



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Texcoco



“LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A LA
POBREZA: PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
COMO EXPERIENCIA DE ANÁLISIS 2002-2012”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
LIC. MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN

TUTOR ACADÉMICO
M. EN P.P ANTONIO INOUE CERVANTES

TUTORES ADJUNTOS
DR. EN CS. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA
DR. EN A.P. ROBERTO MORENO ESPINOSA

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO 2013



DICTAMEN PARA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, México a 17 de junio de 2013

TÍTULO DEL PROYECTO

“La descentralización de la política pública de combate a la pobreza: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como experiencia de análisis 2002-2012”

MAESTRANTE:

LIC. EN C.P. Y A.P. MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN

NO. DE REVISIÓN 10

DICTAMEN:

- RECHAZADO
- SUJETO A MODIFICACIONES
- ACEPTADO, CONDICIONADO
- ACEPTADO

OBSERVACIONES GENERALES:

Aceptado para impresión

Aceptado para defensa oral

TUTOR ACADÉMICO

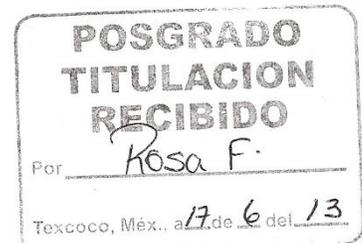
**M. EN P.P. ANTONIO INOUE
CERVANTES**

TUTOR ADJUNTO

**DR. EN CS. ALEJANDRO ALEJO
POMPILIO AGUILAR
MIRANDA**

TUTOR ADJUNTO

**DR. EN A.P. ROBERTO
MORENO ESPINOSA**



AGRADECIMIENTOS

Por su dedicada participación en el desarrollo del presente trabajo ***al M. en P.P Antonio Inoue Cervantes***, agradezco profundamente los comentarios y paciencia en cada etapa de la Tesis. Sin dudarle uno de los mejores profesores de la Maestría y la Licenciatura.

Al Dr. en Cs. Alejandro Aguilar Miranda, quien a lo largo de la Maestría y en el desarrollo del presente trabajo siempre tuvo comentarios objetivos que enriquecieron mi desarrollo profesional.

Al DR. en A.P. Roberto Moreno Espinosa, por mostrarme lo enriquecedor del trabajo académico y las satisfacción de ver los proyectos concluidos .

Al Dr en Ed. Carlos Genaro Vega Vargas, por ser muestra de compromiso y dedicación con la vida universitaria además de ser la mejor guía que nuestro Centro Universitario UAEM Texcoco pueda tener.

A mi casa de estudios la ***Universidad Autónoma del Estado de México***, por abrirme las puertas permitiendo la formación y consolidación de mi vida académica y profesional. Una década en sus aulas me permite considerarla mi Alma Máter

DEDICATORIAS

Con amor a ***mi madre Patricia Román Hernández***, guerrera incansable de incontables batallas, pilar elemental de mí existencia, guía y ejemplo de vida. De tener la oportunidad para escoger al ser que me acompañaría toda la vida, la seleccionaría una y mil veces más como mi madre. No hay palabras suficientes para expresar todo mi agradecimiento por estar en los buenos y malos momentos, por tener palabras de apoyo cuando más las necesito y por jamás decaer en las etapas complicadas. Por ser en uno el padre y la madre más comprensiva, honesta y amorosa que la vida pudo darme ¡Gracias!

Con cariño a ***mi familia*** quienes a pesar de a la distancia son ejemplo de unión, amor, y apoyo. Reconocimiento especial a mi primo J. ***Manuel*** y mi tía ***Juani*** quienes se han convertido en hermano y madre. Para todos ellos mi cariño y agradecimiento eterno.

Al Dr. en Cs. Alejandro Aguilar Miranda, por ser la guía en al arduo trabajo académico y mostrarme que con dedicación y compromiso toda meta es alcanzable. Sin temor a equivocarme una de las mejores personas que he conocido. Poseedor de una inigualable calidad humana

Mención especial para mis amigas: ***Ing. Sandy*** con quien la vida decidió colocarnos en caminos momentáneamente juntos pasando buenos y singulares momentos; ***Lic. Gisela y Lic. María*** ya una década confirma que las amistades sinceras prevalecen en la distancia.

Con agradecimiento a todas las personas que en diferentes momentos han estado en mi vida dejando experiencias que recordaré por siempre.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. Marco Teórico	
1.1 Conceptualización del Federalismo.....	5
1.2 Descentralización.....	16
1.2.1 Relaciones Intergubernamentales (RIG).....	24
1.3 Conceptualización de las Políticas públicas.....	30
Capítulo II. Desarrollo de la Política Social en México de Pronasol a Oportunidades	
2.1 Dilucidación de la Política Social.....	42
2.2 Desarrollo de los programas de combate a la pobreza en México.....	51
2.2.1 Pronasol.....	51
2.2.2 Progresas.....	64
2.2.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	73
Capítulo III. Perspectivas hacia la descentralización de Oportunidades	
3.1 Características desde un esquema descentralizado del factor educativo.....	89
3.2 Características desde un esquema descentralizado del ámbito alimentario-ingresos.	97
3.3 Esquema descentralizado del componente salud, un reto pendiente.....	104
Conclusiones.....	111
Fuentes consultadas.....	116
Anexos	124

Introducción

Una tarea esencial en el desenvolvimiento de las funciones del Estado es la generación de políticas públicas como agentes creadores de estabilidad social. Es en busca de dicha estabilidad que se diseñan programas de combate a la pobreza que a lo largo del tiempo pretendieron sanear los males sociales. En el contexto nacional se han instaurado cursos de acción como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y en tiempos recientes el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, todos ellos con el fin de ser un anclaje seguro ante los vertiginosos cambios del mercado y males sociales.

El presente trabajo toma como objeto de aplicación del conocimiento al Programa Oportunidades debido a su papel fundamental en el tratamiento a la pobreza y como referente de análisis en la construcción de una propuesta de descentralización. Para ello se efectúa la revisión de teorías como federalismo y descentralización, además de revisar los marcos de análisis referentes a las relaciones intergubernamentales (RIG's), política pública y política social. Hablar de federalismo es hablar de la importancia que juegan los órdenes de gobierno en el sano desenvolvimiento de las funciones del Estado con el fin último de lograr el bien común.

Es precisamente para buscar el bien común que se generan procesos de distribución de las funciones del Estado para adelgazar el aparato burocrático y poner fin a la visión interventora. Bajo la perspectiva de reducir el dominio estatal dentro del caso mexicano la circunstancia político-administrativa actual se encuentra en un complejo proceso de cambio que orienta al Estado no sólo al cumplimiento de sus leyes fundamentales y objetivos políticos trascendentales; sino también a grandes objetivos, metas sociales.

La idea distributiva de las funciones se plasma dentro de la noción federal pues de acuerdo con Uvalle (1995:20) "El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas [...] donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política", con el fin de impulsar la unidad y armonía del Estado teniendo en consideración la existencia de autoridades soberanas.

Así el federalismo comprende una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas en donde la ciencia política enmarca que se trata de la unión de diferentes conjuntos políticos que pese a su asociación, conservan su carácter individual. Dicha visión de asociación representa para Anderson (2008) la esencia del federalismo dado que contempla la existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con auténtica autonomía uno respecto del otro.

Debido a la existencia de diversos órdenes de gobierno se recurre a relaciones intergubernamentales (RIG's) bien definidas que permitan a cada organización asumir una postura acorde con sus características y dentro del marco de las necesidades sociales. Se entenderá por RIG's la significación de vínculos de coordinación, cooperación, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, y que tienen reservadas competencias propias.

Por ello su gran importancia dentro de la propia concepción del federalismo de ahí que Cameron (2001: 134) señale que las RIG's "son el caballo de batalla de todos los sistemas federales" representando el lugar entre lo que la realidad del país exige y lo que la constitución dispone. Es esa realidad quien requiere procesos descentralizadores que sean impulsados desde la propia federación dirigida hacia las entidades federativas e incluso los municipios, que debido al crecimiento de las demandas de la poblacional requieren de mayor participación en la toma de decisiones. Al hablar de federalismo se tiene que hacer alusión a las RIG's, así como al marco de análisis de las políticas públicas y su ejecución en uno de los sectores que atiende, en este caso política social.

Pensar en federalismo, descentralización y RIG's es pensar en elementos gubernamentales y sociales que se encuentran presentes en el desempeño de las funciones, contemplando que la población integrante del pacto federal delega poder haciéndose acreedora a derechos y obligaciones; así el pacto respeta características y autonomía, estableciendo relaciones que impulsan en conjunto la cohesión social y el correcto funcionamiento del aparato administrativo, por lo menos en lo referente a política social.

Debido a la necesidad de defensa del exterior y cohesión al interior es que el pacto federal cobra valor; para cumplir con ello el Estado delega tareas a los integrantes con el fin de agilizar las actividades y generar cursos de acción que atiendan los problemas al interior; es en este punto donde las políticas públicas coadyuvan en el bienestar de la población.

Pensar en términos de Políticas implica no es pensar en una decisión aislada, sino en un conjunto de decisiones que se entrelazan y que se encaminan a alcanzar un objetivo común lo que permite tomar decisiones de manera democrática mediante la participación de la sociedad. Tomando en cuenta la participación social y para lograr sus objetivos se plantea la descentralización como instrumento que brinda capacidades de decisión a niveles locales.

La descentralización es un proceso contemplado por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades al señalar que para cumplir con su objetivo, la Coordinación Nacional deberá promover la relación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa. (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002).

Pese a los postulados del Programa éste no cuenta con participación activa de autoridades municipales por lo que el proceso de descentralización se ve limitado pues no son partícipes de su propio desarrollo, entre otras cosas, por el centralismo del gobierno federal que en la fracción IV del artículo 3 del Decreto de creación del Programa Oportunidades, atribuyó a la Coordinación Nacional la facultad para identificar regiones y familias beneficiarias; sin embargo la capacidad de la federación por conocer las singularidades del territorio y su población se ve limitada en sociedades dinámicas como la nuestras. Como derivación de lo anterior, el problema de investigación, radica en conocer ¿Cuáles son los problemas que causa la operación centralizada de Oportunidades y cuáles deberían ser las características de un esquema descentralizado para operar el Programa?

En virtud de ello se planteó el siguiente supuesto que identifica a la centralización de la actual política de combate a la pobreza, como una limitante para la participación de los estados y sobre todo los municipios en el proceso de toma de decisiones, de ahí que la descentralización correctamente operacionalizada del Programa Oportunidades permitirá el cumplimiento de sus objetivos en materia de salud, alimentación y educación. Durante el desarrollo del trabajo se identificó que la participación de las autoridades estatales y municipales es limitada debido a que fungen como buzones de quejas y no como tomadoras de decisiones ante problemas coyunturales trasladando las demandas de los beneficiarios a las autoridades centrales lo que aumenta el tiempo de respuesta y acción lo que impide el cumplimiento de los objetivos de los pilares que conforman el Programa.

Por ello se desprendió el objetivo general que consiste en analizar las características centralizadas con que cuenta el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para construir una propuesta que permita operacionalizar la descentralización acorde al contexto actual, tomando como horizonte de análisis el periodo 2002-2012. El objetivo señalado se cumplió al indagar acerca de las características del Programa y de las particularidades de cada arista que lo conforma, conjuntamente se identificaron a las instancias ejecutoras, además describir a sus predecesores inmediatos para percibir el desarrollo de la política social en el país, y así generar una propuesta que permita operacionalizar la descentralización.

Con dicho fin se despliegan tres capítulos; el primero desarrolla un marco teórico que da sustento a la presente investigación abordando al federalismo, la descentralización, las RIG's las políticas públicas y la política social. De tal forma que teniendo bases sólidas el segundo capítulo muestra la descripción de los dos referentes inmediatos de Oportunidades, poniendo de manifiesto la centralización que presentaron los grandes programas ejecutados por las diversas administraciones hasta llegar al Programa que ejecuta sus acciones hasta la época actual; por su parte el tercer capítulo consigna las características desde un esquema descentralizado para operar el Programa.

El apartado referente a las conclusiones exponen los hallazgos del trabajo como la identificación de algunas características en torno a los pilares del Programa y cómo mediante procesos de delegación de funciones y responsabilidades se puede mejorar la operación del mismo, además de retomar la vertiente salud que bajo las condiciones limitantes del contexto (como ubicación geográfica o carencias de servicios) no es posible iniciar el proceso de delegación de funciones, dado que se debe de tratar de manera minuciosa y adecuada a las circunstancias y no como un paso automático. Finalmente mediante procesos de descentralización se busca cumplir con la función central del Programa en la superación de la pobreza transgeneracional.

Capítulo I. Marco Teórico

El presente capítulo esboza un conjunto de teorías y marcos de análisis que dan sustento a la presente investigación. Como primer punto se aborda el término Federalismo, mediante las aportaciones de autores como Fossas (2008), Patiño (2010), Armenta (2010), Carbonell (2003), Cheema y Rondinelli (2007), entre otros, siendo uno de sus objetivos impulsar y vigilar la cohesión interna y la defensa hacia el exterior. Una vez expuesto el término se procederá al abordaje de la descentralización, como una de las necesidades del federalismo para lograr la transferencia de autoridad y responsabilidad, además de ayudar en la disminución de las demandas, conflictos sociales reducción de los gastos de la administración central (Borja *et. al*, 1989).

El término descentralización cuenta con múltiples versiones dependiendo del autor que lo aborde, pero sin duda, uno de los más claros es el expuesto por Cheema y Rondinelli (2007), quienes abordan la transferencia de responsabilidad, puntualizando que sigue siendo la prescripción esencial, de las organizaciones de desarrollo internacionales para promover la gobernabilidad democrática, que es también uno de los requerimientos del federalismo.

Posteriormente se da paso a las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) que es el vínculo por el cual la federación establece comunicación, coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones entre dos o más instancias de gobierno con diferentes entornos y niveles jerárquicos con el fin de impulsar a la descentralización. De forma inmediata se estudia el término de políticas públicas, pues mediante la sinergia entre federalismo y descentralización (apoyada por las RIG's) se establecen cursos de acción cuya finalidad es tratar problemas específicos, de este modo el marco de análisis brindado por las políticas públicas permite el entendimiento de gran parte de la acción gubernamental.

1.1 Conceptualización del Federalismo

Hablar de federalismo ha sido objeto de reflexiones desde perspectivas diversas, ya que la multiplicidad de elementos que confluyen en un determinado tiempo y espacio dificultan

llegar a una definición general (Armenta, 2010). Discutirlo e indagar sobre él, significa aceptar que no sólo se refiere a la forma en cómo las entidades federadas se asocian para crear un ente superior sino que dicha forma de organización está sometida a procesos históricos de cambio (Fossas, 2008; Patiño, 2010).

Se reconoce a Estados Unidos de Norteamérica (USA, por sus siglas en inglés) como el primero en concebir la forma de Estado federal en su texto constitucional durante la convención de Filadelfia de 1787, iniciando una etapa nueva para todo el mundo occidental (Armenta, 1996). De acuerdo al Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) la experiencia federalista norteamericana fue el precedente inmediato para México, aún cuando la herencia política del colonialismo se ponderaba más por el centralismo derivado del Estado unitario colonial (2009).

Las trece colonias americanas y su independencia de Inglaterra, originada por la inconformidad de los colonos a las decisiones provenientes de la corona, marcaron el pilar del federalismo para toda América ya que inició la senda para avanzar hacia el federalismo, como forma de organización política. Por ello a decir del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) las causas que originaron la implantación del federalismo, en la mayoría de los países latinoamericanos, responden a casi las mismas circunstancias, sobre todo, si se toma en cuenta el dominio de la monarquía española (IILSEN, 1998).

Por ello la separación de las colonias de origen británico, permitió establecer un gobierno nacional, dotado de poderes, que a la par otorgaría determinadas funciones a los estados miembros, con lo cual podrían mantener una soberanía con respecto de Inglaterra. Así la federación estadounidense se conforma de muchos centros que se coordinan entre sí, alejándose de la centralización mediante el establecimiento de poderes dispersos.

Autores como Armenta (2010), reconocen a Estados Unidos como el antecesor del federalismo mexicano; sin embargo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el caso mexicano no representa la copia fiel del estadounidense, pues siguió sus propios procesos de evolución histórica, entre los cuales se encuentran el proceso independentista de principios del siglo XIX, las demandas de una sociedad sometida al colonialismo, las ideas liberales de la Constitución de Cádiz, e incluso la influencia de pensadores como Montesquieu. (SCJN, 2011).

El término Federalismo, de acuerdo al IILSEN (1998), encuentra su origen etimológico en el vocablo latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, o acuerdo, de ahí que el concepto federar implica la distribución del poder de manera territorial, así el federalismo remite a la forma de Estado, donde los integrantes delegan atribuciones al poder central, de tal forma que sus facultades beneficien a la colectividad, (SCJN, 2011).

Así lo que se pretende es generar un sistema de pesos y contrapesos mediante una relación recíproca entre gobernantes y gobernados, siendo uno de los fines la seguridad y la estabilidad social. En este sentido, el federalismo simboliza el amalgamamiento de diversos conjuntos políticos, territoriales y sociales con características y necesidades propias que deciden unirse, por ello celebran un pacto de unión para la procuración del bien común.

A decir de Guillén es prudente señalar a Johannes Althusius (Althusius) como el primer teórico del Federalismo, quien “elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular” (2001: 14), idea sostenida por Soberanes para quien:

La génesis del Estado era para Altusio un pacto, más no de los individuos en cuanto tales, sino de las provincias que, con motivo de colmar de una mejor manera sus necesidades básicas, convenían en asociarse con otras provincias pactando un *modus vivendi* específico, el cual tomaba cuerpo y eficacia a través de un *ius symbiotucum universale*, es decir, un derecho universal de los simbioses. Este pacto lo llamó *pactum constitutionis* o de creación del Estado –es decir- “como una federación de grupos organizados, no de individuos” (2009, 90).

Así, este pensador establece la importancia de la formación de una comunidad superior compuesta por estados inferiores, donde la autoridad surge desde abajo. En la misma línea se encuentran las ideas Montesquieu, quien de acuerdo al IILSEN, desarrollaba la idea de una república federativa (como modelo de reforma que alterno al despotismo existente en ese momento en Francia), y donde ésta “sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad” (IILSEN, 1998: 11).

Por su parte para A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, en su obra *El federalista* manifiestan que la Constitución Norteamericana pretendió “[...] formar una unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común promover el Bienestar general y asegurar [...] los beneficios de la libertad...” (1957:552); ideas apoyada por el IILSEN al considerar al federalismo como el encargado de representar

la “unidad en la diversidad” (998: 11), siendo la característica principal la interacción que se da entre los estados integrantes y la federación.

Instaurado en la misma línea de ideas se encuentra Tocqueville (Citado por IILSEN, 1998) que con respecto a las trece colonias, señala que la idea de federalismo fue necesaria para concretar un ambiente de cohesión al interior y defensa al exterior siendo el fin de la unión el “responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados” (1998: 11).

Al igual que Hamilton, Jay y Madison (1957), Tocqueville (1998), Armenta expone una perspectiva más en torno el federalismo ya que para él término:

[...] debe entenderse como aquella estructura que está diseñada para ejercer el poder político, regulado por un orden jurídico, a través del cual se pretende reconciliar la unidad con la diversidad social a partir de entidades componentes autónomas, pero relacionadas federalmente en la medida en que el ejercicio de estos poderes no provoque la división. Esto demuestra que el federalismo posee una connotación no únicamente jurídica, sino también política, en cuanto que se traduce en un pacto de unidad articuladora, entre las diferentes fuerzas que se mueven en el rejuogo de la participación política en las decisiones nacionales (2010: 3).

En virtud de conciliar la diversidad social el federalismo no refleja el agrupamiento de poder de manera unilateral, sino expresa al unísono la necesidad de tener objetivos comunes que permitan crear bloques de acción para atender los males sociales, expresados por las partes integrantes. El Estado federal, de acuerdo con Lapradelle (Citado por Armenta, 2010:6), “es una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra [...] por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores....” De ahí que los integrantes se encuentren totalmente cubiertos por el poder central, que vale la pena señalar, respeta la singularidad y necesidades de sus confortantes.

Por lo anterior el pacto federal, enmarca una gran complejidad para el establecimiento de relaciones recíprocas entre sus asociados, que de ser manejadas correctamente reflejan equilibrio, consenso y negociación. Bajo la postura negociadora se encuentra la concepción de federalismo ofrecida por Friedrich (Citado por Armenta, 1996), ya que concibe al término como un proceso mediante el cual diversas organizaciones

políticas, entran en negociación para buscar soluciones y tomar decisiones comunes en problemas que atañen a todos.

