. *“Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y Evolución de la Estructura Organizativa Promovida a partir de PRONASOL”*. Revista de Estudios Sociológicos, 1994.

Bibliografía.

- Borja, Jordi. “*Ciudadanía y Globalización*”. Revista CLAD, Reforma y Democracia no. 22. Caracas.
- Brodershon, Victor. “Focalización de Programas de Superación de la Pobreza”. En: Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño, UNICEF, 1999.
- Clapham, Christopher. “*Private Patronage and Public Power, Political Clientelism in the Modern State*”. En: Schoter, Bárbara. “*Clientelismo Político: ¿Existe el Fantasma y Cómo se Viste?*”. Revista Mexicana de Sociología núm.1, (enero-Marzo, 2010). IIS-UNAM.
- Coleman, J. “Foundations of Social Theory”. En: “*Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo*”. Revista de la CEPAL no. 69, 1999. Harvard University.
- Damián, Araceli y Boltvinik, Julio. “*Evolución y Características de la Pobreza en México*”. Revista Comercio Exterior. Vol. 53 no. 6, 2003. Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Dimock, Marshall E. “*The Study of Administration*”. The American Science Review, 1947.
- Kliksberg, Bernardo. “*Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo*”. Revista de la CEPAL no. 69. (diciembre, 1999).
- Kliksberg, Bernardo. “*Hacia una Nueva Visión de la Política Social en América Latina: Desmontando Mitos*”. Revista Venezolana de Gerencia año 8 no. 21, 2003. Universidad de Zulia.
- Larrañaga Salazar, Eduardo. et. al. “*Política Económica. Del Estado Benefactor al Estado Solidario (2ª parte)*”. Revista Vínculo Jurídico. no. 18 (abril-junio, 1999).
- Méndez, José Luis. “*La Reforma del Estado en México: Alcances y Límites*”. Revista Gestión y Política. Vol. III primer semestre, 1991.

Bibliografía.

- Putnam, Robert. “Para hacer que la democracia funcione”. En: Kliksberg, Bernardo. *“Capital Social y Cultura: Claves Esenciales para el Desarrollo”*. Revista de la CEPAL. no.69.
- Sen, Amartya. “Sobre Conceptos y Medios de Pobreza”. Revista Comercio Exterior Vol. 42 no. 4. (mayo, 1992). Banco Nacional de Comercio Exterior.

Documentos Institucionales.

- ✚ “Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano y del Proceso Electoral Federal 2011-2012.”. IFE, 2012.
- ✚ *Avances y Retos de la Política Social en México*”. CONEVAL, 2012.
- ✚ “Carta de Climas”. INEGI, 2000.
- ✚ Del Toro, Huerta, Mauricio Iván. *“La Declaración Universal de Derechos Humanos: un Texto Multidimensional”*. Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Fascículo 2. CNDH, 2012.
- ✚ “Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales. Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de julio de 2006”. PNUD, 2006.
- ✚ “Bases de Colaboración Institucional. Memorias de Trabajo 2003-2006”. FEPADE, 2007.
- ✚ “Almoloya de Alquisiras”. INAFED, 2014.
- ✚ “Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México”. SEDESOL, 2004.
- ✚ Rascioni, Nora Valeria. *“Suspensión de los Derechos Políticos del Ciudadano. Casos en México y Argentina”*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, TEPJF, 2014.
- ✚ Riva Palacio Lavín, Antonio. *“El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*. Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Fascículo 4. CNDH, 2012.

Bibliografía.

- ✚ Ugalde, Luis Carlos. *“Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Ideas para una Nueva Reforma. Perspectiva Estatal e Internacional (2000-2012)”*. Integralía Consultores, TEPJF, 2013.

Páginas Web.

- ❖ *“Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012”*. Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf) (Fecha de Consulta 07 de mayo de 2014).
- ❖ *“Declaración Universal de los Derechos Humanos”*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e68c19c.html> (Fecha de Consulta 15 de marzo de 2014).
- ❖ Dirección General de Comunicación Social. SRE (09 de enero de 2013). Disponible en: http://consulmex.sre.gob.mx/sanantonio/images/ImagenesConsulado/pactome_x.pdf (Fecha de Consulta 30 de julio de 2014).
- ❖ *“La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”*. CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_Capitulo_V.pdf (Fecha de Consulta 13 de diciembre de 2013).
- ❖ *“Manual de Comités de Promoción Comunitaria”*. Documento de Trabajo Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. SEDESOL. (abril, 2008). Disponible en: http://corresponsales.oportunidades.gob.mx/archivo/archivos/MACCCPC/MANUAL_CPC_2008_documento_de_trabajo.pdf (Fecha de Consulta 21 de marzo de 2014).
- ❖ *“Modelos y Tipos de Participación: Tipos de Participación”*. Disponible en: <https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5547> (Fecha de Consulta 25 de octubre de 2014).