Debido al gran número de autores que han abordado el tema es que se presenta el siguiente cuadro que expone algunas perspectivas más en torno al tema:

Cuadro 1. Dilucidaciones sobre Federalismo

Autor	Concepto
Barthelemy -Joseph y Duez, Paul	El Estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, particularmente el poder legislativo.
Vecchio, Giorgio	En el Estado federal, los poderes de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federal, quien únicamente los representa en adelante. Como base del Estado federal no hay un tratado, sino una Constitución, por la cual vienen determinadas las estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales.
Burdeau, Georges	El Estado federal es aquel en el que una pluralidad de ideas concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, el poder estatal de las colectividades locales.
Jellinek , Georg	<p>El Estado federal es un Estado soberano, formado por una variedad de estados que no son soberanos, sin embargo, la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de éstos, y, por consiguiente, a ellos mismos, una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado número uno.</p> <p>Su postura gira en torno a tres ideas principales:</p> <p>a) Soberanía. No se trata de <i>dividir</i> el poder del Estado sino de <i>distribuir</i> las funciones para el ejercicio de ese poder, ya que éste, por su naturaleza política, no es divisible. El poder político del Estado es uno y compacto; es un poder total de control aunque no se pueda precisar de manera tangible, pese a ello no hay rincón en la vida de los gobernados en el que no se perciba la actividad estatal. Por ello la <i>soberanía no es el poder del Estado</i>, sino una especie de “investidura” o supremacía que se le adjudica al propio Estado como ente político, para dar a entender que por encima de él no existe nadie más que ejerza un poder político.</p> <p>b) Unidad del Estado federal Consiste en la tendencia a consolidar la unidad de sus miembros. Cualquier clase de federalismo tendrá siempre un impulso integrador, pero sin que se pierda la diversidad de cada uno de los componentes.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Armenta López, Leonel Alejandro, (2010), *Federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Continuación
Cuadro 1. Dilucidaciones sobre Federalismo

Autor	Concepto
Jellinek , Georg	<p>c) Participación de los Estados miembros en el ejercicio del poder general del Estado federal.</p> <p>Este principio de halla sustentado en el hecho de que todas las entidades miembros que integran el Estado federal colaboran en las decisiones de orden nacional, que son tomadas por el poder central de ese Estado.</p>
Kelsen, Hans	<p>El Estado federal se define, como un Estado soberano compuesto de varios estados y en donde a diferencia de la confederación, no es posible enumerar los fines de la federación, no así en la confederación, cuya finalidad principal es la protección del exterior.</p>
Armenta, Leonel	<p>En la formación del Estado federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades del derecho público, independientemente de cuál haya sido el proceso para su formación. Se trata de la presencia de un orden jurídico central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario, o sea, el local federado, que integrados en un todo armónico forman un sólo Estado coordinados por una ley superior llamada Constricción.</p> <p>En consecuencia, un Estado federal puede integrarse por los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un orden jurídico central (poder central de orden federal); 2. Un orden jurídico local (poderes locales federados); y 3. Coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez específico.

Fuente: Elaboración propia, con base en Armenta López, Leonel Alejandro, (2010), *Federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Si bien es cierto no existe una definición general, homogénea y aplicable (como se observa en el cuadro 1) a todos los contextos debido a los procesos históricos, si concurren puntos de unión, ya que se encuentra presente en los diversos autores, la idea de agrupar a particularidades bajo un poder superior que sea el reflejo de una sociedad en constante cambio, y que no trate de buscar modelos ideales, sino que sea adecuado al entorno socio-cultural y procure estabilidad.

Dada la inviabilidad de una definición general, es necesario recurrir a concepciones como la de Bobbio, quien también menciona la importancia de generar estabilidad mediante el federalismo, ya que para dicho autor, el término establece la paz como objeto de lucha “Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados” (1985: 691).

Proveniente de las grandes variaciones y heterogeneidad entre los países¹, existen varios tipos de federaciones señaladas por Anderson (2008) entre las que se encuentran la centralizadas y descentralizadas, las primeras concentran el poder en el gobierno central, mientras en las segundas las unidades constitutivas poseen una gran autonomía y libertad de decisión, algunas otras tienen primeros ministros y gobiernos parlamentarios, y otras congresos legislativos y presidente.

También dentro de la gama se encuentran aquellas que se rigen por un sistema de representación proporcional o por una pluralidad de leyes electorales, con sólo dos partidos políticos o varios, pero todas con diversos grados de estabilidad y armonía o inestables y divididas, por ello es que ningún modelo es apropiado para todo tipo de circunstancias, pero la capacidad para la diversidad es una de las grandes fortalezas del federalismo.

Anderson (2008), establece la idea de considerar que un modelo homogéneo de federalismo es inapropiado dada las circunstancias de cada contexto, pese a ello reconoce que los sistemas federales se distinguen por algunas características comunes y que se encuentran enunciadas en el cuadro número 2.

Cuadro 2. Algunas Características del federalismo

Característica	Descripción
Por lo menos dos órdenes de gobierno	Uno para todo el país y otro para las regiones. Cada gobierno tiene una relación electoral directa con sus ciudadanos. Las regiones tienen muchas denominaciones y nos referiremos a ellas como las «unidades constitutivas» de la federación.
Una constitución escrita	Algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal. Las reformas importantes que afectan a las unidades constitutivas requieren normalmente el consenso sustancial entre éstas y el gobierno central.
Una constitución	Que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden. No obstante, las federaciones difieren mucho en la manera y amplitud con que definen los distintos poderes de los dos órdenes.
Organización espacial sobre todo de Cámara alta	Para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central, a menudo dando a las unidades pequeñas más peso del que les correspondería de acuerdo con sus poblaciones.
Un árbitro para la resolución de conflictos	Que suele implicar tribunales, pero en ocasiones referéndums o una Cámara alta para la resolución de los conflictos constitucionales entre los gobiernos.
Procesos e instituciones	Para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Anderson, George, (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.

¹ Para ver la lista brindada por Anderson, de países que se autodenominan federales o son considerados en federales, y en los que habita el 40% de la población mundial véase la Tabla 1 de anexos.

Anderson reconoce los elementos anteriores como los puntos de unión entre las diversas perspectivas del federalismo, pero pone especial atención en el primero ya que para él, la esencia del federalismo, ésta en la existencia de “dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados” (2008:22). Por ello los rasgos más específicos de cada federación, reflejan las tradiciones institucionales locales, así como el nivel y la clase de autonomía, vale la pena aclarar que por regla general, el federalismo requiere democracia y Estado de Derecho porque los regímenes no democráticos no suelen permitir la auténtica autonomía.

Pese a la existencia de la regla general señalada por Anderson (2008), es necesario señalar que cada federación difiere una de otra, por causas de la composición económico-social e institucional, por lo que algunas cuentan con democracias perdurables; mientras otras tienen una historia turbulenta permeada de fuerzas que difieren del poder central, así cada una de las formas del federalismo dentro de los diversos países se muestra acorde al contexto.

Por ello Carbonell, señala que el federalismo “supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad [...] así, el federalismo no es reducible a la noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la asociación política dentro del Estado...” (2003: 380). De acuerdo a dicho autor, la concepción citada, responde, entre otras cosas, a tres necesidades la primera corresponde a la supresión de la subordinación colonial, mediante la organización política y estableciendo relaciones de simetría entre las unidades integrantes. La segunda responde a la necesidad de integrar unidades con autonomía relativa, y particularidades culturales propias en una entidad superior, y finalmente la tercera involucra a la división de poder con el objetivo de salvaguardar la libertad (Carbonell, 2003).

En relación con la segunda necesidad a la que el federalismo responde y en línea con Carbonell, Faya (1998:5) expone que el sistema federal “tiende por esencia a establecer una unión (Estados Unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión, que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo [...] federar significa conexasión lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia”.

Por ello el federalismo responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado, reconociendo a los distintos grupos sociales y la posibilidad de organizarlos en formas más amplias (Faya, 1998). La esencia del término en cuestión responde a la voluntad de establecer un pacto, que se genera por aquellos que tienen la capacidad de actuar con libertad plena, por lo que las entidades integrantes tienen que estar dotadas de autonomía. En estricto rigor político y sociológico “el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías” (Faya, 1998: 6).

Resulta necesario señalar que si bien es cierto, la necesidad de autonomía de diversos organismos lo lleva a buscar su libertad, es su misma naturaleza quien lo impulsa celebrar acuerdos en la búsqueda del bien común y en respuesta a su propia necesidad de conservación. Para Burdeau la conciliación entre autonomía y subordinación “no sólo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que incluso utiliza esta libertad para fundar la autoridad del poder federal” (Citado por Faya, 1998: 6).

Como se ha visto en torno al federalismo existen tantas concepciones como autores han versado sobre el tema, cada uno ofrece una visión acorde a una etapa y espacio histórico determinado, de ahí que de manera unísona existan diversos tipos de federalismo. La SCJN (2011) ofrece categorizaciones entre las que se encuentra la aportada por Montesquieu, quien distingue dos modelos de Federalismo: *intraestatal* e *interestatal*.

El primer modelo hace alusión a la división de poderes, que corresponde a la interpretación organica y corporativa que destaca el reparto de trabajos y funciones del Estado y la coordinación de sus instituciones, dando origen al *federalismo intraestatal*, cuyas bases se sustentaron en la separación funcional de competencias; y se distingue, entre otras cosas por, considerar que la tarea legislativa corresponde al Estado, mientras que las funciones administrativas atañen a estados y municipios, con lo que se pretende el establecimiento de cooperación entre los integrantes y el gobierno central. El segundo modelo se refiere a la separación de poderes, que apunta a la autonomía de las unidades estatales, edificando así, el *federalismo interestatal* que:

Está constituido sobre el principio de división vertical del poder y/o la autonomía de los Estados miembros, y se basa en: a) el dualismo de los elementos estructurales del Estado; b) el reparto de las competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según tipos de

competencias; y c) la participación de los Estados miembros en la política federal a través de la segunda cámara (de senadores) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011: 34).

Es pertinente señalar que en este tipo de federalismo la división de poderes depende también de regulaciones legislativas generadas mediante la Constitución. Una concepción más sobre los tipos de federalismo es pronunciada por Fernández (2003) que identifica tres tipos de federalismo: *dual*, *centralizado* y *cooperativo*. El primero se concibe como un “convenio o acuerdo entre los estados, de acuerdo con el cual estos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones” (Fernández, 2003: 113). De ello se origina la existencia de dos ámbitos de poder que serían mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, lo que pone de manifiesto la necesidad de que cada integrante contara con gobiernos en absoluta igualdad en cuanto igualmente soberanos.

El *federalismo centralizado*, identifica a los poderes regionales y locales como dependientes de manera total del poder central y de las decisiones de alcance nacional que ahí se gesten, sin embargo en los últimos lustros este tipo de federalismo ha entrado en crisis a causa de los cambios sociales por lo que, no se trata de poner en tela de juicio el pacto federal sino el funcionamiento del mismo, buscando más una tendencia cooperativa entre los poderes de los distintos niveles territoriales (Fernández, 2003).

En lo que concierne al *federalismo cooperativo*, este presupone “la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno” (Fernández, 2003:121). Con ello se pretende excluir toda rigidez, fomentando y admitiendo diversas formas de cooperación, que por su carácter práctico se colocan al margen de la relación de supremacía federal, estableciendo un diálogo para promover la planeación de actividades, dejando de lado la etapa de competencia y dando paso a la cooperación entre el estado democrático, social y de derecho.

Una dilucidación más en torno a los tipos de federalismo es la mostrada por la SCJN (2011); quien identifica tres tipos; el denominado, *federalismo clásico*, seguido del *federalismo de ficción* y finalmente *el nuevo federalismo*. El primero de ello alude a las entidades políticas que se asocian por intereses comunes delegando funciones a un gobierno central, manteniendo la soberanía de sus partes.

La legitimidad de este tipo de federalismo es de origen, pues se trata de una acción voluntaria que implica la división de poderes², razón por la cual el federalismo clásico prosperó en situaciones democráticas liberales (SCJN, 2011). Sin embargo tras la Segunda Guerra Mundial (SGM) la idea liberal perdió fuerza, debido a la necesidad de intervención gubernamental y el auge del Welfare State³ para sanar los males de conflictos bélicos.

El segundo tipo de federalismo, se denomina de *ficción*, y está estrechamente vinculado con el anterior, debido a que tras la SGM, y la consolidación del ya mencionado Welfare State, los integrantes de las clases sociales y las regiones comenzaron a ser mejor representados por dirigentes, dando lugar al corporativismo, que se opone al pluralismo democrático, debido al número limitado de grupos de carácter no competitivo. Este tipo de federalismo despliega un poder hegemónico en la política y economía, dando paso a un centralismo burocrático (SCJN, 2011).

Finalmente el *nuevo federalismo*, representa el rechazo al centralismo, (como lo señalara Fernández con el *federalismo cooperativo*) mediante el fortalecimiento de la economía de mercado y la agilización de las relaciones Intergubernamentales (RIG's), permitiendo durante la época de Nixon, la descentralización de programas, disminuyendo la burocracia federal y reduciendo el excesivo control del gobierno central, (SCJN, 2011).

Sobre la base del nuevo federalismo se encuentra la postura de Uvalle quien enuncia al nuevo federalismo, como aquel que:

[...] se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa (1995:34).

Con el fin de fortalecer a los gobiernos locales, es que se debe de recurrir a la idea de éstos debe coadyuvar a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para

² Esta idea se encuentra asociada con la noción de soberanía popular ya que el poder emana de formas democráticas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).

³ De acuerdo a Meny y Thoenig (1992), el Welfare State se refiere al esfuerzo realizado por el Estado para modificar las tan variadas condiciones del mercado y con ello proteger a los individuos de las consecuencias adversas que pudiesen afectarlos. Desde una visión más estricta el Welfare State es la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos tanto civiles como políticos. Es así que la idea de no intervención del Estado en la economía perdió su ámbito de acción, limitando así al federalismo clásico, ya que encontró su máxima expresión en los sistemas democráticos liberales.

fortalecer y ampliar los mercados regionales (Uvalle, 1995). La idea planteada por el autor con respecto al nuevo federalismo, consiste en erradicar la separación que se encuentra entre los factores reales de poder y la constitución escrita, ya que la situación conlleva a una vida institucional marcada por un alto grado de centralización, que a decir de Krauze lleva a que en México no exista “un verdadero régimen republicano, representativo, democrático, federal como el que enuncia la Constitución vigente, sino una especie de monarquía absoluta y centralista con ropajes republicanos” (Citado por Uvalle, 1995: 34).

Las líneas previas permiten identificar, que el nuevo federalismo consiste en la proclama del federalismo frente al centralismo, formulada, de acuerdo con Luis Mora en 1837, al vincularlo con la lucha entre la “marcha política del progreso y la marcha política del retroceso” (Citado por Uvalle, 1995:7). En virtud de ello se buscan el desarrollo mediante el trato más directo con los gobernados.

Así para los fines del presente trabajo se tomara la concepción vertida por Uvalle (1995) respecto al nuevo federalismo dado que se contrapone a las ideas improductivas, a-históricas y decadentes dando lugar a nuevas formas de comunicación política en donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita dejar a tras la omnipotencia del poder central. (Uvalle, 1995). De esta manera el federalismo conjuga relaciones centrales y descentralizadas, donde se pretende establecer una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que certifiquen la diversidad política y cultural de los integrantes en favor de la unidad del Estado.

De acuerdo con Uvalle (1995) existe una relación entre federalismo y descentralización, razón por la cual se desarrolla el siguiente apartado, ya que por el primero un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado, mientras que en la descentralización coexiste la capacidad de oxigenar la unidad política, en donde la equidad institucional encuentra equilibrio, además de fortalecer la autonomía y personalidad de otros centros de gobierno plurales y heterogéneos.

1.2 Descentralización

La modernización del Estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. La descentralización se ha planteado a lo largo del tiempo desde formas

muy diferente dependiendo el autor o la institución que lo aborde (Marcou, 2008). Autores como Borja *et. al* (1989) identifican al término como un objetivo en el que se pretende disgregar o disminuir las demandas y conflictos sociales y reducir los gastos de la administración central.

El desarrollo de la descentralización ha merecido cada vez mayor interés en todo el mundo. Desde los últimos años de la década de los 80's, muchos países han emprendido el camino hacia la descentralización, pero debido a la heterogeneidad de éstos, es inviable el hablar de un modelo estandarizado. Los procesos y procedimientos se diversifican según las metas y objetivos originales. (FAO⁴, 2004)

Para comprender la descentralización, se debe, de acuerdo a Palma y Rufian (1991) reconocer que existen ciertos acuerdos. En primera instancia, el concepto de descentralización, se entiende en el sentido de transferir por normas legales, competencias decisorias y la titularidad de esa competencia de una instancia central hacia una instancia subnacional, con objetivos de distribuir territorialmente poder y legitimar el Estado.

Bajo esta óptica, el término implica que los entes descentralizados poseen personalidad jurídica propia y capacidad para tomar las decisiones de última instancia sin que puedan ser revocadas por un organismo superior. Esta definición marca una distinción de aquellos organismos desconcentrados que, además de no ser más que un órgano de la misma dependencia central, pueden ser influenciados por estas (Palma y Rufian, 1991).

Una concepción, en torno al concepto es expuesta por Cheema y Rondinelli, para quienes “La descentralización se define como la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos -a través de la desconcentración, delegación, o devolución-desde el centro hacia los niveles inferiores de la administración-” (2007:1), estos mismos autores son retomados por di Gropello y Cominetti, mencionando que la descentralización se percibe como:

La transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (1998: 17).

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO por sus siglas en inglés. Food and Agriculture Organization

Por ello la descentralización se forja como un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. En este contexto puede adoptar varias formas de descentralización que de acuerdo a la FAO puede ser “política, administrativa o fiscal, y conseguirse mediante la desconcentración y la delegación” (2004:5). Estas diversas formas se distinguen por sus características, y condiciones para el éxito.

Ejemplo de ello, es que en el caso de la desconcentración, el gobierno central dispersa algunas de sus funciones, como la planificación y las finanzas, trasladándolas del gobierno central a las oficinas regionales, al mismo tiempo que mantiene el control general; es decir que la desconcentración es ante todo un acuerdo administrativo, en el que la toma de decisiones continúa siendo competencia del gobierno central (FAO, 2004).

En lo concerniente a la delegación, el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores donde el objetivo principal es aproximar el gobierno a las personas para lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas (FAO, 2004). Es necesario aclarar que bajo esta idea el gobierno local actúa dentro de las líneas normativas generales fijados por el gobierno central, pero bajo un esquema de autonomía en relación con la manera de realizar sus tareas.

Ahora bien debido a la multiplicidad de autores que han versado sobre el tema existe una gama amplia de tipologías que rodean a la descentralización, entre las cuales desatan, la ofrecida por Marcou (2008) quien considera cuatro tipos de descentralización. El primer tipo se denomina *descentralización administrativa*, que consiste en la rendición de cuentas de las autoridades locales a las superiores.

En segunda instancia aparece la *descentralización política*, donde las autoridades locales son independientes del Estado, por lo menos teóricamente, encontrándose dotadas de poder y originadas de procesos de elección; la tercera vertiente se identifica con el nombre de *descentralización presupuestaria*, y hace alusión a la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias y responsabilidades transferidas; por último; el cuarto tipo se denomina *descentralización de mercado*, que implica una transferencia de funciones al sector privado, incluida la administración y planificación, ocupada por las instituciones públicas (Marcou, 2008).

Por su parte di Gropello y Cominetti (1998) reconocen tres formas principales cuyas significativas diferencias radican en el nivel de autonomía en materia de toma de decisiones

de las unidades subnacionales en correspondencia con el gobierno central, así como el alcance de las responsabilidades transferidas. La primera se denomina como *desconcentración* y consiste en la dotación de “*responsabilidades* en los niveles menores por parte de los ministerios o agencias del gobierno central con poder de decisión limitado.” (1998:17).

La siguiente se designa bajo el nombre de *delegación* e identifica a una forma de transferencia de responsabilidades de gestión de determinadas funciones concretamente definidas, a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la organización burocrática normal del gobierno central (corporaciones públicas, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional, y otras), por lo general con autoridad semi-independiente para ejecutar las tareas (di Gropello y Cominetti, 1998).

Estas mismas autoras denominan a la tercera vertiente como *devolución* y se determina por ser una forma de transferir responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno como, gobiernos locales, unidades administrativas o bien unidades públicas en general, que deben ser percibidas como entes separados, sobre los cuales se ejerce poco o ningún control directo por las autoridades centrales; es decir, pueden ejecutar sus actividades de manera independiente (di Gropello y Cominetti, 1998).

Por tales motivos se puede considerar a la descentralización como un sistema de vida que permite a las instituciones de la sociedad y el Estado, articularse respetando los respectivos ámbitos de competencia, con lo que la relación entre gobernantes y gobernados es más amplia, directa y fluida (Uvalle, 1995).

Un aspecto clave de la descentralización, de acuerdo a Uvalle (1995) es el hecho de que constituye un modo para distribuir el poder, debido a que los gobiernos locales son un punto neurálgico a considerar, ya que a mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin obstáculos; debido a dichos argumentos es que el presente trabajo recurre a la visión de Uvalle (1995) misma que es apoyada por Messina (2008) para quien en término hace alusión a “una forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde el centro a la periferia” (2008: 23).

La descentralización transfiere a los gobiernos locales “atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización

improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma” (Uvalle, 1995: 27). La distribución de poder, implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor, y reconoce la inviabilidad de que sea sólo el poder central el que tome decisiones de manera unilateral, ello debido a lo complejo de las sociedades que se encuentran en constante cambio.

Por esta razón la descentralización se vincula con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, favoreciendo así, a los gobiernos locales debido a que son el medio “a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos” (Uvalle, 1995:28), pero bajo los límites permitidos por la política nacional.

Así la descentralización política, es un camino para ubicar la expresión real del poder en la sociedad. Razón por la cual establece la manera en que se desarrollará la descentralización administrativa, que alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto brindar eficiencia y congruencia a la acción de gobierno además de representar la transferencia de funciones de los órganos del Estado a las personas jurídicas públicas. De acuerdo con Uvalle la cobertura de este tipo de descentralización depende de:

[...] cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir (1995: 28).

En el mismo tenor se sitúa Borja *et. al* debido a que considera “a la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria (1987: 24). Es decir que el involucramiento de la sociedad, gracias al acercamiento, impulsaría el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales al estimular la igualdad, desde lo local, que finalmente se propagaría a un orden general, en este caso el ámbito federal.

Por su parte el Banco Mundial (2003) señala que en el análisis de experiencias históricas concretas se presentan serias tensiones y ambigüedades ya que a partir de los

años 80's ante la debilidad de los Estados centralizados para resolver la demanda de la población, irrumpe en toda la región latinoamericana un movimiento a favor de la descentralización territorial, transfiriendo competencias y servicios al nivel local, lo cual implica una reforma de la administración del Estado y un intento por democratizar y legitimar la decisión, acercando los servicios a la sociedad civil.

Posteriormente, los procesos de descentralización surgen como respuesta al modelo de Estado interventor y desarrollista un nuevo enfoque que plantea una redefinición de las relaciones Estado Sociedad civil. Se incorpora el principio de subsidiariedad que se interpreta como el hecho de no intervención por parte del Estado en aquello que la sociedad civil por sí misma es capaz de ejecutar. Sin embargo la subsidiariedad del Estado en materia social no ha solucionado los problemas más sensibles del subdesarrollo (BM, 2003).

En tal sentido, la descentralización trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo y de respuestas a las oportunidades (BM, 2003). En una posición similar Cabrero menciona que la “descentralización implica un conjunto de vertientes que pasan por lo económico-regional, por procesos de ajuste entre actores políticos, por sistemas de relaciones sociales locales, por redes institucionales y procesos de decisión que configuran las estructuras de acción gubernamental” (Cabrero, 2007: 81).

Tanto el BM como Cabrero consideran que se trata de impulsar el desarrollo desde lo local, mediante el acoplamiento de los actores políticos, que configuren la correcta acción gubernamental, mediante procesos de innovación administrativa. Los procesos de descentralización se gestan en concordancia al momento histórico en el que desarrollan, por lo que tienen determinadas particularidades, que como señala Rodríguez (1993) sirven como impulsoras y afianzadoras de dicha perspectiva, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Cuadro 3. Características de la descentralización

Supuestos	
Descongestionar administrativamente el Gobierno Central.	Facilitar un desarrollo territorial equilibrado
Mejorar la administración del Estado	Para apoyar la planificación económica

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez Gil Managua, Adolfo, (1993), *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua (1979-1991)*, Fundación Ebert. Nicaragua.

Cuadro 3. Continuación. Características de la descentralización

Supuestos	
Acercar la administración al ciudadano	Facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
Fortalecer otras instancias del Estado	Incorporar zonas y regiones marginadas
Limitar el poder del gobierno central	Mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
Involucrar en los tareas del gobierno a otros sectores	Racionalizar las inversiones del gobierno central

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez Gil Managua, Adolfo, (1993), *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua (1979-1991)*, Fundación Ebert. Nicaragua.

Una vez señaladas algunas de las características, es prudente mencionar que entre los beneficios de los procesos de descentralización, se encuentra la mayor congruencia entre las demandas por servicios regionales y la oferta realizada a través del gasto público. Al decidir sobre alternativas de gastos más cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia. Sin embargo para que este vínculo directo entre demanda y oferta pública se dé en la práctica deben existir dos condiciones básicas que se acuerdo al BM (2003:3) son:

- a) Comunicación directa entre población y autoridades para que las sugerencias puedan traducirse en decisiones sobre el gasto, de ahí la importancia de la elección popular de autoridades regionales y municipales y de los mecanismos de participación y control ciudadano.
- b) Fuentes de financiamiento y la autonomía de decisión sobre el uso de los recursos; de ahí la importancia de delimitar claramente las competencias funcionales y fiscales de los distintos niveles territoriales (2003: 3).

Así el mismo BM (2003) menciona, que la descentralización apunta a mejorar la gobernabilidad y el desarrollo local, el alivio y reducción de la pobreza⁵. De ahí que existan puntos a favor y en contra de dicha perspectiva, sin embargo hay que tener en cuenta que más que desventajas se hace referencia a obstáculos y riesgos implícitos en la descentralización. Una de las causas de que el tema cause incomodidad, es el hecho de que el término es usado con poca precisión en el debate político, sin mayor reflexión sobre sus

⁵ Tarea fundamental de diversos gobiernos, como el mexicano, que en busca de generar una adecuada cohesión social, impulsa sexenalmente grandes Programas para brindar tratamiento a la pobreza.

implicaciones políticas y técnicas para el conjunto de la función pública por lo que se carece de un consenso político.

En segundo lugar, el riesgo de ver la participación de la comunidad como una sumatoria de micro unidades sociales, que podrían ser una fuente de inestabilidad. En tercer lugar, la acostumbrada limitación de la participación en la determinación de políticas, quedándose sólo como receptores y no como corresponsales de su propio bienestar. El peligro de que a nivel municipal se trate de procedimientos clientelares entre autoridades locales y población, y se desvíen de la tarea que se les delegó debilitando el impulso democratizante de la descentralización (BM, 2003).

La descentralización de acuerdo a la FAO (2004) representa un requisito necesario para hacer frente a desafíos como el aumento creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y su calidad. Asimismo, desde el punto de vista normativo mejora la planificación y prestación de los mismos cumpliendo los objetivos regionales y nacionales mediante la incorporación de las necesidades y condiciones locales, lo que finalmente pretende elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Además de las ventajas anteriores existen otros beneficios entre los que destacan que de acuerdo a la FAO (2004: 7):

- Eficiencia: Mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales.
- Transparencia: Hay una clara vinculación entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.
- Subsidiariedad: Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.
- Movilización: La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático.

Resulta necesario mencionar que la descentralización a los gobiernos locales es sumamente compleja a causa de la implicación de cuestiones relacionadas con “las finanzas, la administración, el control, la regulación, la presentación de informes y la rendición de cuentas, elementos todos ellos que forman parte de la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno” (FAO, 2004: 6). Por ello hay que señalar que la puesta en marcha de la descentralización no ha sido fácil, pese al impulso de las fuerzas políticas económicas combinadas, ya que existe división entre la realidad y el objetivo que puede establecerse en la legislación y las políticas.

Sin embargo, la descentralización, correctamente diseñada y dirigida, constituiría no solamente un componente fundamental de la reforma del Estado sino un principio para el reordenamiento de las relaciones entre Estado, sociedad civil y de gestión pública en general, incluso en el diseño de las políticas públicas, ya que se tendría un contacto mucho más directo con la población.

Para impulsar los procesos descentralizadores se necesita que los integrantes del pacto federal mantengan comunicación plena, para ello se requiere el establecimiento de Relaciones Intergubernamentales (RIG's) sólidas y definidas bajo un marco cambiante de interacción capaz de adecuarse a los cambios constantes que en el tema social, político y administrativo se presentan, de ahí que la necesidad de conexión entre los diversos órdenes de gobierno⁶ encuentran un marco de análisis y de discusión en las RIG's, debido a que hacen referencia a los enlaces que se suscitan entre el gobierno del Estado y los poderes públicos; debido a la importancia del término es que se desarrolla el siguiente apartado pues las RIG's representan los vínculos de coordinación, cooperación, e intercambio que se generan entre las instancias de gobierno.

1.2.1 Relaciones Intergubernamentales (RIG's)

Definir a las RIG no es una tarea sencilla debido a la diversidad de autores que han versado sobre el tema, uno de ellos es Pontifes (2002) quien define a las RIG's como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, entendiéndose por definición constitucional que cada orden de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en su espacio territorial y jurisdiccional, por lo que otra autoridad no puede por derecho intervenir en él.

Por su parte la red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM, 1999) concibe a las RIG's como el entramado de relaciones entre las instituciones de gobierno, que por mandato legal ejercen sus atribuciones sobre un área pública determinada

⁶ En este contexto, por definición, cada orden de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en determinado espacio, por lo que otra autoridad no puede intervenir. Lo anterior hace alusión a uno de los pilares del federalismo ya que si bien los entes se encuentran suscritos al pacto federal delegando atribuciones al poder central, existe respeto a la autonomía, y características peculiares de cada integrante.

o sobre territorio geográfico coincidente. Un autor más que aborda dichas relaciones es Agranoff (1993), para quien la noción de RIG's sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta por Anderson (2008), definiéndolas como un contingente de actividades que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo nivel y tipo.

De acuerdo a Agranoff (1993), Anderson se refiere al sistema federal vigente en USA, ya que al encontrar su origen en dicho país se ejerce una referencia inmediata al federalismo que dosifica la soberanía del Estado entre un gobierno central y los gobiernos locales. Por tal razón al ser el federalismo norteamericano la génesis para todo el mundo occidental (Armenta, 1996) las RIG's cobran vital importancia a lo largo del orbe.

Debido a lo anterior y de acuerdo a Cameron (2001: 134) “son el caballo de batalla de todos los sistemas federales; se trata del instrumento privilegiado para realizar el trabajo, sea cual sea ese trabajo. Las RIG tienen lugar entre lo que la constitución dispone y lo que la realidad práctica del país exige”. Debido a lo complejo de los sistemas federales se debe de considerar que las RIG's también varían de acuerdo a las siguientes dimensiones:

- a) El grado de institucionalización: las RIG en un país determinado pueden ser muy institucionalizadas, con estructuras y procesos formales a través de los cuales se canaliza la actividad intergubernamental, o pueden llevarse a cabo de una manera informal dependiendo de la naturaleza de las circunstancias.
- b) La medida en la que las RIG constituyen una toma de decisiones: las RIG pueden conllevar poco más que el compartir información entre los distintos gobiernos de una federación; pueden suponer la consulta y el reajuste de políticas por parte de un actor o pueden implicar una capacidad formal de toma de decisiones, en la que el foro intergubernamental en sí mismo es el lugar en el que se toman algunas de las decisiones de la comunidad.
- c) El grado de transparencia: las RIG pueden practicarse a puerta cerrada con poco conocimiento de la sociedad y responsabilidad hacia éste, o pueden formar parte de procesos abiertos al escrutinio públicos y limitados por la responsabilidad democrática (Cameron, 2001: 6).

En la misma línea, Carrera señala que el término RIG's se originó y evolucionó en los años 30's en USA; debido al fortalecimiento del papel de Estados y gobiernos locales como tomadores de decisiones en el escenario político, por lo que se definieron como “un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales” (2004:1).

Cabe señalar que uno de los principales argumentos para fomentar las RIG's, es que son concebidas y desarrolladas como mecanismos de colaboración pactada o convenida y básicamente como un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas (Carrera, 2004). La existencia de un marco de relaciones pactadas, genera un orden

normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran significado en el marco de las reglas programáticas, y de control, además de comprometer una variedad enorme de autoridades que se suman al cumplimiento de dichos convenios (Pontifes, 2002).

Por su parte el surgimiento de las RIG's se ha enfocado en las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes. Así las RIG's reconocen la primacía de funcionarios públicos que actúan en un contexto interjurisdiccional, y se refieren a relaciones informales de trabajo que se desarrollan en un contexto institucional (Carrera, 2004).

Las RIG's y el federalismo están estrechamente vinculados, ya que las primeras, como concepto, derivan del segundo, dichas relaciones expanden y fortalecen la teoría del federalismo ya que incluye conceptos y relaciones que no están contemplados en esta última disciplina como el reconociendo de la interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno, además de señalar que “Todos los políticos y funcionarios, en todos los niveles ámbitos de gobierno, son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones” (Carrera, 2004: 2), acercándose con ello a la perspectiva del Nuevo federalismo planteando nuevas formas de comunicación política mejorando la relación entre la federación, estados y municipios.

Como señala Pontifes (2002) existen diversas perspectivas dentro de las RIG's y una de ellas es la naturaleza administrativa, y se fundamentan en los principios de coordinación administrativa gubernamental, formando parte de de los procesos de gestión de políticas como medios de arreglo de armonización y negociaciones controladas, pactadas y concretas.

Entre los factores administrativos que inciden en la formación de las RIG's destacan los siguientes: el principio de unidad de acción; la toma de decisiones en un plano horizontal; la racionalidad de la acción frente a la rigidez de la norma; las alternativas de descentralización administrativa; el reto de asumir materia y funciones gubernamentales delegadas, desconcentradas y/o descentralizadas; la administración multimodal, los sistemas de información intergubernamentales, la persistencia de nuevos esquemas orgánicos y la formación de redes de gestión (Pontifes, 2002). El mismo autor señala que el propósito de las RIG's, puede resumirse en un principio general de la administración: la

asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo.

Ahora bien; de acuerdo con Wright (1998) existen cinco particularidades distintivas que contribuyen al entendimiento claro de las RIG's cuyas características de identidad son:

- a) El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).
- b) El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.
- c) La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.
- d) Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.
- e) Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos.

Así al igual que Wright (1998), Carrera (2004) hace referencia a las características de las RIG's. al identificar como primer punto a la interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno. Las RIG's analizan todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso de federaciones, el análisis no se enfoca tan sólo en su relación con el gobierno estatal, sino que abre el abanico de posibilidades a las relaciones entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y municipios e incluso entre los propios gobiernos locales.

Aunado a lo anterior todos los políticos y funcionarios, en todos los niveles de gobierno son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones de las RIG's. Los que toman las decisiones por la sociedad son quienes determinan la dinámica, transándose esencialmente relaciones humanas, de ahí que el concepto debe enmarcarse en términos de relaciones y comportamiento humano (Carrera, 2004).

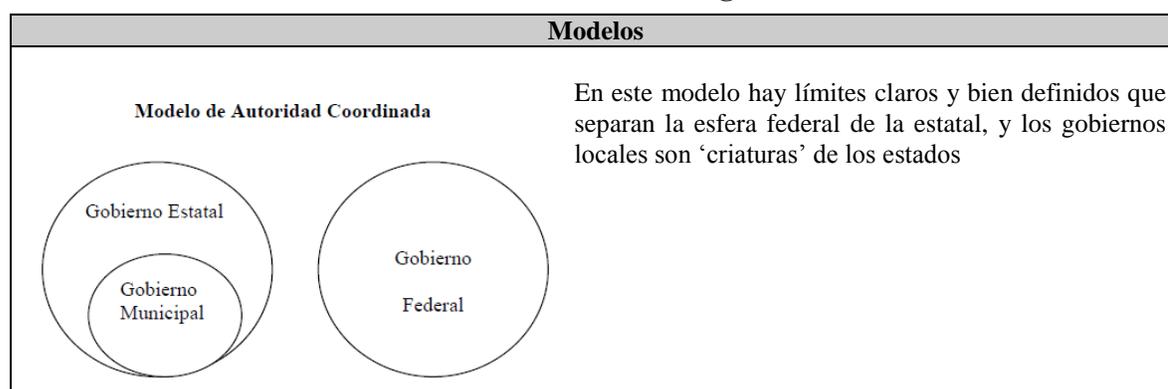
Por ello, “para entender la interacción entre los gobiernos central y local no es suficiente estudiar los métodos [...] o los procedimientos [...] Es igualmente, y quizá más importante, entender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos” (Greenwood Citado por Carrera, 1980:166). Así las RIG's se desarrollan en torno a la generación de políticas. Las políticas consisten en las acciones o no acciones, de políticos y funcionarios, y las consecuencias de esas mismas acciones.

Las RIG's son un complejo conjunto de interacciones y cada país posee condiciones particulares que determinan cómo se llevan a cabo (Carrera, 2004). Hablar del papel de las RIG's en el país no es una tarea fácil y se convierte en un tema más arduo cuando se vincula a la política social emprendida por el gobierno y ejecutada con la ayuda y colaboración activa de los estados y municipios

De ahí la necesidad de vincular a la política social con las RIG's ya que para cumplir con los objetivos de los programas sociales, se requiere de la interacción no sólo de los beneficiarios (como lo marcan las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, cuando aluden al tema de corresponsabilidad), sino de los ejecutores del Programa, ya que las relaciones que se presentan en su gestión permitirán el cumplimiento de sus fines fundamentales, pues no basta con el buen diseño de la política social debido a que se necesita de un amplio grado de coordinación entre las instituciones encargadas de llevarlas a la población.

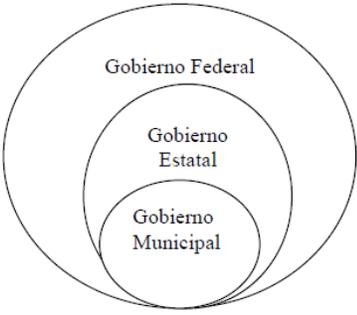
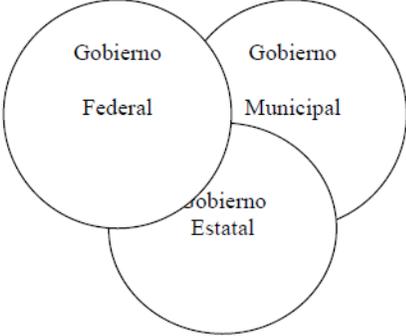
En esta tesitura Cabrero y García, (2001) señalan que los gobiernos federales conducen a una intensa y constante interacción entre diversas instancias, donde los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción independiente, lo cual puede traducirse en acuerdos, o en tensiones constantes de diferente intensidad. Por tales motivos es primordial conocer los contextos en los cuales se desarrolla el funcionamiento de las RIG's, para ello se citan tres modelos existentes, que conciben el ámbito federal, estatal y municipal. De acuerdo con Wright (1988) citado por Carrera existen tres modelos clásicos para la interacción entre los gobiernos federales, estatales y locales, y que se encuentran en el diagrama 1:

Diagrama 1.
Modelos de Relaciones Intergubernamentales



Fuente: elaboración propia basado en los esquemas de Carrera (2004).

Diagrama 1. Continuación Modelos de Relaciones Intergubernamentales

Modelos	
<p style="text-align: center;">Modelo de Autoridad Inclusiva</p> 	<p>De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica.</p>
<p>Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación.</p> <p>El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas.</p>	<p style="text-align: center;">Modelo de Autoridad Traslapante</p> 

Fuente: elaboración propia basado en los esquemas de Carrera (2004).

De acuerdo con Carrera (2004) se considera que el modelo de autoridad traslapante representa con más exactitud cómo las RIG's funcionan hoy en día en los Estados Unidos de América, siendo la representación más cercana en un sistema federal. De ello se desprende el hecho de considerar que en el contexto nacional el tercer modelo sea el más cercano y que se vea reflejado en las políticas públicas, ya que pese a los intentos de descentralización aun la dispersión de funciones es limitada y las decisiones nodales recaen en el entorno federal de manera unilateral.

Vale la pena señalar que es precisamente el nivel federal quien debe de pugnar por reconciliar la unidad con la diversidad social (Armenta, 2010), generando una correcta cohesión social, que es también uno de los objetivos de la políticas públicas, y cuyo término se aborda en la siguiente sección, pues es importante dilucidar sobre las características de éstas y como mediante la interacción de sujetos sociales se generan cursos de acción.

1.3 Conceptualización de las Políticas públicas

El desarrollo de constantes cambios sociales presentes en contextos dinámicos, como el nacional, provoca que las necesidades de la población se encuentren en constante sinergia con los procesos de globalización, es así, que con el fin de atender a la multiplicidad de demandas sociales que las políticas públicas encuentran un amplio ámbito de acción, ya que nuevos contextos exigen diseños acordes a las peculiaridades del entorno. Hablar del marco de análisis que representan éstas, constituye uno de los ejes fundamentales para entender la conexión entre el quehacer gubernamental y su directa conexión con la sociedad, sin embargo ante el uso constante del concepto, resulta necesario puntualizar sus singularidades, con el fin de evitar, en lo posible, el abaratamiento del término.

Sin duda, gobernar no es intervenir siempre ni dar un tratamiento homogéneo a las necesidades, en este sentido el análisis y diseño de políticas públicas forja una gama de estrategias de acción corresponsable entre sociedad y gobierno. Bajo esta postura gobernar de acuerdo a políticas públicas es incorporar la opinión de la población objetivo apelando a la corresponsabilidad de los beneficiarios, bajo la premisa de que los gobernantes son elegidos democráticamente, lo que permite depurar políticas corporativistas y clientelares finalizando la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados (Aguilar, 2000).

Así la propuesta de Policy Sciences de Lasswell⁷ se basa en un gobierno ilustrado que parte de la razón, en donde la orientación hacia las políticas cuenta con una doble dimensión. La primera enfocada al proceso de la política y la segunda guiada hacia las necesidades de inteligencia del proceso. A raíz de ello se puede considerar a las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de políticas, vale la pena aclarar que las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados, el conocimiento *del proceso* de la política y el conocimiento *en el proceso* de la política⁸ (Aguilar, 2000).

⁷ Miembro fundador de la propuesta de un gobierno basado en el análisis minucioso y en la toma de decisiones racional además mantuvo una tendencia claramente sustentada e influida por el positivismo y su tendencia pragmática en donde el método científico es el método cuantitativo (Aguilar, 2000).