Bibliografía.

- ❖ *“Reformar desde el Origen”*. Biografía del Poder Clío TV. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xhc13iAyicl&list=PLFRIDGocclh5qF5ejLOhT4fCHbx50XOpk> (Fecha de Consulta 13 de marzo de 2014).
- ❖ *“Responde Calderón a maestra: Oportunidades es para los pobres”*. MILENIO (06 de febrero de 2012).
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rG6iISCdjmM> (Fecha de consulta 01 de diciembre de 2013).
- ❖ *“Visión Clásica de la Democracia: El Régimen Democrático”*. Las Dimensiones de la Democracia. Disponible en: http://www.idd-lat.org/2013/cm/uploaded_files/informes/76_Marco%20Conceptual.pdf (Fecha de Consulta 15 de marzo de 2014).
- ❖ Aguilera, Rufino. *“Dan de baja a tres vocales del Programa Oportunidades”*. Notipage. Líderes en Noticias. (20 de septiembre de 2012). Disponible en: <http://www.notigape.com/?id=6217> (Fecha de consulta 12 de marzo de 2014).
- ❖ Alianza Cívica Construyendo Ciudadanía. Boletín de Prensa. (03 de julio de 2012). Disponible en: <http://alianzacivica.org.mx/archivos/pub/9557Informe%203%20de%20julio%20.pdf> (Fecha de Consulta 04 de julio de 2014).
- ❖ Alonso, Jorge. *“América Latina se Combate con Democracia”*. Revista Digital Envío. No. 198 (septiembre 1998). Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/386> (Fecha de Consulta 14 de julio de 2014).
- ❖ Álvarez, Raúl. *“Estado de Bienestar”*. Ciencia Política, página didáctica para el aprendizaje en ciencia política. Disponible en: cienciapolitica.4t.com//temario%20basico/biesnestar.html (Fecha de Consulta 20 de agosto de 2013).
- ❖ Álzate Gómez, José Ángel. *“Capital Social, Descentralización y Modernización del Estado”*. Biblioteca Virtual de Derecho y Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/616/Capital%20Social.htm> (Fecha de Consulta 15 de marzo de 2014).
- ❖ Barragán, Sebastián. *“Pacto por México acuerda más Candados Electorales”*. Unión Yucatán. (29 de abril de 2013). Disponible en:

Bibliografía.

- <http://www.unionyucatan.mx/articulo/2013/04/29/politica/pacto-por-mexico-acuerda-mas-candados-electorales> (Fecha de Consulta 07 de mayo de 2014).
- ❖ Bate, Peter. *"Oportunidades para una vida mejor"*. Banco Interamericano de Desarrollo BID. (01 de octubre de 2004). Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2004-10-01/oportunidades-para-una-vida-mejor,4990.html> (Fecha de consulta 13 de febrero de 2014).
 - ❖ Bazbas, Suhayla, et. al. *"Valores y Cohesión Comunitaria. De lo que somos y no queremos ser a los que podemos hacer con lo que somos"*. Encuesta ENVUD, septiembre 2011). Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/1/images/Valores_y_Cohesion.pdf (Fecha de Consulta 11 de febrero de 2014).
 - ❖ Berger, Arthur a. *"Political Culture and Public Opinion"*. Transaction Publishers. New Jersey, 1989. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lco/lara_r_k/capitulo1.pdf (Fecha de Consulta 10 de diciembre de 2013).
 - ❖ Boenau, Denis. *"Friedrich Von Hayek, el padre del Neoliberalismo"*. Democracia de Mercado. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article123311.html> (Fecha de Consulta 14 de noviembre de 2014).
 - ❖ Casar, María Amparo. *"¿Qué será del Corporativismo Mexicano?"* Nexos (diciembre, 1991). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=6389> (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2013).
 - ❖ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 16 de octubre de 2013).
 - ❖ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> (Fecha de Consulta 15 de agosto de 2013).

Bibliografía.