⁸ Ahora bien el *knowledge of* busca saber cómo y por qué diversos problemas son calificados de públicos, así como saber por qué algunos forman parte o no de la agenda. Por su parte el *knowledge in* pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de acción pública, para tomar la mejor decisión durante el proceso de la política incorporando datos y teoremas de las ciencias (Aguilar, 2000).

Estados Unidos vio emerger el análisis de las políticas públicas en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial (SGM), como un esfuerzo para orientar a las autoridades gubernamentales en la toma de decisiones, (Meny y Thoenig, 1992). Lasswell al ser el fundador moderno de la ciencia de política creyó que la orientación hacia las políticas, permitiría rebasar las especializaciones fraccionadas lo que establecería una ciencia social unificadora en donde las ciencias de políticas tendrían interés en los problemas fundamentales de la sociedad (Garson, 1992).

La visión de Lasswell, en torno al análisis de los problemas sociales tampoco simboliza una garantía preestablecida para erradicar el problema debido a que si bien es cierto el análisis sustenta las decisiones, tampoco es un sinónimo de éxito, ya que como señalan Meny y Thoenig (1992:43) “el éxito de una política no está garantizado por la cientificidad y la inteligencia del *policy science*”.

El término *policy science* (ciencias de política) de acuerdo con Lasswell (2000) es utilizado para designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanzaba, sustentándose en tres pilares a) los métodos de investigación del proceso de la política, b) los resultados de los estudios y c) los descubrimientos y aportaciones de las disciplinas. En virtud de mejorar el análisis, el mismo autor, describe la existencia de modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor a las políticas (Policy)⁹ y se puede sintetizar en tres grupos, el primero, desde una perspectiva funcionalista, centrado en el enfoque social; el segundo, un grupo de teorías que asignan al Estado la condición de instrumento al servicio de un grupo social determinado, y finalmente el tercero busca un punto intermedio dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios entre el Estado y la sociedad.

El tercer modelo, en el mejor de los casos, representa la balanza entre gobernados y gobernantes, que esperan del gobierno la atención oportuna a demandas sociales. Sin embargo en el caso mexicano, el Estado creció a gran escala en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas, lo que consecuentemente limitó las libertades políticas (democracia

⁹ Toca el turno de mencionar la diferencia entre *política* y *políticas*. En que en la lengua inglesa se utiliza la expresión *politics* entendida como relaciones de poder, lo que se traduciría al castellano como política, y *policy* que marca las relaciones de gobierno y se traduce como políticas -cursos de acción- (Canto, 2002).

punto esencial, no sólo en las políticas sino en la configuración del federalismo-) y económicas (redimensionamiento) de los ciudadanos (Aguilar, 2000).

Lo anterior fue síntoma claro de un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y recursos, ello acrecentó la necesidad de un nuevo esquema de *policy making*, que modificara reglas, procedimientos y concepciones de la relación entre sociedad y gobierno, con la convicción de lograr el adelgazamiento del Estado orientándose así, hacia la reforma del mismo (Aguilar, 2000).

Así en México a partir de los años 80 se formó un nuevo orden político administrativo que insistió en la especificidad de las políticas, es decir en el diseño adecuado para los contextos heterogéneos, que pusiera fin a la visión gubernamental de brindar una misma explicación y por ende un mismo tratamiento a los tan variados y complejos problemas sociales, finalizando el protagonismo gubernamental acentuando la importancia de gobernar en contextos políticos plurales, mediante dos requisitos fundamentales i) gobernar por políticas y ii) gobernar con sentido político, con el fin de legitimar la acción gubernamental y evitar el castigo electoral derivado del mal funcionamiento de los recursos públicos. Por ello como señala Aguilar (2010: 33):

Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos [...]

Si bien la participación social es un pilar fundamental de las políticas se necesita aún la acción del gobierno pero bajo un esquema realista y objetivo, que analice e identifique sus características ya que el “Estado puede fallar[...] por lo que su planteamiento central radica en que el gobierno puede fallar, pero que, así, dichos errores pueden ser corregidos” (Martínez, 2006:30), de ahí la necesidad de reflexionar sobre el papel central que juegan las políticas públicas y su ejecución en una de sus vertientes que en este caso se trata de política social como promotora del bienestar de las capas sociales más desprotegidas.

Después de conocer el contexto que dio pie al surgimiento y análisis de las políticas públicas, queda establecida la necesidad de contar con un concepto claro. Existen diferentes

perspectivas que van de la mano con la concepción de cada autor y de determinado tiempo y espacio, una de ellas es expresada por Canto para quien las políticas públicas no se tratan de “una decisión aislada, sino de un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en conjunto tienden a alcanzar un objetivo común” (2002: 60), tratando de brindar solución a problemas específicos. Una perspectiva más es brindada por Parsons (2007:31-32) refiriéndose a las políticas públicas como:

La forma en que se definen y constituyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian “cómo, por qué, y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” [...] El análisis de las políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las políticas públicas reales que buscan integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tiene una orientación hacia la problematización de las políticas públicas

La visión expresada por Parsons pone de manifiesto la preocupación que han mostrado los gobiernos por entender cómo se desarrollan sus acciones y cómo pueden ser mejor dirigidas hacia la población; además de mostrar un marco de análisis que brinda sustento en la comprensión del por qué determinados problemas son susceptibles a la atención prioritaria y cuáles por su naturaleza forman parte permanente de la agenda. Al igual que Parsons, Aguilar aborda el término, señalando que al hablar de políticas públicas se hace alusión a las decisiones de gobierno que incorporan “la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (2000:36).

Una concepción más en torno al término, se encuentra con Lahera pues concibe a las políticas públicas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; lo que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Citado por Williams, 2006:2).

En la noción de Lahera la idea de federalismo, descentralización y RIG's tienen un ámbito de acción puesto que para buscar el bien común se necesita que los estados miembros con necesidades específicas confluyan en puntos de acuerdo para el tratamiento a los males sociales además mediante la participación de la ciudadanía se pretende llegar a acuerdos que busquen estabilidad, lo anterior muestra un punto de unión con la descentralización ya que apunta a mejorar el desarrollo local y la gobernabilidad en general

(BM, 2003), ello mediante el flujo de información que impulsan la coordinación y cooperación en la toma de decisiones por vía del reconocimiento de las singularidades de los contextos y la adecuación de programas acorde a las necesidades.

Ahora bien la visión de Canto (2002) también permite vincularla con el federalismo pues a la letra la definición brindada por el autor señala que las políticas públicas son:

Cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, definidos a partir de interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos público, y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2002: 70).

La definición arriba citada, se relaciona con los principios del federalismo, porque recurre a la interacción de sujetos sociales con órdenes de gobierno superior. Vale la pena recordar que las entidades han decidido integrarse al pacto federal para lograr la salvaguarda de intereses comunes, así la participación funge como un mecanismo de regulación del poder mediante la participación, ya que como bien señala Armenta (2010), el federalismo ejerce el poder político regulado, donde se pretende reconciliar la unidad con la diversidad.

Además las políticas se sustentan en mecanismos democráticos para la toma de decisiones, que en palabras de Anderson son una regla general, es decir, se “requiere de democracia y Estado de derecho” (2008:22) como norma ineludible del federalismo. Debido a la necesidad de procesos democráticos se ha buscado dejar atrás la idea de considerar a las decisiones gubernamentales como asuntos únicamente internos.

En tiempos actuales se plantea un proceso de discusión de los diversos actores sociales, que son a los que finalmente van dirigidas las políticas y que requieren de mecanismos de participación. Dentro de la participación a decir de Canto (2002) existen seis niveles i) información, ii) consulta, iii) decisión, iv) delegación, v) asociación y vi) control (Canto, 2002).

El primero se refiere al conocimiento de los proyectos, normas y presupuestos, gubernamentales, en el segundo, el gobierno se entera de la opinión ciudadana, en el punto tres, se da el paso de emitir la opinión a elegir una opción. El cuarto nivel se otorga la puesta en marcha de algún proyecto a determinada organización ciudadana; con respecto a la asociación, implica que la iniciativa pueda generarse por parte de las organizaciones

ciudadanas, y finalmente el punto seis plantea que por medio de organizaciones ciudadana se regulen las acciones de gobierno (Canto, 2002).

Una vez analizada y tomada la decisión y depuse de ultimar el estudio y diseño es necesario prestar especial atención a la implementación ya que pese a la existencia de excedentes ideas los resultados no siempre eran los esperado. Vale la pena señalar que la política en el momento que se echan a andar desata operaciones y decisiones, es por ello que la implementación se vuelve un proceso muy complejo, siendo las políticas sociales más propensas a errores. (Aguilar, 2000)

Los primeros estudios norteamericanos que se ocuparon de la implementación nacen de las promesas incumplidas en donde lo que se buscó fue saber por qué buenas leyes no funcionaron o bien resolvieron los problemas sociales, esto con el fin de saber cómo el gobierno podía ser eficaz en sus tareas; el problemas de fondo partió de preguntas como: ¿Qué puede o no hacer el gobierno? ¿Cuál es el ambiente de factibilidad de la acción gubernamental? entre otras, la investigación en torno a los cuestionamientos planteados mostró que el problema central se encontraba en la implementación más que en el diseño de las políticas debido a que un buen diseño no eran condición suficientes para el éxito (Aguilar, 2000).

Es necesario señalar que las políticas manejas netamente desde la federación presentan poca viabilidad de éxito puesto que la tesis específica menciona que el fracaso de los programas federales se debe primordialmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales además de su tendencia a proyectar metas ideales, es por ello que se requiere un conocimiento certero de la política y en general la vida local con el fin de determinar cuáles pueden ser los incentivos idóneos y necesarios para canalizarlos hacia los centros del poder local cuyo apoyo es necesario para alcanzar los fines y objetivos (Aguilar, 2000).

A decir de Pressman y Wildavsky (Citado por Aguilar, 2000) no todos los fracasos de las políticas son reconducibles a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más graves, de ahí la importancia de concebir a la implementación como la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal. En este punto es necesario aclarar que no existe política o implementación perfecta, tratándose entonces de procesos de retroalimentación.

Desde la perspectiva de los problemas de implementación las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad donde interactúan la homologación y compactación de la gestión pública como un mismo formato para todas las situaciones sin embargo esto no puede considerarse como la respuesta a los problemas públicos de una sociedad cambiante y con iniciativa ya que el involucramiento de los ciudadanos en la atención de dichos problemas suelen partir de enfoques organizacionales alterativos de implementación y son particularmente valiosos en el dominio de las políticas sociales que atacan problemas de naturaleza compleja y el caso de la pobreza de manera transgeneracional.

Es en el caso de los diversos modelos organizacionales que Elmore (2000) desarrolla su postura puesto que las políticas no pueden comprenderse al margen de los medios de ejecución y mucho menos asignar tajantemente el incumplimiento de las mismas a un momento determinado ya que “es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (Williams, Citado por Elmore, 2000: 186).

Por lo anterior se describen cuatro tipos o modelos organizacionales en que las políticas y programas se desarrollan, (es necesario aclarar que no existe un único cuerpo completo en torno a la naturaleza de los programas que sea capaz de abarcar todos los rasgos, pues se trata de modelos que pretenden simplificar la realidad no sustituirla), a continuación se enuncian: modelo de la *administración de sistemas*, modelo del *proceso burocrático*, modelo del *desarrollo organizacional* y modelo del *conflicto y negociación* (Elmore, 2000).

El modelo de *administración de sistemas* pretende maximizar racionalmente los valores, además de cimentar sus estructuras sobre el principio de control jerárquico supervisando el funcionamiento de tareas y objetivos operativos entre las unidades subordinadas dado que la responsabilidad del desempeño general del sistema y la elaboración de las políticas reside en la cima de la administración (Elmore, 2000).

En pos de buscar control adecuado entre el control jerárquico y la autonomía de los subordinados se desarrollan procesos de sub-optimización que se identifican por intentar encontrar soluciones lo más cercano al nivel óptimo, a problemas parciales más que al problema general de la organización; por ello se asigna a las unidades subordinadas la

responsabilidad de producir un cierto nivel de resultados, otorgando a sus administradores la autonomía suficiente para tomar decisiones referente a los medios adecuados para alcanzar ese nivel (Elmore, 2000).

El segundo modelo denominado *proceso burocrático* considera como atributos centrales de las organizaciones la autonomía y la rutina, pero con esto el poder tiende a fragmentarse, en consecuencia el proceso de toma de decisiones consiste en “controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales...por tanto, las decisiones organizacionales tienden a ser graduales” (Elmore, 2000: 205). La principal preocupación de este segundo modelo consiste en que los funcionarios de alto nivel procuren estructurar el comportamiento de los subordinados de tal manera que respeten la línea jerárquica y cumplan con los objetivos planteados por los niveles superiores.

El tercer modelo llamado *desarrollo organizacional*, pretende que las organizaciones funcionen para satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos, entre las que destacan la autonomía y el control sobre su propio trabajo (Elmore, 2000). En materia de descentralización este modelo pugna por la reestructuración de la organización para que el control jerárquico disminuya y se distribuya la responsabilidad de la toma de decisiones entre los diversos niveles.

Por lo anterior se visualiza como un modelo de consenso y adaptación, atribuyendo el fracaso de las políticas a la desconexión de quienes implementan el programa y quienes lo diseñan, es decir la “política se elabora en la cúspide y se implementa en la base” (Elmore, 2000:221), por ello el mensaje de este modelo consiste en reconocer que la capacidad de implementación se origina en la base y no en la cumbre de las organizaciones.

Por último, el cuarto modelo de *conflicto y negociación* postula la idea de la existencia de intereses específicos por parte de los individuos y unidades subordinadas por lo que compiten para obtener ventajas emanadas del ejercicio de poder y la distribución de los recursos que por definición se consideran escasos. Es este sentido la toma de decisiones parte de las negociaciones dentro y entre las organizaciones de tal manera que los involucrados ajusten la forma de proceder, más allá de llegar a acuerdos, concordar en el resultado del proceso de negociación o seguir estrictos controles jerárquicos (Elmore, 2000).

Los cuatro modelos tienen como objetivo dilucidar cómo es que se generan los procesos organizacionales en el marco de la implementación de políticas y programas, brindando características que ayudan a identificar el desarrollo de los mismos, pero sin pretender ser tipos ideales o construcciones abstractas. El primer modelo concibe la idea del federalismo bajo la idea puramente jerárquica y no como la necesidad de tener objetivos comunes que permitan establecer bloques de acción para atender los males sociales de orden común, en este modelo los procesos de comunicación no son capaces de reflejar equilibrio. Así la perspectiva del primer modelo corresponde más a la visión planteada por Vecchio (Citado por Armenta, 2010) al considerar que dentro del Estado federal, los poderes de los miembros quedan por entero subordinados a la entidad federal, siendo los estados la base donde las estructura de competencia están determinados por el poder central.

El segundo modelo de *proceso burocrático* al pugnar por cambios graduales permite mantener una dinámica jerárquica pues los pequeños cambios dependerán de la celeridad decisional de las autoridades centrales, lo que en el caso de las políticas públicas encuentra relación con el incrementalismo dado que se generan pequeños cambios a la luz de nuevas consideraciones, evitando de alguna manera errores (Lindblom, 1992) sin embargo puede justificar una política de cero esfuerzo incapaz de desarrollarse a la misma velocidad que las necesidades sociales, por ello hay que buscar equilibrio entre pequeñas modificaciones y reformulaciones completas de las acciones gubernamentales.

Ahora bien, el tercer modelo apela por que las decisiones sean tomadas contemplando el nivel local sus necesidades y características, esta conexión es señalada por Cheema y Rondinelli, (2007) para quienes el proceso de descentralización alude a la transferencia de responsabilidades recursos y poder -a través de delegación del centro a la periferia, es decir a los niveles inferiores de la administración que de acuerdo a di Gropello y Cominetti (1998) son autoridades públicas semi-autónomas pero de gran presencia local.

El último modelo de *conflicto y negociación* se encuentra más cercana al contexto nacional dado que se genera bajo una arena de conflicto, es decir de una arena redistributiva que aborda cuestiones como relaciones de poder por lo que se trata de un espacio más conflictivo puesto que la política determina a las políticas, sosteniendo que no hay una estructura de poder única, necesitando contemplar todos los actores políticos (Aguilar,

2000) razón por la cual se trata de establecer relaciones centrales y descentralizadas dependiendo el contexto.

Esta misma visión es brindada por Friedrich (Citado por Armenta, 1996) para quien el federalismo se trata de un proceso mediante el cual las organizaciones políticas entran en negociación para buscar soluciones y tomar decisiones a problemas comunes. Esta postura también es expresada en la idea del nuevo federalismo (Uvalle, 1995) pues como se señaló enlaza relaciones duales de descentralización y centralización buscando generar procesos balanceados de poder que expresen la diversidad política y cultural que finalmente son amalgamados por la unidad del Estado siendo una respuesta al excesivo centralismo.

Como resultado la descentralización fija la mira a disgregar o disminuir las demandas y conflictos sociales para reducir los gastos de la administración central (Borja *et. al*, 1989) forjándose como un sistema de relaciones que dan contenido y vida al ejercicio del poder pues como señala Cabrero (2007) se trata de procesos de ajuste de relaciones sociales locales entre actores políticos que configuran sistemas y estructuras de acción gubernamental.

En este campo de conflicto se generan las políticas públicas pues como señala Canto (2002) se definen en medio de la complejidad y de interacción de sujetos sociales en medio de relaciones de poder, por ello ayudan a comprender por qué los tomadores de decisiones optar por determinadas medidas (Parsons, 2007). Debido a la interacción que se genera entre el gobierno y en general los involucrados en el diseño e implementación se generan RIG's siendo un contingente de actividades que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel (Anderson, 2008).

Así la generación de políticas públicas abarca un abanico de relaciones que inician del pacto federal al considerar las necesidades de los involucrados para diseñar y ejecutar cursos de acción en pos el bien común, donde para su cumplimiento se necesita la interacción de niveles de gobierno y no sólo del poder central. Una muestra de ello son las políticas en materia social puestas en marcha en el contexto nacional que en mayor o menor medida han pretendido establecer relaciones con los niveles de gobierno y los involucrados en general.

En el país a lo largo de los diversos sexenios se han emprendido políticas de corte social que buscan generar estabilidad, basta recordar la idea de Ortiz (2007) para quien el

beneficio social no permea automáticamente a las clases sociales más desprotegidas por lo que se necesitan acciones dirigidas a sectores específicos de la población, dichas acciones han sido expresadas en grandes programas sociales específicamente de combate a la pobreza, por ello el siguiente capítulo busca hacer una recapitulación de Oportunidades (al ser el Programa vigente de la actual administración) y sus dos precedentes inmediatos para identificar las características de cada uno y las modificaciones que han sufrido a lo largo del tiempo pues a pesar del cambio de nombre han mantenido la línea de combate a la pobreza hasta llegar a procesos más complejos como es el factor de corresponsabilidad que es uno de los pilares de Oportunidades.

Capítulo II. Desarrollo de la Política Social en México de Pronasol a Oportunidades

El presente capítulo, indagar en torno al término de política social desde la visión ofrecida por autores como Ortiz (2007), Ceja (2004), Icháustegui y Martínez (1996), Montoro (1999), Montagut (2000), Sottoli (2002) entre otros. Se describen diferentes perspectivas debido a que existen tantas definiciones como autores han versado sobre el tema. De ahí la necesidad de contar con un concepto claro que señale puntualmente que la política social comprende todas aquellas iniciativas encaminadas en atender necesidades consideradas como básicas por la población mediante el análisis de la situación, el diseño de algún curso de acción y la ejecución correctamente estructurada y programada para atender el problema detectado, en este caso la pobreza.

Posteriormente se abordan las características del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se efectuó durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). Para su desarrollo contó con subprogramas que abarcaban tres pilares, los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional (Ceja, 2004). El Programa se caracterizó por tomar como punto de partida la solidaridad para atender a personas en situación de pobreza brindando servicios de educación, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, y en general acceso a los servicios públicos y empleo productivo.

Una vez descritas las características de Solidaridad, se describen los pormenores de Progresá que fue la política social lanzada por Ernesto Zedillo y puesta en marcha en 1994, siendo su objetivo central atacar las condiciones de pobreza desde la raíz de manera integral y con acciones de largo alcance, con el fin último de lograr condiciones dignas de bienestar social y de ingreso de las familias en situación de pobreza extrema.

Debido no sólo a los cambios de partido sino a malestares sociales al inicio de la administración de Vicente Fox, en el año 2002 se crea un nuevo programa para frenar la pobreza transgeneracional y poner fin al círculo vicioso de la pobreza siendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades la punta de lanza del gobierno para desarrollar las capacidades de la población y así generar seguridad al interior de las familias que finalmente se reflejaría en estabilidad social.

El Programa pretende combatir la pobreza mediante tres pilares fundamentales: educación, salud y alimentación dirigiendo sus acciones a la población en pobreza extrema de comunidades rurales y después ampliando su cobertura al entorno urbano. Pues de acuerdo a las Reglas de Operación (2009 y 2010), para el año 2006 más de 42 millones de mexicanos estaban en algún grado de pobreza, cifra que aumentó considerablemente tan sólo dos años después, elevándose a más de 50.6 millones de pobres.

2.1 Dilucidación de la Política Social

A lo largo del tiempo, los gobiernos han hecho de la política de corte social una de las principales características de sus administraciones (que en la mayoría de los casos sirve para legitimar sus acciones), sin embargo no hay que perder de vista que a la política social no le atañe ser sólo una cuestión asistencialista o de simple dádiva sino que tiene un trasfondo mucho más profundo y sustentado. En función de ellos se necesita entender a que hace referencia el término en cuestión.

De manera inicial y durante las décadas que corresponden a los 80's y 90's la política social fue marginada de las funciones primarias del gobierno colocándola como residual y mitigadora de los efectos no deseados del cambio económico en lugar de concebirla como el eje que impulsa un mejor desarrollo social para todos. Por ello se concibió desde un punto asistencialista, brindando únicamente servicios básicos que resultaban ser insuficientes ante la demanda de estabilidad social y el constante aumento poblacional, además el hecho de ser consideradas como políticas residuales o secundarias en términos de importancia. (Ortiz, 2007).

Es así que servían únicamente como paliativos a los problemas, más que para brindar un tratamiento adecuado y de largo plazo capaz de impulsar el desarrollo de la población objetivo puesto que “las teorías en boga se centraban en la idea de que el desarrollo económico es prioritario ” (Ortiz, 2007: 7). De acuerdo con la misma autora, hay quienes consideran que para los países en vías de desarrollo la política social no debería ser un objetivo de primer orden, por lo que deberían poner el crecimiento económico como objetivo fundamental ya que los beneficios de éste llegarían a los pobres en un determinado tiempo, el razonamiento de acuerdo a Ortiz (2007: 8) es el siguiente:

- El crecimiento económico es una precondition para reducir pobreza; según esta teoría, los beneficios del crecimiento en algún momento “gotearán” o revertirán al resto de la sociedad.
- Los ciudadanos más ricos ahorran más; la desigualdad social es justificada pues significa mayores índices de ahorro, inversiones y crecimiento futuro.
- La pobreza abarata la mano de obra y, por tanto, fomenta la inversión.
- Las políticas sociales y regulaciones deben mantenerse al mínimo, de manera que el mercado laboral sea flexible y (se argumenta) que estimule el empleo.
- La tributación a los grupos de ingreso más altos debe ser restringida, a fin de maximizar la renta disponible para la inversión.
- Posteriormente, cuando el país se haya desarrollado –argumentan los partidarios de este enfoque–, los gobiernos podrán invertir en desarrollo social.

A los argumentos antes señalados debe hacerse una clara acotación ya que si bien el crecimiento es importante en el progreso de un país no se puede dejar como una cuestión secundaria la parte social, se trata de generar una cuestión paralela debido a que el crecimiento económico permite una inversión en el desarrollo social sostenido; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento sobre todo en un entorno globalizador en el que se busca reducir la exclusión, de ahí la necesidad de impulsar el desarrollo y no quedarse en el enfoque reduccionista (desde la perspectiva social) del crecimiento.

Ortiz (2007) desarrolla un contra –argumento en torno a la primacía de las políticas de crecimiento económico contra desarrollo social, pues considera que deben llevarse a cabo simultáneamente y no de forma consecutiva, dado que:

Cuadro 4.
El crecimiento económico no es suficiente

Contra –argumento
<ul style="list-style-type: none"> – La pobreza y la desigualdad limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional (el consumo queda restringido a los grupos de ingreso alto); los países en desarrollo con grandes desigualdades tienden a crecer de manera más lenta. – Una política de bajos salarios tiene efectos contraproducentes, genera baja productividad, y fomenta la competencia entre los países por ofrecer la mano de obra más barata (una competición a la baja, la llamada “carrera al fondo” o <i>race to the bottom</i>), que merma los salarios reales cada vez más, deprimiendo la demanda interna. – Mientras que un alto y rápido crecimiento sostenido? como en China? puede sacar a los ciudadanos de la pobreza, la desigualdad asociada a estos procesos puede minar su impacto en la reducción de la pobreza, como se ha visto en China recientemente. Para la gran mayoría de países en desarrollo, que no pueden imitar el modelo chino sino que sólo tienen un crecimiento económico modesto (y normalmente una notable desigualdad), el crecimiento económico tiene un impacto limitado (o inexistente) en la reducción de la pobreza

Fuente: Ortiz Isabel, (2007:7), *Política Social*, Departamento de asuntos económicos y sociales, Guías de orientación de políticas públicas, Estrategias nacionales de desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, (ONU DAES/ UN DESA).

Cuadro 4. Continuación. El crecimiento económico no es suficiente

Contra –argumento
<ul style="list-style-type: none"> – Cuanto mayor es la desigualdad, menor es el “efecto goteo”. – Solo el 4,2% del crecimiento económico global llega a la mitad de la población del planeta, la que está por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares día. – La pobreza es un obstáculo para el progreso nacional; las grandes desigualdades tienden a degenerar en conflictos sociales e inestabilidad política. – Históricamente, el desarrollo social ha acompañado a la industrialización en la mayoría de los países. En gran parte de Europa y otros lugares del mundo, la lucha popular y los movimientos obreros tuvieron un rol positivo para conseguir logros sociales y en última instancia el desarrollo nacional. En los países de industrialización tardía del Este de Asia, la inversión social fue una parte integral del proceso de modernización, de construcción nacional y del desarrollo productivo. <p>En la actualidad existe un consenso en la urgencia de promover políticas sociales y económicas en paralelo, de manera complementaria. El crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento. Así, pues, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza requieren Estrategias Nacionales de Desarrollo para todos.</p> <p><i>Fuentes:</i> Banco Mundial (2005), <i>World Development Report 2006</i>; Birdsall (2005), <i>Why Inequality Matters in a Globalizing World</i>; Ocampo (2006), <i>Market, Social Cohesion and Democracy</i>; ONU DAES (2005), <i>The Inequality Predicament</i>; Perry et al. (2005), <i>Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles</i>; PNUD (2005), <i>Human Development Report</i>; UNRISD (2005), <i>Social Policy in a Development Context</i>; Woodward and Simms (2006): <i>Growth is Failing the Poor</i>, ONU DAES.</p> <p style="text-align: center;">–</p>

Fuente: Ortiz Isabel, (2007:8), *Política Social*, Departamento de asuntos económicos y sociales, Guías de orientación de políticas públicas, Estrategias nacionales de desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, (ONU DAES/ UN DESA).

Así la política social como señala Ceja (2004) es la forma por la cual se generan estrategias y políticas concretas por parte del Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, lo que se pretende es una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Bajo esta perspectiva las fuentes de la política social se encuentran en las necesidades humanas, por ello Icháustegui y Martínez (1996) señalan que la política social surge de la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad volcando sus efectos en la conformación y encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional, por ello la citada política sintetiza su tarea en la construcción del orden civil

establece la base para el mejor entramado social. Otra perspectiva señalan que el término política social se usa comúnmente para definir determinadas características de los modernos Estados de bienestar en donde de acuerdo a Montagut (2000:19-20) una primera aproximación se dirige a:

[...] analizar la palabra <<política>>, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. Política en general, significa originalmente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la condición y administración de la polis. El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines... Cualquier política se plantea en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dadas, y un periodo histórico determinado. En otras palabras, todas las políticas que inciden sobre la sociedad, son sociales.

De esta manera el término política social comprende a las políticas concernientes a la administración pública del desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, es necesario aclarar que no se trata de altruismo sino de impulsar el crecimiento económico y desarrollo humano a la par ya que no se puede dar por sentado que los beneficios derivados del crecimiento lleguen a las capas sociales más vulnerables (Montagut, 2000).

Es claro que las políticas sociales no se justifican sólo por bondad sino que son un símbolo de necesidad para generar estabilidad, manteniendo –hasta cierto punto- el apoyo de los ciudadanos en el gobierno ya que “invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico, [...] Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última instancia desestabilizan gobiernos” (Ortiz, 2007:9).

Con lo hasta aquí expuesto es claro que existen diversas visiones en torno a la política social cada una de ellas depende del autor que las aborde, además de la etapa histórica en la que sean definidas. Dentro de las mencionadas políticas es inviable hablar de un término constante capaz de trascender grandes periodos de tiempo dado que al vincularse con el término política implica procesos decisorios y singularidades propias del tipo de Estado.

Esta idea es señalada por Sottoli para quien “si la política social es entendida principalmente como “política”, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones

entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de esperar que las transformaciones operadas a ese modelo afecten también a las políticas sociales” (2002:43-44).

Transformaciones que surgen de la sinergia con el entorno manteniendo una estrecha relación con los procesos de globalización, y como se mencionó líneas previas, detallados desde lo individual y que finalmente son expresados de manera colectiva para ser atendidas por el Estado. En este tenor se encuentra Sabino (1991) que identifica a la política social como el conjunto de acciones que el Estado desarrolla para incrementar el bienestar de la población y dar respuesta a los problemas sociales.

Debido a los cambios constantes en el entorno, Sabino (1991) expone un patrón representado por tres etapas de política social. El primero surge a la par de la expansión del papel del Estado sobre todo en la década de los 30’s, refiriéndose al establecimiento de un sistema de seguridad social generalizado, y en el caso de Estados Unidos impulsado por Roosevelt a causa de los desajustes provocados por el mercado.

El segundo modelo considera que “las políticas sociales han sido más implícitas que explícitas, en el sentido de que no se ha procedido a trazar un marco general de objetivos y planes a largo plazo [...] sino a responder a la emergencia de lo que cada sociedad, en un momento determinado de su existencia, calificaba como problemas sociales” (Sabino, 1991:1-2), de tal forma que no es posible hablar de un modelo único de política que sea aplicable a todas las etapas históricas, debido a que la sociedad no es estática e inmutable y por ende mucho menos sus problemas.

El último modelo hace referencia a la falta de proposiciones teóricas capaz dar sustento a la política social, siendo discutidas sin un marco de referencia que reflexione profundamente en torno a las acciones que se toman (Sabino, 1991). Vale la pena aclarar que si bien el descuido teórico marcó un punto de retraso a lo largo del tiempo, la dilucidación en torno al término política social ha cobrado gran relevancia al pasar del entorno paliativo y asistencialista a una función de desarrollo social, sobre todo en contextos donde dichas políticas representan un anclaje seguro ante los vertiginosos cambios del mercado fungiendo como generadoras de estabilidad que es uno de los papeles del Estado como ente regulador de la sociedad.

El hacer un trabajo de diseño poco minucioso de las políticas sociales y las políticas públicas en general ha conformado un conjunto poco armónico e incluso contradictorio

entre las acciones que piensan y las acciones que emprenderá el Estado para la atención de los problemas. Por ello es necesario poner especial énfasis y centrarse en el análisis de las políticas mencionadas pues representan una conexión directa entre el gobierno y la población, es necesario recordar que parten de procesos democráticos y son definidas en la complejidad social, de ahí que las decisiones deban sustentarse en un análisis previo del problema que se pretende tratar.

Decisiones que deben de atender los problemas sociales ya que los gobiernos modernos se ciñen en un contrato social que establece una relación entre gobernante y gobernados estableciendo derechos y deberes para así promover el bien común, un ejemplo de dicha relación es expresada por Ortiz (2007:6) para quien:

Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que benefician a todos. Sin embargo, las políticas públicas son frecuentemente capturadas por elites y grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas. Con la mitad de la población mundial viviendo por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares al día, la falta de eficacia en la gestión de políticas públicas, el incumplimiento del contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, son factores que multiplican la probabilidad de deslegitimización del Estado y la retirada del apoyo ciudadano, conduciendo a la desintegración social, el conflicto y la violencia.

En busca de sanear los problemas surgen las políticas sociales que sirven como instrumento para regular las acciones y desequilibrios del mercado, moldeando la estructura social pero no mediante el asistencialismo sino colocándolos en el centro de las políticas públicas (Ortiz, 2007). Generando cohesión mejorando no sólo el desarrollo económico sino el desarrollo humano¹⁰ para tratar de evitar que sea usada con fines políticos, ya que suelen ser limitadas a la dotación de servicios sociales como la seguridad social, de ahí que de deban ser un instrumento para combatir el atraso y la pobreza y generen un círculo virtuoso de desarrollo humano.

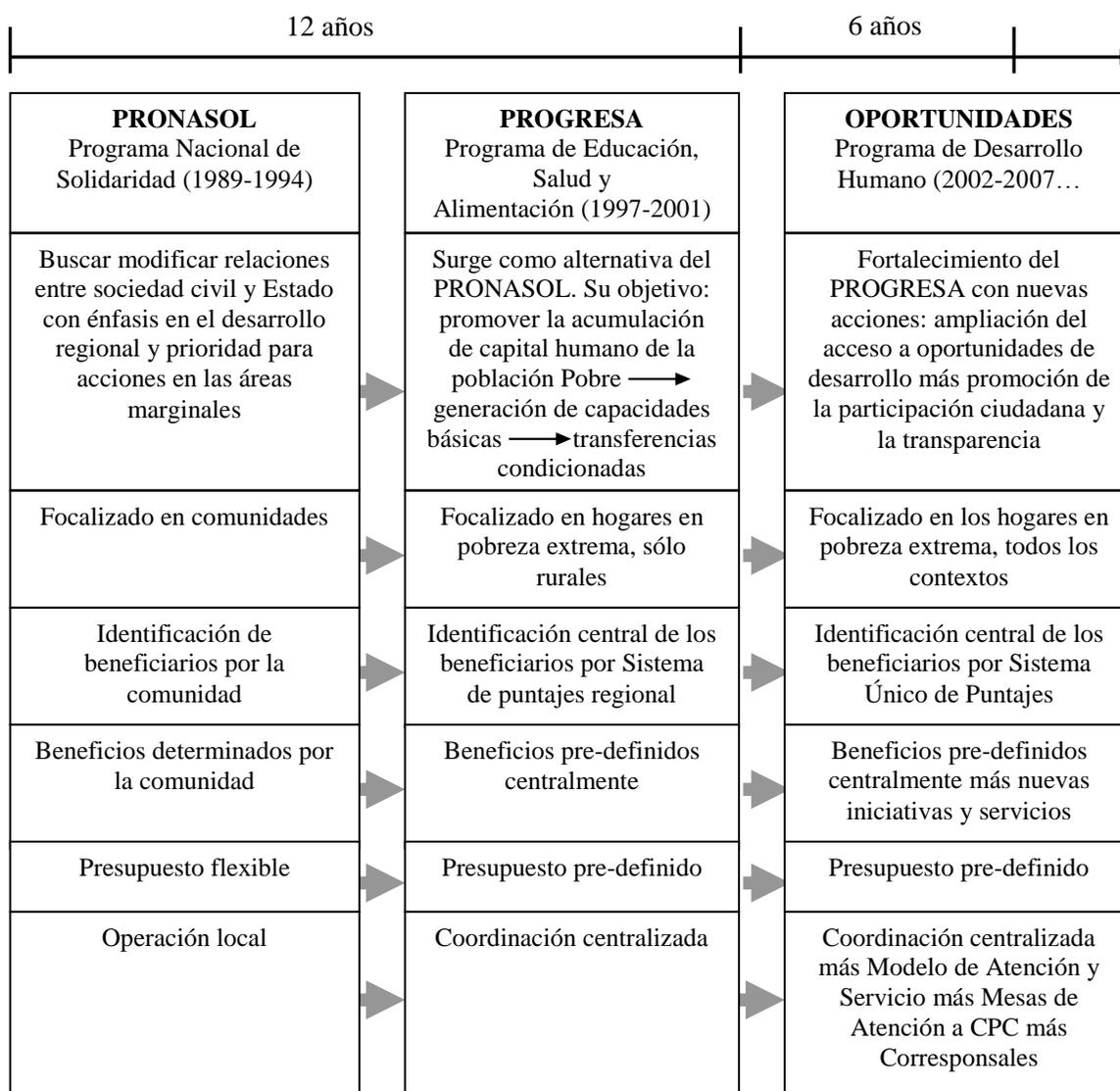
Las políticas sociales apelan por la heterogeneidad de los contextos, ya que las necesidades de la población si bien tienen puntos de encuentro como la prestación de servicios de salud, tampoco se pueden asemejar con el contexto de las demás poblaciones

¹⁰ El desarrollo humano desde la perspectiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, en donde las más importantes son “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (1990:33).

objetivos. Como señala Ortiz “no existe un perfil homogéneo de lo que es un ciudadano pobre, menos aún en los países en desarrollo en donde las capas pobres representan un porcentaje considerable de la población” (2007:18).

En virtud de brindar tratamiento heterogéneo a los problemas se han generado en el país diversas políticas que en mayor o menor medida han contado con un diseño innovador y focalizado. La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples facetas a lo largo de la historia, utilizando mecanismos para impulsar la inserción social, ejemplo de ellos son los Programas Pronasol, Progres a y Oportunidades, el cuadro siguiente muestra su evolución:

Cuadro 5
Antecedentes del Programa Oportunidades



Fuente: Sedesol, (2007), *El papel del Programa Oportunidades en la Cohesión social*, SEDESOL, México.

La evolución de cada uno de ellos ha llevado a concebir de manera general a la política social bajo tres etapas: universalidad, focalización e integralidad. En México los tres Programas mencionados se han instaurado en una dinámica focalizadora como es el caso de Pronasol y Progresá initiated el cambio vertiginoso a la etapa de de integralidad mediante Oportunidades al intentar hacer a sus beneficiarios partícipes de su propio desarrollo, además el Programa se ha desarrollado bajo condiciones de alternancia política manteniendo las mismas características desde su diseño hasta hoy, modificando sólo algunas singularidades como la inclusión de población no solo rural en su padrón de beneficiarios.

Las tres etapas han dejado atrás la idea de residual de la política social al contemplarla como necesaria para impulsar la cohesión social de las clases más desprotegidas que se encuentran a merced de los desajustes del mercado, a continuación se describen las características de cada una de ellas:

Cuadro 6. Características de la política social

Universalidad	Focalización	Integralidad
Se busca materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución Política. La acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.	La escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes, la focalización se ha ido adoptando como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población objetivo. Esto, en principio, no se opone al carácter universal que se considera indispensable para un desarrollo con cohesión.	Lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia.

Fuente: Elaboración propia con base en Ceja Mena, Concepción, (2004), *La política social mexicana de cara a la pobreza*, en Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre, Barcelona.

En éstas tres fases se observa que la política social puede ser concebida dependiendo del contexto, englobando así una diversidad de elementos que dificulta la existencia de una definición generalizada para todas las etapas históricas; pese a ello Montoro señala que si bien existen tantas deficientes como autores han versado sobre el tema también hay una definición que en términos genéricos señala que a la política social corresponde “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas

iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la población” (1999:34).

Es en la sinergia gobierno y gobernados que para Sottoli la política social comprende la relación Estado-economía-sociedad, en dicha relación se acota la tendencia “Estadocéntrica” (2002:45), donde se pretende que sea sólo el Estado quien de manera unilateral diseñe políticas para el bienestar social, dicha idea durante mucho tiempo fue el gran caballo de batalla de los gobiernos sin embargo ante los cambios sociales surgió la necesidad de integrar la perspectiva de la sociedad en torno a los problemas que ella misma enfrenta, es en este punto donde se presenta una relación con el marco de análisis de las políticas públicas, ya que éstas apelan a la participación de la sociedad para el diseño ejecución y evolución de políticas para así abatir la desigualdad social, además de contar con un punto de unión con la descentralización, pues para que este vínculo directo entre demanda y oferta pública se dé en la práctica deben existir, entre otras cosas “ Comunicación directa entre población y autoridades para que las sugerencias puedan traducirse en decisiones sobre el gasto” (BM, 2003: 3).

Esta perspectiva es compartida por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo (UN-DESA), pues las políticas sociales eficaces para corregir la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades son una necesidad en todas las naciones, por ello éstas políticas como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza y la justicia social (Ortiz, 2007).

Es en este nuevo contexto de políticas sociales (que buscan superar el asistencialismo e impulsar el desarrollo) que México emprende el diseño de nuevos programas. El objetivo del siguiente apartado es describir las características más sobresaliente de los programas implementados durante las administraciones de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, hasta la actual administración, por lo que se parte de Pronasol y Progresá (de corte sexenal) como predecesores inmediatos del Programa Oportunidades con el fin de evidenciar el centralismo que se efectuaba en su desarrollo.

2.2 Desarrollo de los programas de combate a la pobreza en México

En México, como en otras partes del mundo, las graduales demandas sociales han generado la creación de grandes programas con el fin de atender el problema que representa la pobreza, sobre todo en economías en vías de desarrollo como la nacional. Sin embargo muchos de ellos más que atender los males sociales han sido utilizadas de forma clientelar para legitimar el actuar gubernamental y en algunos casos aun no ha superado el carácter asistencialista.

El presente apartado pretende describir la operacionalización de los programas antes mencionados para identificar los pilares fundamentales de cada uno, así como las particularidades que presentaron durante su tiempo de vida, que en el caso de Pronasol y Progresá únicamente se desarrollaron en sus concernientes administraciones puesto que Oportunidades se ha logrado mantener vigente pese al cambio de administración e incluso pese al cambio del partido político en el poder.

2.2.1 Pronasol

Durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) el programa social de combate a la pobreza llevo el nombre de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Surgió bajo el supuesto de modernización económica, con el argumento de ser uno de los ejes de la nueva forma de relación entre Estado y sociedad. Paradójicamente al iniciar la operación de Solidaridad, se hace el reconocimiento de la magnitud del problema de la pobreza pero sin una definición exacta del término considerándola como el resultado de errores de carácter político gubernamental y no como un proceso histórico estructural; además su puesta en marcha ofrecía a un ajuste recomendado por el BM para combatir la crisis (Cortez, Landázuri, Moreno, 1993).