- ❖ Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx (Fecha de consulta 03 de abril de 2014).
- ❖ DECA Equipo Pueblo A.C, Observador Electoral. Boletín de Prensa. (01 de julio de 2012). Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/coyunturanacional/descargas/BoletinNo2%20Jornada1Julio.pdf> (Fecha de Consulta 28 de julio de 2014).
- ❖ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/> (Fecha de Consulta 23 de Abril de 2014).
- ❖ García, Yamillete. *"Amenaza PAN con quitar Oportunidades en tres municipios, denuncia PRI"*. QUADRATINI, Agencia Mexicana de Información y Análisis. (27 de abril de 2012). Disponible en: <http://www.quadratin.com.mx/sucesos/Amenaza-PAN-con-quitar-Oportunidades-en-3-municipios-denuncia-PRI/> (Fecha de consulta 10 de abril de 2014).
- ❖ Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/index.php/delegaciones/78-delegaciones/72-iztapalapa> (Fecha de Consulta 28 de marzo de 2014).
- ❖ Gómez de León Cruces, José. *"PROGRESA"*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/39.pdf> (Fecha de consulta 06 de agosto de 2013).
- ❖ Hernández Arroyo Emma. *"Acusan que en Córdoba retiran apoyo en Oportunidades a quienes no simpatizan con el PAN"*. www.alcalorpolitico.com. (07 de junio de 2012). Disponible en: http://www.alcalorpolitico.com/informacion/acusan-que-en-cordoba-retiran-apoyo-de-oportunidades-a-quienes-no-simpatizan-con-el-pan-94388.html#.U2_3GYsU_IU (Fecha de consulta 23 de febrero de 2014).
- ❖ Histórico Comunicación Social, Cámara de Diputados. *"Apoya Jucopo a Comisión Especial de Programas Sociales para evitar uso de Recursos Públicos en elecciones"*. Boletín no. 1486. (29 de abril de 2013). Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2_013/abril_abril/29_29/1486_apoya_jucopo_a_comision_especial_de_programas_sociales_para_evitar_uso_de_recursos_publicos_en_elecciones (Fecha de Consulta 15 de julio de 2014).

Bibliografía.

- ❖ Instituto Nacional de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dag/notas/ot_a_Oportunidades.pdf (Fecha de Consulta 26 de marzo de 2014).
- ❖ Lanzamiento del Informe sobre la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales, 2006. PNUD. Boletín ONU. (22 de octubre de 2007). Disponible en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2007/10/lanzamiento-del-informe-sobre/> (Fecha de Consulta 03 de febrero de 2014).
- ❖ López Villafare, Víctor. *“Límites y Potencialidades de la Economía en México al Final del Siglo XX”*. Disponible en: <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.html> (Fecha de Consulta 16 de agosto de 2013).
- ❖ Mendoza, Alberto. *“Oportunidades, amenaza a Miahuatlán a votar por el PAN. Denuncian madres solteras”*. Oaxacani.com Agencia Oaxaqueña de Noticias. (14 de junio de 2012). Disponible en: <http://www.oaxacain.com/noticias/7762-denuncian-oportunidades.html> (Fecha de consulta 08 de enero de 2014).
- ❖ Montalvo L. Tania. *“El Modelo de la Cruzada puede Fomentar la Participación o el Clientelismo”*. CNN México (22 de enero de 2013). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/el-modelo-de-la-cruzada-puede-fomentar-la-participacion-o-el-clientelismo> (Fecha de Consulta 30 de enero de 2014).
- ❖ Montalvo L., Tania. *“De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre”*. CNN México. (22 de enero de 2013). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/57-millones-de-pobres> (Fecha de Consulta 22 de enero de 2013).
- ❖ Pámanes, Rodolfo. *“Quitan Oportunidades a cientos de saltillenses”*. El Diario de Coahuila. (16 de agosto de 2012). Disponible en: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2012/8/16/quitan-oportunidades-cientos-saltillenses-311025.asp> (Fecha de Consulta 13 de enero de 2014).
- ❖ Pérez, Karlos y Eizagirre Marlen. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96> (Fecha de Consulta 13 de agosto de 2013).

Bibliografía.