El Programa trató de orientarse en la construcción de un nuevo piso social que impulsara el desarrollo nacional por vía de la igualdad de oportunidades y justicia para las capas sociales más desprotegidas; es decir buscó garantizar un nivel de vida decoroso mediante la dotación de bienes y servicios mínimos. Así Pronasol fue concebido como un

nuevo modo de gestión estatal y como elemento unificador al permitir la participación directa de la población para fortalecer el federalismo (Ontiveros, 2005).

Para su desarrollo contó con subprogramas que abarcaban tres pilares, los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional (Ceja, 2004). El primero de ellos aportaba al Programa de Escuela Digna, Niños de Solidaridad, el IMSS-Solidaridad, y programas dirigidos a brindar servicios públicos como agua, drenaje, electrificación, pavimentación, entre otros. Los programas productivos trajeron consigo al programa de Empresas en Solidaridad; en lo concerniente al desarrollo regional se involucraron programas de corte productivo en su mayoría en regiones específicas en determinados estados (Ceja, 2004).

En este contexto se diseñó Pronasol que se instauraba en uno de los tres acuerdos establecidos por el ejecutivo, que consistían en: a) la ampliación del régimen democrático, b) la recuperación del crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios, y finalmente c) elevar productivamente el nivel de vida de la población (Ontiveros, 2005). En lo concerniente a la tercera arista se insertó Pronasol que fue un intento por dar una nueva y renovada cara a la política de desarrollo social de índole focalizada con el fin de atender las demandas de la población en pobreza extrema.

Por ello en 1988 se firmó el acuerdo por el que se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad que sería presidida por el ejecutivo federal. La comisión se concibió como un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendieron, para ello se requirió la participación de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, el de Educación Pública, el Secretario de Salud, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, el Secretario de la Reforma Agraria, el de Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dadas las dimensiones de la comisión se incorporaron también instituciones como el: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), del Instituto Nacional Indigenista (INI), el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías (FIDEPAL) y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal F.C.L (CNZAF) (Ontiveros, 2005).

Así presidida por el ejecutivo federal, e integrada por secretarios e instituciones la comisión tenía la tarea fundamental el combatir la pobreza mediante aseguramiento de las acciones destinadas a atender a los sectores más vulnerables en materia de salud, educación, alimentación, empleo, vivienda y el impulso de proyectos productivos, además otras funciones primordiales de los secretarios como integrantes de la comisión de acuerdo a Ontiveros (2005: 46) eran:

1. Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la población objetivo, así como la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la inducción y concertación con los sectores social y privado.
2. Someter a la consideración y aprobación del presidente de la República los programas especiales.
3. Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deberán de seguir las dependencias y entidades de la administración pública federal en las materias del programa
4. Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, de capacitación de recursos humanos para la población objetivo en las materias del programa.
5. Evaluar periódicamente, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales.
6. Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales, relativos a las materias del programa.

Dentro de las líneas anteriores el punto número dos es una muestra del centralismo que se encontraba vigente en el programa pues a pesar de pretender establecer acuerdos entre el gobierno federal y el orden local, las decisiones entorno a los programas especiales eran finalmente sometidas a la aprobación por parte del jefe del ejecutivo federal. La idea de centralización en la toma de decisiones es apoyada por Laurell pues menciona que “Pronasol se definió desde un inicio como un programa discrecional del ejecutivo federal [...] que concentra todavía más el poder en manos del Presidente ya que el programa está al margen del proceso institucional de decisiones” (1994:163). Al ser un programa centralizado su diseño ofrecía a una perspectiva desfasada de las necesidades locales por lo que los problemas de implementación estaban vigentes, mostrándose como paliativo y no como una forma de atender el problema de la pobreza de fondo.

Pese a ello en el discurso gubernamental Pronasol fue presentado como un programa social activo y participativo que gracias a su liberalismo económico fue merecedor del apelativo *social*. Sin embargo y de acuerdo con Laurell “una revisión mínimamente objetiva del Pronasol deja claro que no puede cumplir lejanamente ninguno de estos objetivos” (1994: 164) debido a que el diseño no estaba totalmente vinculado con el contexto sobre el cual finalmente ejecutaría sus acciones, además los recursos (por

definición limitados) no permitieron garantizar uno de sus principales postulados al pretender generar un piso social básico, muestra de ello fue que “en términos absolutos esto significa que Pronasol dispuso en el último año de 160 nuevos pesos, ó 12 días de salario mínimo, por persona pobre” (Laurell, 1994: 164).

Pese a las críticas, Pronasol encabezado por la Comisión, inició operaciones tomando como partida la solidaridad para atender a personas en situación de pobreza brindando servicios de educación, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, y en general acceso a los servicios públicos y empleo productivo para tender el círculo vicioso de la pobreza que se acrecienta de una generación a otra, construyendo un nuevo piso social cuyas aristas de acuerdo a Ontiveros, (2005: 52-53) eran:

1. Solidaridad para el bienestar social: El mejoramiento inmediato de los niveles de vida.
2. Solidaridad para la producción: Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.
3. Solidaridad para el desarrollo regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.

La comisión estableció que para el cumplimiento de los objetivos, se deberían establecer criterios y lineamientos para la integración de subprogramas, que deberían de ayudar, por lo menos teóricamente, en la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas definiendo las estrategias, políticas y acciones que deberán de seguir las dependencias. Para ello la filosofía del Pronasol contaba de cuatro principios, el primero de ello consistió en el *respeto a la voluntad*, de los individuos y las comunidades en lo que a las iniciativas de organización se refiere (Ontiveros, 2005).

Al segundo concierne la *participación* plena, efectiva y organizada de las comunidades en las acciones del programa; que es el impulso al tercer principio denominado de *corresponsabilidad* que se desarrolla entre la sociedad en organizada y en línea con el Estado para afrontar las tareas de la política social (Ontiveros, 2005). Así, lo que se pretendió fue hacer que los beneficiarios se hicieran partícipes de su propio desarrollo y no solo como entes que reciben.

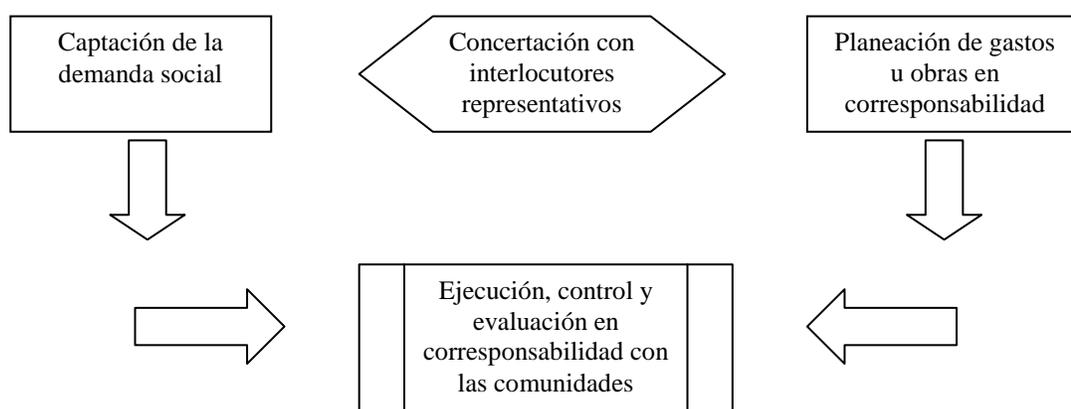
El último principio llevó el nombre de *honestidad y transparencia* en el manejo de los recursos y postuló que la población beneficiaria debía saber cuánto costaron las obras, en cuánto tiempo se ejecutaron, quién y por qué se escogió como constructor y a cuánto ascendió la aportación social y de gobierno (Ontiveros, 2005). Pese a los cuatro puntos

anteriores durante el primer año de funcionamiento de Pronasol “no existía aún un método de trabajo organizado” (Ontiveros, 2005: 54), no fue hasta 1990 que se definió el método de trabajo concerniente a la participación social buscando construir una estructura organizativa que uniera a la comunidad, municipios, estados y federación.

Fue para amalgamar en el proceso de desarrollo a la federación, estados, municipios y comunidades que se instauraron los denominados Comités de Solidaridad (CS) que fueron una muestra de descentralización dado que pretendieron ser la representación directa de la comunidad; la integración de dichos comités exigió la integración de una asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, para seleccionar a representantes que integrarían las mesas directivas -presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia y vocales adicionales-, así como validación por parte del delegado del Programa (Ontiveros, 2005).

Lo anterior con el fin de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre éstos y las instancias del gobierno, es decir se impulsaron nuevas formas de comunicación para desarrollar los proyectos que eran diseñados en el entorno federal; fue en busca de esta nueva forma de relación entre gobierno y gobernados que se impulsa la planeación participativa que a acuerdo a Ontiveros (2005: 56) puede identificarse de la siguiente manera:

Diagrama 2. Planeación participativa



Fuente: Ontiveros Ruíz, G, (2005), *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*.

Debido a las nuevas formas de comunicación es que Pronasol desarrollo actividades encaminadas a la atención de la población más desprotegida, diseñando acciones que a la vez legitimaran al gobierno en turno pues éste había llegado al poder tras fuertes críticas de irregularidad en el proceso electoral. De esta manera el objetivo del Programa fue atender a la población que vive en condiciones de pobreza donde las necesidades considerada básicas (nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo) no estaba satisfechas, para ellos diseño un conjunto se acciones para poner fin al círculo vicioso de la pobreza sobre todo de pueblos indígenas, campesinos, habitantes del medio rural y urbano, de acuerdo a Ontiveros (2005: 59) las acciones se dividieron en cinco bloques que se encuentran señaladas en el cuadro 7.

Cuadro 7. Programas integrantes de Pronasol

1. Programas de beneficio social familiar	
<i>1.1 Salud</i>	<i>1.2 Infraestructura educativa</i>
1.1.1 Programa IMSS- Solidaridad	1.2.1 Escuela digna
1.1.2 Acuerdo Solidaridad – Secretaría de Salud	1.2.2 Niños en solidaridad
1.1.3 Hospital digno	1.2.3 Escuela en solidaridad
	1.2.4 Maestros jubilados
	1.2.5 Apoyo al servicio social
2. Programas de beneficio social comunitario	
<i>2.1 Desarrollo urbano</i>	<i>2.2 El programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales</i>
2.1.1 Agua potable y alcantarillado	
2.1.2 Electrificación	
2.1.3 Urbanización	
2.1.4 Espacios deportivos	
2.1.5 Proyectos ecológicos	
2.1.6 Vivienda	
2.1.7 Regularización de la tenencia del suelo	
2.1.8 Alimento y abasto	
3. Programas especiales	
<i>3.1 Programas sociales</i>	<i>3.2 Programas de apoyo a comunidades indígenas</i>
3.1.1 Correos y telégrafos	3.2.1 Desarrollo económico
3.1.2 Programa paisano	3.2.2 Bienestar social
3.1.3 Solidaridad penitenciaria	3.2.2.1 Salud
3.1.4 Jornaleros agrícolas migrantes	3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994. Citado por Ontiveros (2005: 59)

Cuadro 7. Continuación. Programas integrantes de Pronasol

3. Programas especiales	
3.1.5 Mujeres en solidaridad	3.2.2.3 Educación
3.1.6 Mujer indígena	3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural
3.1.6 Mujer indígena	3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural
<i>3.1 Programas sociales</i>	<i>3.2 Programas de apoyo a comunidades indígenas</i>
3.1.1 Correos y telégrafos	3.2.1 Desarrollo económico
3.1.2 Programa paisano	3.2.2 Bienestar social
3.1.3 Solidaridad penitenciaria	3.2.2.1 Salud
3.1.4 Jornaleros agrícolas migrantes	3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza
3.1.5 Mujeres en solidaridad	3.2.2.3 Educación
3.1.6 Mujer indígena	3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural
	3.2.2.5 Procuración de justicia
	3.2.3 Brigadas de solidaridad
4. Programas productivos	
4.1 Fondos para la producción	4.5 Solidaridad para la pequeña minería
4.2 Apoyo a cafecultores	4.6 Fondo nacional de empresas de solidaridad
4.3 Apoyo a productores forestales	4.7 Solidaridad obrera
4.4 Pescadores ribereños y acuacultura	
5. Programas de alcance territorial	
5.1 Fondos municipales	5.2 Programas de desarrollo regional

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994. Citado por Ontiveros (2005: 59)

A continuación se describe cada uno de los componentes, iniciando con el bloque de beneficio social familiar; como se observa en el cuadro se divide en dos secciones salud e infraestructura educativa, el primero integrado por IMSS-Solidaridad para ampliar la atención médica a la población carente del servicio buscando elevar el estado de salud de la población objetivo mediante el trabajo en cuatro niveles central, delegacional, por zona y operativo, por ello y de acuerdo con Ontiveros “El método de trabajo era la reunión de la comunidad en asambleas, donde se realizaba el diagnóstico de la salud de la población” (2005:60), así una vez realizado esto el personal responsable trataba de asociar causas y efectos de la enfermedad con las condiciones de vida. En lo concerniente al acuerdo entre Solidaridad y Secretaría de Salud se buscó rehabilitar los centros de salud de la comunidad o las unidades médicas cercanas para acercar estos servicios a las zonas más vulnerables, relacionándose con el hospital digno para elevar la calidad de la atención médica.

Es necesario puntualizar que de acuerdo a Laurell (1994) el programa de salud rural más importante, el IMSS-Solidaridad no formó parte del Pronasol pues tenía su propia estructura administrativa y presupuesto, además fue uno de los pocos programas de

Coplamar¹¹ (Antecedente inmediato de Pronasol) que sobrevivió a las políticas de ajuste ya que el único cambio que sufrió fue de nombre, siendo su denominación IMSS-Coplamar. Lo anterior se sustenta en el hecho de que la relación entre Pronasol y el sector salud consistió esencialmente en “orientar acciones de mantenimiento y reparación de centros de salud y hospitales deteriorados por los recortes del gasto de salud” (Laurell, 1994: 165).

El segundo bloque denominado infraestructura educativa, se abocó a la construcción de planteles educativos sobre todo en las zonas indígenas en mayor rezago social, dando pie a la creación de escuelas dignas donde padres de familia y alumnos participaban en la construcción o mejoramiento de las aulas. Los alumnos que enfrentaran problemas económicos para sustentar sus estudios eran apoyados con becas para impulsar la terminación de la educación primaria, entre sus componentes estaban la asignación de: un monto mensual, despensa básica, asistencia médica-nutricional y la promoción de talleres comunitarios, es en este punto en donde los ayuntamientos “participaron en este programa canalizando recursos y teniendo contacto permanente con los comités escolares a quienes apoyaron en las gestiones necesarias” (Ontiveros, 2005:63).

Vale la pena señalar que en este punto se puede observar la centralización del Programa, debido a que si bien el gobierno local debería participar activamente en todo el Programa estos sólo observaban las acciones que el entorno federal diseñaba, aunque hay que aclarar que las capacidades municipales limitaban la participación crítica de los mismos, es en este sentido donde la federación pretendía la participación del entorno local pero no existía aun la capacidad esperada y necesaria para trabajar conjunta y objetivamente, de ahí la necesidad de diseñar e implementar programas de acorde al contexto pues las expectativas no siempre tiene la posibilidad de ser alcanzadas.

Así los municipios eran utilizados como canalizadores de recursos y no como integrantes activos, sin embargo esta es una de las primeras formas de participación que podía desarrollar el municipio durante la época, pues como señala Canto (2002) la información es un tipo de participación que atañe al conocimiento de los proyectos y presupuestos, gubernamentales, como lo desarrollaron los CS, además las capacidades el entorno municipal

¹¹ Comisión General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

Dentro del mismo bloque se encontraban las escuelas en solidaridad, que consistió en la selección de cien escuelas con altos índices de rezago en el aprendizaje, reprobación o deserción dando apoyos en dos vías, tanto a alumnos como maestros para que mejoraran sus condiciones de vida así además de las becas se dotó de material didáctico, en este caso algunos de los profesores fueron reincorporados a sus funciones pese a que se encontraban jubilados. Debido a la necesidad de personal que desarrollara la consolidación del Programa se incorporaron a “estudiantes y profesionistas en los programas que se llevan a cabo en las comunidades y el objetivo era que el sentido del servicio fuera realmente social, vinculándose directamente al desarrollo de las comunidades con acciones relacionadas con su profesión” (Ontiveros, 2005:64).

La segunda arista que se denominó Desarrollo humano, consistió básicamente en la dotación de servicios públicos como agua potable, alcantarillado y electrificación, de acuerdo a Ontiveros (2005) una vez dotado de dichos servicios los municipios eran considerados como urbanizados por lo que accedían a la pavimentación de calles y alumbrado público; ello bajo el compromiso de que el jefe de familia contribuyera con trabajos comunes. En lo que respecta a la vivienda Pronasol y el Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO), trabajaron paralelamente para el mejoramiento, la construcción de vivienda por etapas e incluso el acceso a créditos para personas de bajos ingresos (Ontiveros, 2005).

Simultáneamente se desarrollaba la unidad de alimentación y abasto que reforzaba el Plan Nacional de Desarrollo de aquel sexenio para consolidar las políticas de alimentación para el combate a la pobreza extrema estableciendo también tiendas, cocinas populares y lecherías para brindar el suministro alimentario a familias con recursos bajos. Para finalizar, la segunda arista se conformó de tres subprogramas más que iban de la creación de espacios deportivos, pasando por la creación de proyectos ecológicos, la regularización de la tenencia del suelo urbano, el apoyo en la infraestructura carretera y caminos rurales.

El tercer pilar se abocó a programas sociales y se dividió en dos grandes bloques, el primero compuesto de seis tareas, como maximizar la cobertura de los servicios de correos y telégrafos además de la colocación de teléfonos públicos en comunidades rurales. Otra de las tareas fue mejorar el trato a los migrantes que regresaban de trabajar de los Estados

Unidos, además de brindar apoyos a los jornaleros agrícolas con el fin de establecer mejores condiciones laborales por parte de los empleadores (Ontiveros, 2005).

En este tenor de atención a la población, también se implementó un programa de solidaridad penitenciaria que pretendía no sólo mejorar las condiciones de las cárceles sino ayudar a la rehabilitación y excarcelación de personas que por bajos ingresos, asesoría legal, entre otras (Ontiveros, 2005). Pronasol también mostró una orientación hacia la mujer generando acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida.

Mientras tanto, el segundo componente se dedicó completamente a brindar apoyo a comunidades indígenas para generar desarrollo económico con el aprovechamiento de los recursos regionales y la implementación de tecnologías para aumentar la productividad. En materia de bienestar social se establecieron acciones de: a) salud en caso de necesitar atención hospitalaria apoyándolos con traslados y alojamiento; b) alimentación abatiendo los índices de desnutrición infantil y c) educación para garantizar el acceso a la educación primaria instalando albergues cerca de las escuelas para que los alumnos provenientes de lugares lejanos permanecieran ahí y consumieran alimentos durante la semana escolar (Ontiveros, 2005).

En lo concerniente al fomento del patrimonio cultural se prendió rescatar el patrimonio de los pueblos indígenas además en materia de procuración de justicia “se procuró fortalecer su capacidad de hacer valer sus derechos ante las autoridades de diversa índole, a través de la difusión de elementos jurídicos básicos entre la población indígena” (Ontiveros, 2005:73). La última acción consistió en la formación de brigadas de solidaridad que mediante la identificación de los problemas de grupos marginados buscaron atender las causas estructurales de la pobreza mediante capacitación y orientación generando proyectos comunitarios.

El cuarto pilar orientado a programas productivos tuvo como objetivos aumentar la elaboración de alimentos básicos en zonas de temporal incluyendo a cafecultores, productores forestales de bajos recursos, a pescadores para la distribución de mercancía, a la pequeña minería en la extracción, explotación y comercialización de sus productos, fomentando paralelamente a las empresas de solidaridad con el objetivo de acuerdo a Ontiveros (2005: 79) de:

Apoyar con recursos financieros a campesinos, grupos indígenas y habitantes del medio urbano popular que contaran con proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables y con sentido social, es decir es opuesto a un sistema de subsidios permanentes. Se pretendía además arraigar a la gente a sus lugares de origen a través del impulso a la actividad productiva y la proliferación de microempresas que crearan empleos.

Así se pretendió adquirir un sentido de atención a largo plazo, debido a que la generación de empleos permitiría estabilizar en la medida de lo posible la situación de los sectores más desprotegidos de la población, dando pauta a la solidaridad obrera estableciendo acuerdos con sindicatos y núcleos de la población trabajadora en general para el mejoramiento y construcción de vivienda, espacios de cultura, esparcimiento generando una sinergia entre trabajadores y Pronasol.

La última arista del Programa fue de alcance territorial con lo que se transfirieron recursos adicionales a los municipios para que se atendieran las necesidades de sus habitantes con obras y acciones productivas sobre todo en zonas campesinas de baja productividad y en colonias populares marginadas (Ontiveros, 2005). Los recursos transferidos eran manejados por los municipios bajo el apego de las disposiciones federales, y así desde éste ámbito eran aprobadas y vigiladas las obras, previa aprobación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por ello conjuntamente con los CS se desarrollaron obras que pretendieron la generación de estabilidad social y el impulso para la generación del tan buscado piso social para satisfacer las necesidades básicas.

Por ello si desde la federación no se aprobaban las obras no se ejecutaban aun cuando las comunidades las necesitaran, tratándose así de un proceso de negociación política, donde uno de los ejes centrales era la población que pese a sus intereses diversos se unió para impulsar el desarrollo de una tarea en común (Elmore, 2000), pues mediante la relación entre gobernantes y gobernados se promovieron proyectos con el fin de generar beneficios generales que de ser tratados de forma individual no lograrían desarrollarse.

En este sentido la política mantendría un papel central en la toma de decisiones y en el desarrollo de los cursos de acción en general, así la arena redistributiva identifica las relaciones de poder presentes entre los órdenes de gobierno y la influencia de los actores políticos en la negociación. Lo anterior es una muestra de la limitada participación del entorno local, siendo actores políticos con débil capacidad para incidir las grandes decisiones.

En esta etapa lo local sólo tenía la capacidad de ejercer funciones de vigilancia por lo que el control de todo recaía en Sedesol¹² y en general en los encargados a nivel federal de operacionalizar el Programa, quienes al no tener conociendo específico del contexto tendían homogeneizar el tratamiento a los problemas de ahí la necesidad de prestar atención a lo local pues pese a sus limitadas capacidades son los más cercanos a la población y por ende conocen mejor las características y funcionamiento del territorio, por ello las decisiones tomadas en la cúpula no siempre fueron las más adecuadas para impulsar el desarrollo regional y nacional.

En este punto el modelo de Elmore de *conflicto y negociación* ayuda a percibir como se generaron los escenarios en torno a Pronasol; ello debido a que el “comportamiento que observamos durante el proceso de implementación está deliberadamente destinado a modificar las expectativas” (Elmore, 2000: 238). El diseño de Pronasol pretendió inmiscuir fuertemente al entorno local pero esto no sucedió así, dado que durante la implementación el municipio no contaba con todas las capacidades necesarias para apoyar como se pensó, por ello se quedó con un nivel de participación bajo al vigilar pero no incidir en el desarrollo de las obras, pese a que los CS pretendieron ser la vía de comunicación entre lo federal y lo local.

Una acción más establecida por Pronasol (además de los CS) para apoyar la descentralización fue la promoción de programas de desarrollo regional ya que como señala Ontiveros (2005:82) éstos “atendieron ámbitos territoriales con problemas y características comunes a través del impulso al desarrollo regional de una manera coordinada, apoyando la descentralización de decisiones [...] y el desarrollo urbano y municipal...” sin embargo como se planteó en líneas previas la función del entorno local fue de vigilancia y observación más que de participación activa.

Pronasol fue la máxima expresión de combate a la pobreza y una fuerte herramienta de legitimación del gobierno salinista. Desde su puesta en marcha el Programa enfrentó duras críticas al considerar sus acciones como clientelares, además de concebirlo como el medio ideal para mantener al partido que hasta ese momento había sido hegemónico, el

¹² En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones que se conviniere con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país.

PRI, que durante las elecciones de 1988 fue acusado de fraude electoral, y que se encontraba bajo la mira y escrutinio público.

Debido a la necesidad urgente de legitimación Pronasol inicio tareas rápidamente, sin un análisis más meticuloso del contexto o bien de las capacidades reales del entorno local para implementar acciones, por ello desde la perspectiva de Laurell no garantizó “un piso social básico a la población pobre dada la extensión de la pobreza, sus escasos recursos, el contenido de los subprogramas y la distribución regional de los fondos” (1994: 167), además de contar una tendencia centralista y populista debido a que se recurrió a la proyección del presidente como un protector de los pobres y no como el administrador de los fondos públicos de la nación, además de permitirle al nivel federal manejar los fondos a discreción, dejando fuera las necesidades del ámbito local (Laurell, 1994).

La concepción de Pronasol como instrumento político le permitió al gobierno en turno presentarse como un ente comprometido con el bienestar de la población empobrecida, además de impulsar que el PRI restableciera la credibilidad en sus victorias democráticas, sobre todo en zonas de riesgo electoral como Chalco, cuya población volcó masivamente su apoyo al candidato de oposición representado por Cuauhtémoc Cárdenas (Laurell, 1994).

El intento de legitimación fue fallido pues la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ¹³ “confirmó dramáticamente el fracaso de Pronasol como programa contra la pobreza y como instrumento político” (Laurell, 1994: 171), pues el levantamiento armado pretendió dar rostro concreto a la pobreza extrema, por ello una de las primeras estrategias para detener el conflicto fue enviar al responsable de Pronasol a ofrecer asistencia pues se trataba de población indígena a quienes evidentemente no había podido llegar el piso social básico por el que pugnaba el Programa, sin embargo el resultado fue nulo y el movimiento sigue vigente aun en nuestros días.

Al finalizar la administración y dar paso al sexenio presidido por Zedillo (1994-2000) Pronasol fue suplantado por el Programa de Educación, Salud y Alimentación

¹³Moviendo social que tras las asambleas comunicaría de 1993 decidió el 1 de enero de 1994 declarar la guerra al gobierno federal, llamando al pueblo a unirse a las fuerzas insurgentes pues fundamentados en el Art. 39 constitucional, demandaron la renuncia de Carlos Salinas. Sus ideas fueron vertidas por vez primera en la Declaración de la Selva Lacandona que consignaba el ideario y líneas de acción del movimiento (EZLN, 1993).

(Progresita), que de acuerdo a Díaz-Cayeros y Magaloni (2003) surgió como respuesta a las afirmaciones de algunos que consideraban a Solidaridad como un Programa manipulado políticamente. El siguiente apartado muestra sus principales características, pues al igual que su antecesor Progresita buscó romper el círculo vicioso de la pobreza mediante un nuevo diseño incremental¹⁴ de política social.

2.2.2 Progresita

En pos de continuar con las políticas de combate a la pobreza el entonces presidente Ernesto Zedillo puso en marcha en 1994 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresita), ello ante las críticas del Programa predecesor. Progresita partió de considerar el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos como medio que permitiría a la población beneficiaria llegar a una vida digna, para ello focalizó sus acciones al tratamiento de la pobreza extrema atendiendo prioritariamente a jóvenes y niños. Es importante señalar que este Programa estuvo orientado a una población muy precisa, los pobres extremos, los indígenas, los campesinos y los grupos sociales urbanos excluidos por las políticas de ajuste (Mariñez, 2002).

Progresita se concibió como un Programa federal inter-institucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de la Coordinación Nacional de Progresita (Conprogresita) órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997. Conprogresita contó con un Consejo integrado por los titulares de Sedesol (quien lo presidió), de la SEP, de Salud, y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para el seguimiento de los avances del programa, se constituyó además el Comité de Consejo, integrado por Subsecretario de Desarrollo Regional de la Sedesol, el de Egresos de la SHCP, el de Planeación de la SEP, el de Coordinación Sectorial de la SSA, el

¹⁴ La política incremental se acompaña de ensayo y error; reduce los riesgos de la controversia política ayudando a mantener el consenso sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios (Lindblom, 1992: 217). La simplificación centra su atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de la política en curso, por ende la simplificación del análisis consiste en ignorar posibles consecuencias de las políticas, por ello a decir de Lindblom esta manera de diseñar cursos de acción es más inteligente que el intento de análisis integral. Una virtud más encontrada por el autor en el modelo incrementalista, es su adecuación a los cambios, a la luz de nuevas consideraciones, evadiendo de diversas maneras errores, ya que el conocimiento de las secuencias pasadas permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos similares (Lindblom, 1992)

Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Ciudadana de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Coordinador Nacional de Progresá (Scott, 1999).

Así integrado por secretarios, subsecretarios e instituciones arranco operaciones Progresá que buscó la creación de capital humano mediante la entrega de apoyos condicionados a la inversión en educación y salud por parte de los beneficiarios, la intención consistió en crear una política virtuosa en el largo plazo encabezada por la Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá) (Ochoa, 2006).

En este sentido al estar inmiscuidas diversas secretarías, se puede traer a boga el término RIG's, pues como señala el IGLOM (1999) se refieren al entramado de relaciones entre instituciones gubernamentales, en este caso del mismo orden que desarrollan actividades de su competencia por mandato legal, pues cada secretaría desarrolla tareas específicas en este caso los secretarios federales tuvieron que coordinarse con los estados para el desarrollo de acciones en beneficio de la población objetivos y para impulsar la corresponsabilidad, además las RIG'S son el arma de trabajo y caballo de batalla del sistema federal para desarrollar actividades que conecten lo diseñado y la realidad práctica (Cameron, 2001),

De este modo el término identifica los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno (Pontifes, 2002). Vale la pena señalar que dentro de las RIG's el modelo de autoridad inclusiva es el que más se identifica con Progresá pese al intento de impulsar la corresponsabilidad y participación local, dado que los gobiernos estatales y municipales dependían completamente de las decisiones federales, que no siempre se adecuaban a las necesidades del contexto, manteniendo bien definida la línea jerárquica.

Fue bajo un orden jerárquico que el Programa inicio actividades siendo su objetivo central el atacar las condiciones de pobreza desde la raíz de manera integral y con miras de largo alcance, pues la superación del círculo vicioso de la pobreza no se genera en la inmediatez, por ello Progresá planteo los siguientes objetivos que de acuerdo a Scott (1999: 9) atenderían a la población en pobreza extrema:

1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres

embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.

2. Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.

4. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.

5. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos.

Mediante los objetivos se conseguiría establecer un círculo de atención y apoyo en materia de nutrición, educación y salud presente desde la fase del embarazo hasta la conclusión de sus estudios a nivel básico; así los componentes de Progresas fueron, 1) apoyo educativo para aumentar el rendimiento y la asistencia escolar además de mejorar la calidad de la educación; 2) atención básica de salud para todos los integrantes de la familia y mejoramiento de los servicios de salud; y finalmente 3) en pos de mejorar la alimentación se brindaron apoyos a familias en pobreza extrema (Favela, 2003). El siguiente cuadro condensa los componentes de Progresas:

Cuadro 8. Componentes, servicios y condicionantes

Componentes		Condicionantes	Servicios/ Transferencias (mensuales) Pesos, Enero-Junio 1999		
			Grado	Por Niño	Por Niña
Educación	Becas	Menores 18 años,	Primaria 3°	75	
	Útiles	85% asistencia, Techo máximo de \$580/hogar/mes	4	90	
			5	115	
			6	150	
			Secundaria 1	220	235
			2°	235	260
			3°	245	285
			Primaria	135 (Ciclo)	
	Secundaria	170 (Ciclo)			

Fuente: Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, CIDE, México.

Cuadro 8. Continuación. Componentes, servicios y condicionantes

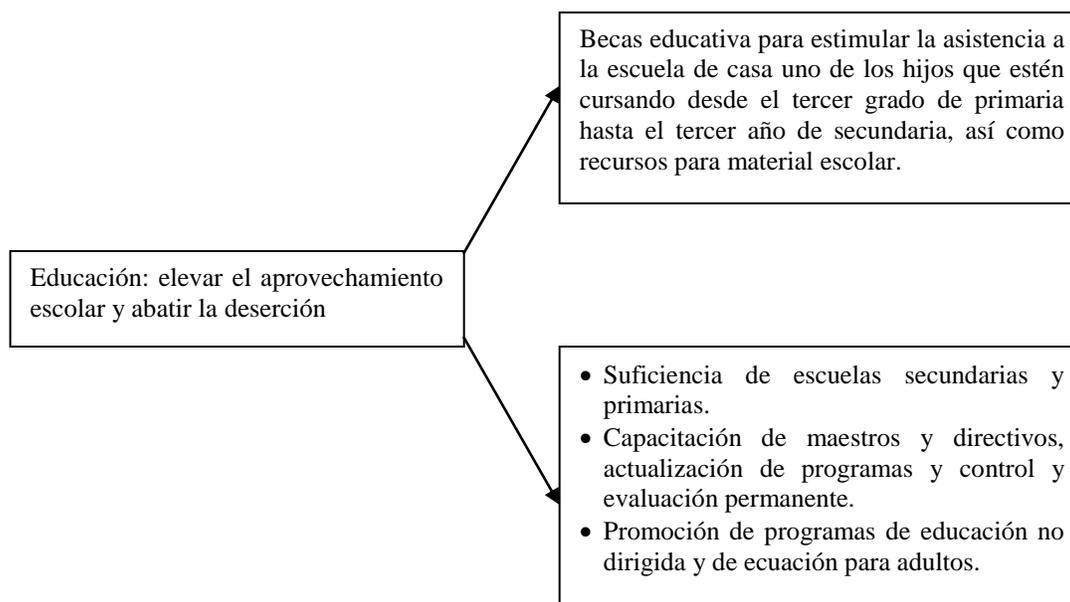
Componentes		Condicionantes	Servicios/ Transferencias (mensuales) Pesos, Enero-Junio 1999		
			Grado	Por Niño	Por Niña
Salud	Atención Salud	Registro en Unidad de Salud		Paquete básico	
	Prevención Desnutrición	Asistencia mensual a U Salud		Suplementos alimenticios	
	Educación			Sesiones Info	
Alimentación		Asistencia a Servicios de Salud y Sesiones Info		115 (Familia)	

Fuente: Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, CIDE, México.

La población objetivo de Progres a fue focalizada y concernía a la población en pobreza extrema, que fue medida en términos multidimensionales, aplicando dos mecanismos de focalización en forma consecutiva, primero para seleccionar localidades marginadas, y segundo para identificar a los hogares pobres dentro de estas localidades, de manera anexa había un tercer filtro, que consistió en la depuración del padrón por parte de las comunidades mismas en asambleas organizadas con este fin (Scott, 1999), sin embargo hay que destacar que la depuración debió tratarse de una tarea conjunta entre el gobierno local, estatal y federal para evitar cometer errores o utilizar el programa con fines electorales.

El componente de educación consto de la dotación de becas y útiles escolares que se brindaron a menores de 18 años integrantes de familias beneficiarias, que asistieran del 3 grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada; su fin era disminuir el índices de deserción escolar. Dentro de esta pertinente el apoyo monetario era para la compra de útiles escolares que en algunas ocasiones también era entregado en especie cada ciclo, en el caso de primaria dos veces durante el periodo al inicio y mediados y en el caso de secundaria sólo al inicio, en caso de ser transferencia monetaria el monto ascendía según el grado escolar que se cursara (Scott, 1999); así las acciones educativas se delinearon de la siguiente forma

Diagrama 3. Líneas de acción del Programa en materia educativa



Fuente: Favela Alejandro, *et al*, (2003: 43), *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés. México

Dichas líneas se establecieron para que los beneficiarios contaran con mejores oportunidades de formación de manera integral desarrollando capacidades para su posterior ingreso al mercado laboral, atendiendo así el círculo vicioso de la pobreza. Las acciones fueron pensadas a largo plazo ya que la educación apoyaría a que generaciones futuras estuvieran mejor preparadas y emprendieran el camino al desarrollo.

El apoyo económico que brindaban las becas estaba condicionado a la asistencia escolar de los becarios que debía de ser por lo menos del 85%. La suma máxima de transferencias monetarias era de \$580 en el rubro educativo, pero la cantidad podía aumentar a \$695 si se contaba con el apoyo alimentario. Pese al apoyo económico los esfuerzos por lograr la permanencia escolar e impulsar la continuación de los estudios no tuvieron los resultados esperados ya que para 1997 menos de la mitad de los graduados de primaria en localidades marginadas ingresaban a 1° de secundaria, por ello sólo el 25% de los jóvenes entre 15 y 19 años de zonas indígenas completaron la educación básica, mientras que en áreas urbanas la cifra aumentó a 63% (Scott, 1999).

No todas las cifras de la vertiente educativa fueron negativas si bien los resultados no fueron en la magnitud deseada si en la dirección correcta pues para el periodo enero-

junio 1998, 87.6% de los hogares beneficiarios con niños elegibles para becas cumplieron la condición de 85% de asistencia lo que permitió conservar el apoyo, con ello las tasas de inscripción aumentaron 1.1 puntos porcentuales en el caso de primaria y 8.4 puntos en secundaria (Scott, 1999).

Progresá ofreció de acuerdo a Scott (1999) una explicación en torno a los malos resultados mencionado que se debieron a la falta de conocimiento de los procedimientos administrativos asociados a la condición de corresponsabilidad (concebida como la asistencia de los alumnos a la escuela) especialmente para los primeros beneficiarios en 1997, para los beneficiarios posteriores los malos resultados se atribuyeron entre otros a: baja educación de los padres, cercanía de alguna ciudad o bien de la capital estatal ya que alguna metrópoli incitaba a desarrollar el trabajo infantil, y finalmente al terminar la primaria la lejanía de las escuelas secundarias limitaba la asistencia de los alumnos.

Dentro del pilar de salud Progresá buscó de acuerdo a Favela (2003); i) asegurar la oferta y calidad de sus servicios mediante equipamiento, incentivos y capacitación del personal médico, ii) brindar un paquete básico de salud de manera gratuita, iii) prevención de desnutrición infantil y en mujeres embarazadas otorgando suplementos alimenticios y iv) fortaleciendo el autocuidado de la salud mediante la capacitación en materia de higiene salud y nutrición.

Las acciones se encaminaron a instaurar una cultura preventiva con el fin de potencializar los niveles de productividad mediante la inserción al mercado laboral de los beneficiarios que se encontraban en situaciones de trabajar, lo que generaría condiciones de estabilidad familiar que se proyectarían al ámbito social. Así el objetivo primordial fue mejorar sustancialmente las condiciones y cuidado de la salud por lo cual se integro de subprogramas más, el primero brindaba el Paquete Básico de Servicios de Salud, el segundo constó de prevención y atención de la desnutrición, mientras el tercer componente fue el alimentario. El primero desglosó sus actividades de la siguiente forma:

Cuadro 9. Acciones básicas de salud

Paquete Básico de Servicios de Salud	
saneamiento básico a nivel familiar	planificación familiar

Fuente: elaboración propia con base en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, CIDE, México.

Cuadro 9. Continuación. Acciones básicas de salud

Paquete Básico de Servicios de Salud	
saneamiento básico a nivel familiar	planificación familiar
atención prenatal, del parto, y del recién nacido	vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil
Inmunizaciones	Detección y control del cáncer cérvico uterino.
tratamiento antiparasitario en las familias	manejo de infecciones respiratorias agudas
prevención y control de la tuberculosis pulmonar	prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitas
prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones	capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud

Fuente: elaboración propia con base en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, CIDE, México.

Mientras el segundo sub-componente incluyó un programa de vigilancia nutricional y educación alimentaria por medio de visitas programadas al centro de salud, y la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños con algún grado de desnutrición además de atención a mujeres embarazadas y en lactancia. Finalmente el tercer elemento otorgó una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada que estaba condicionada a las visitas programadas y sesiones informativas de salud (Scott, 1999).

Dentro de este rubro la meta consistió en lograr que se consumieran los requerimientos calóricos mínimos para que los beneficiarios tuvieran no sólo energía sino mejor rendimiento en la escuela y un aumento en las condiciones de salud (Favela, 2003). Las acciones de Progresá en esta materia tampoco presentaron los resultados esperados ya que durante el periodo enero-junio 1998, sólo para la mitad de hogares beneficiarios se emitió apoyo alimentario, a causa de no contar con registro de asistencia de los miembros de la familia a las unidades de salud, debido entre otras cosas, a la lejanía de centros médicos en zonas marginadas, además el propio Programa de acuerdo a Scott (1999) explicaba que la disminución en el padrón alimentario se debió a que sólo asistían a los centros de salud cuando presentaban alguna enfermedad y no como una responsabilidad derivada de las pláticas de salud.

Un panorama general muestra que durante el tiempo de vida de Progresá si bien se planteó una mayor focalización dirigida a las familias en pobreza extrema, las expectativas

no fueron alcanzadas pues como se muestra en párrafos anteriores los resultados no fueron los previstos ante el aumento de los índices de pobreza al finalizar la década de los 90's por ello el sexenio de Ernesto Zedillo no logró las expectativas que se planteó en la materia debido a causas como las señaladas por Ceja (2004: 20) :

...la crisis económica sufrida en 1995 y a la excesiva focalización de la pobreza y recursos - únicamente a familias en pobreza extrema-. No se descarta en este sexenio la corrupción y el clientelismo político, como sellos característicos en los programas de política social. Coyunturalmente, la acelerada internacionalización de la economía que se produjo en esos años, se constituyó en otro factor de empobrecimiento no sólo de México sino de varios países de América Latina.

El desarrollo de Progresá enfrentó no sólo críticas económicas sino sociales, ejemplo de ello es la exclusión a los pobres que no fueron incorporados en el padrón de beneficiarios haciendo particularmente a un lado toda la pobreza extrema urbana (Favela, 2003). Además la deslegitimación de la administración de Zedillo debido a los malos resultados en la materia. Lo que ocasionó que para la siguiente administración el Programa fuera reestructurado, tratando una vez más de brindar mayor grado participación a lo local.