- ❖ Peschard, Jacqueline. “*La Cultura Política Democrática*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, 2003. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm# (Fecha de Consulta 15 de enero de 2014).
- ❖ Propuesta Cívica A.C. Disponible en: <http://propuestacivica.org.mx/biblioteca/> (Fecha de Consulta 25 de julio de 2014).
- ❖ Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de la República Mexicana. Disponible en: http://rednacionalroca.org.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage (Fecha de Consulta 15 de julio de 2014).
- ❖ Sánchez Rodríguez, Joel. “*Denuncian perredistas a delegado de SEDESOL Hidalgo*”. Radar Político. (31 de mayo de 2012). Disponible en: <http://joelsan.wordpress.com/2012/05/31/denuncian-perredistas-a-delegado-de-sedesol-hidalgo/> (Fecha de consulta 15 de marzo de 2014).
- ❖ Sánchez Rodríguez, Joel. “*Hidalgo, piden castigar manipulación del Programa Oportunidades*”. Avanzando en Hidalgo. Periódico Semanario. (02 de febrero de 2012). Disponible en: <http://reportepolitico.wordpress.com/2012/06/02/hidalgo-piden-cartigar-manipulacion-del-programa-oportnidades/> (Fecha de consulta 14 de marzo de 2014).
- ❖ Sánchez Rodríguez, Joel. “*SEDESOL quita becas por venganza*”. SDP Noticias.com (15 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2012/05/15/sedesol-quita-becas-por-venganza-politica> (Fecha de consulta 12 de enero de 2014).
- ❖ Santillán, Gerardo. “*Evidencia PAN condicionamiento del voto a favor del PRI: denunciará*”. e-consulta.com Tlaxcala (13 de noviembre de 2013). Disponible en: <http://e-tlaxcala.mx/nota/2013-11-13/pol%C3%ADtica/evidencia-pan-condicionamiento-del-voto-favor-del-pri-denunciar%C3%A1> (Fecha de Consulta 06 de mayo de 2014).
- ❖ Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/Nota_Oportunidades.pdf (Fecha de Consulta 26 de marzo de 2014).

Bibliografía.

- ❖ Skoufias, Emmanuel. *"PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México"*. Informe de Investigación 139. International Food Policy Research Institute, Washington D.C. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr139sp.pdf> (Fecha de Consulta 25 de marzo de 2014).
- ❖ Staff Sexenio. *"Amenazan con quitar apoyo de Oportunidades"*. Sexenio Yucatán. (28 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.sexenio.com.mx/yucatan/articulo.php?id=4671> (Fecha de consulta 30 de marzo de 2014).
- ❖ Trujillo Báez, Norma. *"Oportunidades, un espejismo, quitan apoyos"*. La Jornada en Veracruz. (02 de enero de 2013). Disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130102_103656_939 (Fecha de consulta 12 de marzo de 2014).
- ❖ Turati, Marcela. *"Destituye SEDESOL a siete mapaches electorales en Veracruz"*. Proceso.com.mx (18 de abril de 2013). Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=339371> Fecha de Consulta 17 de agosto de 2014).
- ❖ Vargas, Carolina. *"Retiran Oportunidades en León"*. El Sol de León (02 de agosto de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2641273.html> (Fecha de Consulta 12 de marzo de 2014).
- ❖ Zuñiga, Rubén. *"Operadores de Oportunidades piden votos a favor del PAN"*. Diario del Sur. (20 de abril de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2512245.htm> (Fecha de Consulta 10 de febrero de 2014).
- ❖ Zuñiga, Rubén. *"Quitan apoyos de Oportunidades a mujeres de la zona alta de Tapachula"*. Diario del Sur. (09 de mayo de 2012). Disponible en: <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2534887.htm> (Fecha de consulta 11 de febrero de 2014).

Bibliografía.

Documentos Jurídicos.

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión 2013.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ❖ Ley General de Desarrollo Social.
- ❖ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ❖ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- ❖ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Sociales de la Administración Pública Federal.
- ❖ Código Penal Federal.
- ❖ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- ❖ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.
- ❖ Programa Sectorial de Educación 2007-2012.
- ❖ Programa Sectorial de Salud 2007-2012.
- ❖ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Bibliografía.

- ❖ Modificaciones al reglamento interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial, 24 de enero, 1989 p. 39.-55
- ❖ Reglas de Operación Programa Oportunidades 2003-2012.
- ❖ Solicitud de Información vía Infomex, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 20001000132214.
- ❖ Solicitud de Información Vía Infomex, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 20001000132214/2000100013214.
- ❖ Solicitud de Información Vía Informe, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 2000100009514.
- ❖ Solicitud de Información Vía Informe, realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Folio 2000100009914.
- ❖ Solicitud de Información Vía Infomex, a la Secretaría de Desarrollo Social. Folio 0002000104714.

Cursos y Seminarios.

- Seminario “Equidad e Inclusión Social, Retos y Perspectivas de la Política Social en el Distrito Federal”. Celebrado En la Ciudad de México de Octubre a Noviembre del 2013.
- Seminarios Territorio y Política Social en el Ámbito Subnacional en México. Celebrado en junio de 2014.

Bibliografía.

- Curso “*Modelo de Desarrollo Inclusivo y Cohesión Social Comunitaria.*” INDESOL, 2014.
- Coloquio RedLad “La Pobreza sus caras y sus rostros”, celebrado en octubre de 2013. Enrique Dusell en una conferencia impartida en el IIA-UNAM