Las críticas al Programas eran constantes pese a que contó con un órgano para realizar el monitoreo y supervisión de sus actividades, dichas tareas fueron atribuidas a la Coordinación Nacional de Progresá que tenía como función el desarrollo de acciones institucionales entre las secretarías y delegación de operaciones al gobierno local, ejemplo de ello fue la depuración del padrón mediante asambleas municipales. Lo anterior fue un reflejo de intentos de descentralización operativa del Programa, pues se apelaba por el trabajo conjunto en pos de generar estabilidad social, y a diferencia de Pronasol, Progresá no fue identificado como un programa presidencial, sino más como un ente federal y no unipersonal.

La Coordinación se encargó de brindar apoyos directos a los beneficiarios para mejorar las tres aristas mencionadas (salud, educación y alimentación) estableciendo estrategias y normas que permitieran el correcto funcionamiento del Programa, vinculando así las políticas de desarrollo regional mediante las acciones que estableciera Progresá. Fuera de las asambleas municipales de depuración la participación local era difusa lo que mantenía el control del Programa centralizado y bajo una línea jerárquicamente inflexible, alejándose del correcto amalgamamiento por el que pugna el pacto federal.

Hay que recordar que Progresá atendía a la población en pobreza extrema de ahí la inviabilidad de los beneficiarios en trasladarse a las coordinaciones regionales pues les implicaba desgaste económico y descuido de las actividades laborales, por ello la opción restante consistía en esperar a que los encargados se presentaran en sus comunidades, o bien que algún representante acudiera a levantar encuestas para la incorporación de nuevos beneficiarios (Favela, 2003) de ahí que el Programa posterior (que se aborda en el siguiente apartado) muestre complicaciones similares que ponen de manifiesto la necesidad de descentralización.

Pese a las grandes perspectivas, hasta ese momento la mayoría de los programas sociales eran únicamente sexenales, hasta llegar al Programa Oportunidades que desde el 2002 ha recorrido dos sexenios completos y ha logrado extender sus acciones a la administración vigente que durante los primeros días de gobierno anunció la continuación del Programa (Excelsior, 2012). Aún cuando Pronasol y Progresá fueron pensados a largo plazo al llegar nuevas administraciones se emprendían acciones y procesos; sin embargo pese al cambio de nombre de los Programas de combate a la pobreza la esencia continúa siendo la misma, tratándose no de una reestructuración total, sino de adiciones incrementalistas en su diseño.

Durante la administración de Zedillo se estableció la idea de generar un nuevo programa de gobierno que aprendiera de los errores de su antecesor y que planteará el desarrollo social como integral, incluyente y participativo más que asistencialista, cuya característica principal fuera introducir la corresponsabilidad de la población y lograr que la población fuera partícipe de su propio desarrollo y no sólo receptora de apoyos. Bajo este panorama la política tuvo como objetivo brindar un tratamiento adecuado a la pobreza teniendo en consideración procesos de descentralización que ponía especial interés en los municipios (Ceja, 2004).

Bajo esta perspectiva Progresá se abocó a la creación de capital humano; sin embargo esto no se logró debido al uso clientelar y nuevamente asistencialista que de desarrollo, aún cuando se apelaba por procesos de corresponsabilidad para tener accesos a los beneficios del programa. Probablemente la característica más importante del sexenio de Zedillo, en palabras de Székely (2002:9) fue el “proporcionar beneficios a su población objetivo, a cambio del compromiso de invertir en la educación y salud de los miembros de

cada familia. Es decir, el programa proporciona apoyos de corto plazo pero también equipa a las familias pobres con instrumentos que les permiten alcanzar un mejor nivel de vida en el futuro”

Debe señalarse que a partir Progres a los programas sociales se han centrado en la noción de *corresponsabilidad*, (Expresada aún con mayor fuerza en el Programa Oportunidades) que implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios para acceder a los recursos (Ochoa, 2006). Para lograrlo se implementó un sistema de monitoreo de corresponsabilidades, a cargo nuevamente de autoridades centrales como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quienes reportan la información directamente a Sedesol quien mediante la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades coordina la ejecución del mismo.

De esta manera el entono local cumple sólo la función de vigilancia mediante las secretarías de Salud y Educación estatales, bajo este nuevo panorama de operación y ante el cambio de administración pero sobre todo de partido político, ya con Vicente Fox como Presidente de la República se lanzó un nuevo Programa de combate a la pobreza que busca atender a la población que su antecesor dejó fuera. Como era de esperarse a la llegada de Fox Progres a logró sobrevivir durante poco tiempo a la alternancia por lo que continuó funcionando regularmente sólo durante la reestructuración administrativa, surgiendo en el año 2002 el Programa Oportunidades que extiende su vigencia hasta el momento.

2.2.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En el año 2000 y tras elecciones federales llegó a la presencia de la república Vicente Fox, quien instauró en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 las prioridades de la acción pública a largo plazo. Se propuso dotar de congruencia a las decisiones e iniciativas en el corto plazo para que estuviesen orientadas hacia la cobertura total en educación, además de pretender erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social, para así elevar el nivel de vida y superar la pobreza extrema (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002).

En ese momento la política social del Gobierno Federal identificó cinco vertientes base para el desarrollo humano, económico y social sostenidos, que consistieron en: equidad, oportunidad, capacidad, seguridad, y equidad con el fin de generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyando el desarrollo de las capacidades para fortalecer el tejido social (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002).

Pese a que Oportunidades buscó tener un diseño innovador al incluir la corresponsabilidad el modelo organizacional que muestra es aún disfuncional pues parte de modelo de *proceso burocrático* (Elmore, 2000) que sigue teniendo a la rutina como síntoma único de estabilidad, lo que muestra resistencia al cambios, que tampoco debiera proponerse de manera desmedida sino como un proceso gradual necesario de ajuste a las nuevas necesidades y contextos.

En busca de innovación y para aparentemente romper con su antecesor durante la administración de Fox la política social se suscribió bajo el marco del PND 2001-2006 cuyos objetivos centrales pretendían: la reducción de la pobreza extrema; generación en la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyo al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y fortalecimiento del tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario, de estos objetivos derivan cuatro principios que de acuerdo a Pirker y Serdán (2006: 12-13) se expresaron como ejes de la estrategia Contigo:

1. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, para asegurar una distribución más eficiente de los recursos públicos y atender las necesidades urgentes de los grupos más vulnerables.
2. Corresponsabilidad de los beneficiarios para ahorrar recursos y asegurar una mayor identificación de los pobres con los programas, buscando el aprovechamiento de las capacidades y la organización social de las comunidades pobres en la ejecución de los mismos.
3. **Descentralización**, partiendo de la idea de que los gobiernos estatales y locales conocen las necesidades reales de la población y, por lo tanto, podrán aplicar los recursos con mejores resultados. Como en el caso de la corresponsabilidad de los beneficiarios, en la práctica el principio de la descentralización se ha aplicado más para asegurar la ejecución de los programas ahorrando costos operativos, que en la definición y evaluación de los mismos.
4. Coordinación y complementariedad para que el uso de los recursos no se vuelva “ineficiente”, evitando que distintas dependencias dupliquen esfuerzos. El principio de la complementariedad se aplica también con los beneficiarios: los programas alimentarios federales son mutuamente excluyentes para ahorrar recursos y alcanzar una mayor cobertura.

La estrategia Contigo tenía como objetivo promover la participación ciudadana para construir una nueva relación Estado-sociedad para impulsar el desarrollo de la población pobre brindando las herramientas necesarias para salir adelante y en general para potenciar el desarrollo humano, por esta razón y en el marco de combate a la pobreza se puso en marcha el Programa Oportunidades. De manera general la política de desarrollo social del Gobierno Federal del 2000 al 2006 tuvo como prioridad la disminución de la pobreza, para ello se propuso dejar atrás programas asistencialistas basándose ahora en la corresponsabilidad (Estrategia Contigo, 2003).

Bajo la noción de corresponsabilidad Oportunidades desarrolla acciones en tres ejes, educación, salud y alimentación. Las políticas educativas buscaron lograr la permanencia y terminación de la educación básica de todos los niños y jóvenes del país; y a la vez, ampliar la cobertura de la educación media superior a jóvenes y adultos que hubiesen completado la educación básica para así poner fin al rezago educativo. En materia de salud la administración de Fox pretendió mejorar las condiciones sociales abatiendo las desigualdades, así como reducir los rezagos en la población en pobreza, de ahí la necesidad de fortalecer las acciones de coordinación de servicios educativos, de salud y de entrega de apoyos alimentarios.

Desde esta perspectiva se creó la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como órgano desconcentrado de Sedesol, siendo su fin formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Para el año 2002 y mediante el decreto de creación inicia operaciones el citado Programa, con miras diferentes a las de sus predecesores, para tal fin promovió acciones intersectoriales para la educación, la salud, a fin de impulsar y fortalecer las capacidades de la población objetivo elevando su nivel de vida, para lograrlo el Decreto de creación del Programa Oportunidades (2002:10) planteó que el desarrollo integral se genera mediante:

- I. El mejoramiento sustancial de sus condiciones en educación, salud y alimentación;
- II. La concatenación integral de las acciones de educación, salud y alimentación, con los programas de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas, de modo que el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza se complemente con la generación de oportunidades en las comunidades y regiones menos favorecidas;

- III. La inducción de la participación activa y la corresponsabilidad de los padres y de todos los miembros de la familia y de las comunidades, en beneficio de la educación, salud, alimentación, desarrollo social y avance económico, y
- IV. La interrelación de acciones con otros programas del sector social y de los gobiernos estatales y municipales que contribuyan a la superación de la pobreza, la generación de oportunidades y el desarrollo económico y social de diversas regiones dentro del territorio nacional.

En este contexto, la finalidad de la política social consistió en impulsar el desarrollo humano y el bienestar de la población mexicana, a través del fomento a la igualdad de oportunidades, y la superación de las condiciones de pobreza y marginación en las que aun de desenvuelve gran parte de la población. El objetivo del combate a la pobreza radica en igualar las oportunidades de las familias que presentan esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, concentra sus esfuerzos en aumentar las capacidades básicas, por medio del acceso a los bienes y servicios sociales que permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente, y así romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Reglas de Operación, 2012).

En concordancia con lo anterior y ya en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁵ se buscó que los habitantes del país (sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres), puedan tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida.

En ese marco Oportunidades se forja como un instrumento de Desarrollo Humano para impulsar el desarrollo del potencial de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados. Para ello se generan incentivos para que los beneficiarios mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad puedan insertarse en una correcta cohesión social. Ahora bien, el Programa es un instrumento federal, que desarrolla acciones para impulsar la educación, salud, y alimentación, en familias cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas; las acciones intersectoriales de acuerdo a las Reglas de Operación (2012: 3) se plasman de la siguiente forma:

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Eje 3 Igualdad de Oportunidades. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que

¹⁵ Vale la pena aclarar que si bien es cierto la administración de Enrique Peña se encuentra en funciones, aun no se ha publicado el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 que establecerá los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades de la presente administración, por lo que se continua abordando a lo largo del documento el PND de la administración pasada 2007-2012.

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.

Como se ha visto en los párrafos anteriores Oportunidades desarrolla de sus funciones brindando apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso, dentro del marco de la Estrategia Vivir Mejor, y por medio instancias participantes como Sedesol a través de la Coordinación Nacional, la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a través de IMSS-Oportunidades, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y los gobiernos estatales y municipales (Reglas de Operación, 2012), estos últimos como vigilantes de las acciones diseñadas en la federación, además de brindar los espacios para efectuar los pagos, pero como entes con voz pero sin voto en el funcionamiento del Programa.

Bajo esta idea la función de Sedesol consiste en “contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda que permitan una mayor igualdad de oportunidades, en especial para la población en condiciones de pobreza” (Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2007-2012: 17). De esta forma Sedesol coordina las acciones en materia de política social recurriendo a secretarías como la SEP cuya función en este contexto y de acuerdo al artículo 38, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 1976) consiste en organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales el desarrollo de actividades educativas y en el marco del Programa vigilar la asistencia y permanencia de los alumnos a las clases.

Por su parte la SSA busca garantizar el acceso a servicios médicos de la población en general priorizando a los que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y que fueron detectados e incorporados como beneficiarios de Oportunidades, por ello brinda el paquete básico de salud y busca incorporarlos como derechohabientes del IMSS para de ser

necesario brindar apoyo médico en las diferentes especialidades. El Programa desarrolla sus actividades de apoyo a la población en pobreza extrema bajo tres aristas, el siguiente cuadro muestra un resumen de ellas:

Cuadro 10. Componentes del Programa

Vertiente	Descripción
Salud	A través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.
Alimentación e ingresos	Alimentación, promoviendo el acceso a una alimentación correcta, que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable. Mediante los apoyos monetarios se pretende potenciar los efectos del Programa, cantidad que será establecida por el Gobierno Federal para la población beneficiaria del Programa.
Educación	Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar y el impulso de la calidad educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en: Secretaría de Desarrollo Social, (2012), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012*, México.

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas: 1) proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona; 2) promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la malnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia; 3) fomentar y mejorar el autocuidado de la salud mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades (Reglas de Operación, 2012).

El Paquete Básico Garantizado de Salud proporciona atención sólo en el denominado primer nivel, por lo que de requerirse servicios de urgencia el servicio será otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS Oportunidades y de otras instituciones participantes en las entidades federativas, para lo cual se aplicará la normatividad vigente de dichas instituciones, la atención en niveles especializados no forma parte de los beneficios del Programa. Este paquete básico se basa en la Cartilla

Nacional de Salud, por lo que las acciones tienen un carácter preventivo, de promoción de la salud y de detección oportuna de enfermedades de mayor impacto (Reglas de Operación, 2012).

El paquete de servicios básico se proporciona gratuitamente a las familias beneficiarias a través de citas programadas, registradas en el documento denominado “Citas para la Familia” y en un formato nombrado S1, su programación depende del grupo de edad, sexo, evento de vida y en general de acuerdo con el protocolo de atención aplicado por los proveedores de los servicios de salud, por lo que de requerirse tratamiento especializado de enfermedades deberán ser canalizados a unidades médicas de mayor especialización, ahora bien, el acceso a los medicamentos también es limitado por lo que para identificarlos certeramente los beneficiarios deberán consultar a el personal de salud que los atiende de manera común en algunos de los centros de salud de su comunidad (Reglas de Operación, 2012).

Lo que respecta a la prevención y atención de la desnutrición la atención consta de vigilar sistemáticamente del crecimiento y desarrollo infantil y establecer acciones de orientación y capacitación a las madres de familia o responsable del menor sobre los beneficios de una adecuada nutrición y de ser necesario concientizar sobre el consumo adecuado del suplemento alimenticio que el Sector Salud defina. Como se señaló el componente de salud tiene un carácter preventivo por ello las acciones de promoción de la salud se desarrollan principalmente bajo tres modalidades: “capacitación para el autocuidado de la salud; información, orientación y consejería de manera individualizada” (Reglas de Operación, 2012: 7).

Un componente más de Oportunidades es el educativo que define su objetivo primordial mediante el apoyo en la inscripción, permanencia y asistencia al nivel primaria, secundaria y medio superior de los hijos de las familias beneficiarias. Para ello otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los becarios, debido al aumento de los gastos dependiendo del nivel educativo y de forma adicional en el caso de los becarios de educación media superior se otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios.

Para tener la denominación de becario el beneficiario deberá ser menores de 18 años, estar inscritos en grados escolares entre tercero de primaria y tercero de secundaria en

escuelas de modalidad escolarizada, y en el caso de jóvenes de hasta 22 años once meses, el apoyo se brindará dependiendo de las necesidades educativas especiales además de ser alumnos en escuelas de educación especial, es necesario señalar que aquellos becarios que logren terminar el nivel medio superior recibirán un apoyo monetario adicional de \$4,192.00 (Reglas de Operación, 2012).

Ahora bien en comunidades pequeñas (menores de 2,500 habitantes) el Programa podrá otorgar becas a menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria. En el caso del nivel medio superior los becarios serán jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada, de manera general todos los becarios recibirán los fondos monetarios de manera bimestral durante los diez meses del ciclo escolar aumentando dependiendo del grado que se cursa, y en el caso de becarios de educación básica, de escuelas de educación especial y de Centros de Atención Múltiple nivel formación laboral (CAM Laboral), recibirán un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, junto con las becas del primer bimestre del ciclo (Reglas de Operación, 2012).

La tercer vertiente denominada de alimentación contempla la entrega de apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, de manera adicional las familias reciben un apoyo denominado Alimentario Vivir Mejor, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos, apoyo que incluso tiene un factor más que se otorga a las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años, para fortalecer su desarrollo, ésta arista se denomina Apoyo Infantil Vivir Mejor (Reglas de Operación, 2012).

De esta forma el monto de los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa, la cantidad varía de acuerdo al número de integrantes menores de 9 años, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores en el hogar. A partir del primer semestre del 2012 el monto de los apoyos monetarios, incluyendo el

Alimentario Vivir Mejor, se actualizará semestralmente “de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL” (Reglas de Operación, 2012: 8), el siguiente cuadro detalla los montos vigentes:

Cuadro 11.
Monto Máximo Mensual por familia

Julio-Diciembre 2011		
Apoyo	Con becarios en educación básica	Con becarios en educación media superior (EMS)
Alimentario	\$225	\$225
Energético	\$60	\$60
Alimentario Vivir Mejor	\$120	\$120
Subtotal	\$405	\$405
Montos Máximo de becas	\$1,155	\$2,115
Monto Máximo Apoyos	\$1,560	\$2,520

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, (2013: 9), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2013*,

Una vez que se han expuesto las características de los apoyos impartidos por el Programa, se dará paso a hablar de los derechos, corresponsabilidades, obligaciones y suspensiones de las familias beneficiarias. La corresponsabilidad de las familias representa uno de los elementos cruciales para el logro de los objetivos establecidos en el Programa. En primera instancia, dentro de los derechos se encuentran el recibir de forma gratuita y oportuna los apoyos al haber cumplido con su corresponsabilidad, así como también decidir libremente en qué escuela inscriben a sus hijos; decidir voluntariamente su participación en las acciones del INEA o de los organismos estatales de educación de los adultos; y recibir gratuitamente las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud, así como información sobre la operación del programa y solicitar su ingreso al seguro popular (Reglas de Operación, 2012).

Dentro de las obligaciones destacan las siguientes: las familias deben destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos. Deben vigilar el aprovechamiento de los becarios de tal forma que culminen sus estudios y asistan a los talleres comunitarios.

De acuerdo a las Reglas de Operación (2012) el incumplimiento de lo anterior deriva en la suspensión mensual de los apoyos monetarios, en el caso del apoyo energético,

alimentario y alimentario Vivir Mejor son interrumpidos debido a que los beneficiarios no se presentan a las citas médicas o a las asambleas de autocuidado. En educación la suspensión se aplica si bimestralmente no se ha recibido la certificación correspondiente, si se tiene cuatro o más inasistencias, si se acumulan faltas injustificadas a lo largo del ciclo escolar, o si, un integrante de la familia es servidor público no eventual, de cualquier orden de gobierno y perciba ingresos por tres o más salarios mínimos generales correspondientes a la zona geográfica.

Con respecto a la suspensión definitiva de los apoyos monetarios, numerosas son las causas para perderlos de manera definitiva, entre los cuales se destacan, el hecho de que la titular u otro de sus miembros vendan o canjeen los complementos y/o suplementos alimenticios recibidos o si la titular beneficiaria u otro de sus integrantes presente documentación falsa o alterada para intentar recibir sus apoyos monetarios o los de otra familia beneficiaria; o se utilice el nombre del Programa con fines electorales, políticos, de proselitismo religioso o de lucro (Reglas de Operación, 2012).

Oportunidades al ser un Programa federal requiere de la coordinación institucional y la vinculación de acciones para el logro de los objetivos y metas del Programa, procurando el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, propiciar la complementariedad y reducir gastos administrativos, para estas tareas la Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que las acciones no se contrapongan o presenten duplicidades con otros programas, de esta forma la Coordinación podrá “establecer acciones de coordinación con los otros órdenes de gobierno” (Reglas de Operación, 2012: 15).

En este tenor las RIG's cobran vital importancia pues para autores como Pontifes (2002) y Agranoff (1993) se trata de establecer vínculos cooperativos que sean la expresión de apoyo mutuo entre instancias o unidades de gobierno de todo tipo y nivel, además de ser la esencia básica de la descentralización debido a que mediante la coordinación se apela por la delegación de responsabilidades. Es precisamente la descentralización por delegación (di Gropello y Cominetti, 1998) que es permisible transferir responsabilidades de gestión y funciones determinadas a otros órdenes de gobierno como señalan las Reglas de Operación (2012).

En busca de transferir responsabilidades que se conforman los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) que son instancias de organización de las titulares beneficiarias del Programa, y que están integrados por las vocales de Educación, Salud, Nutrición y Vigilancia las cuales son elegidas entre las mismas titulares, siendo el personal del Programa el único facultado para realizar las reuniones de conformación o mantenimiento, así como formalizar la sustitución o nombramiento de las mismas (Reglas de Operación, 2012).

El establecimiento de las vocales contribuye el vínculo directo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de nutrición y contraloría social (Reglas de Operación, 2012), sin embargo hay que poner especial interés en la vocales para evitar procesos de corrupción en la depuración, mantenimiento y renovación de los beneficiarios en el padrón; además al ser la propias beneficiarias las encargadas de transmitir información se pueden cometer errores pues se necesita de personal capacitado para establecer un canal de comunicación objetivo, por ésta razón tiene que tratarse de un trabajo conjunto más que excluyente.

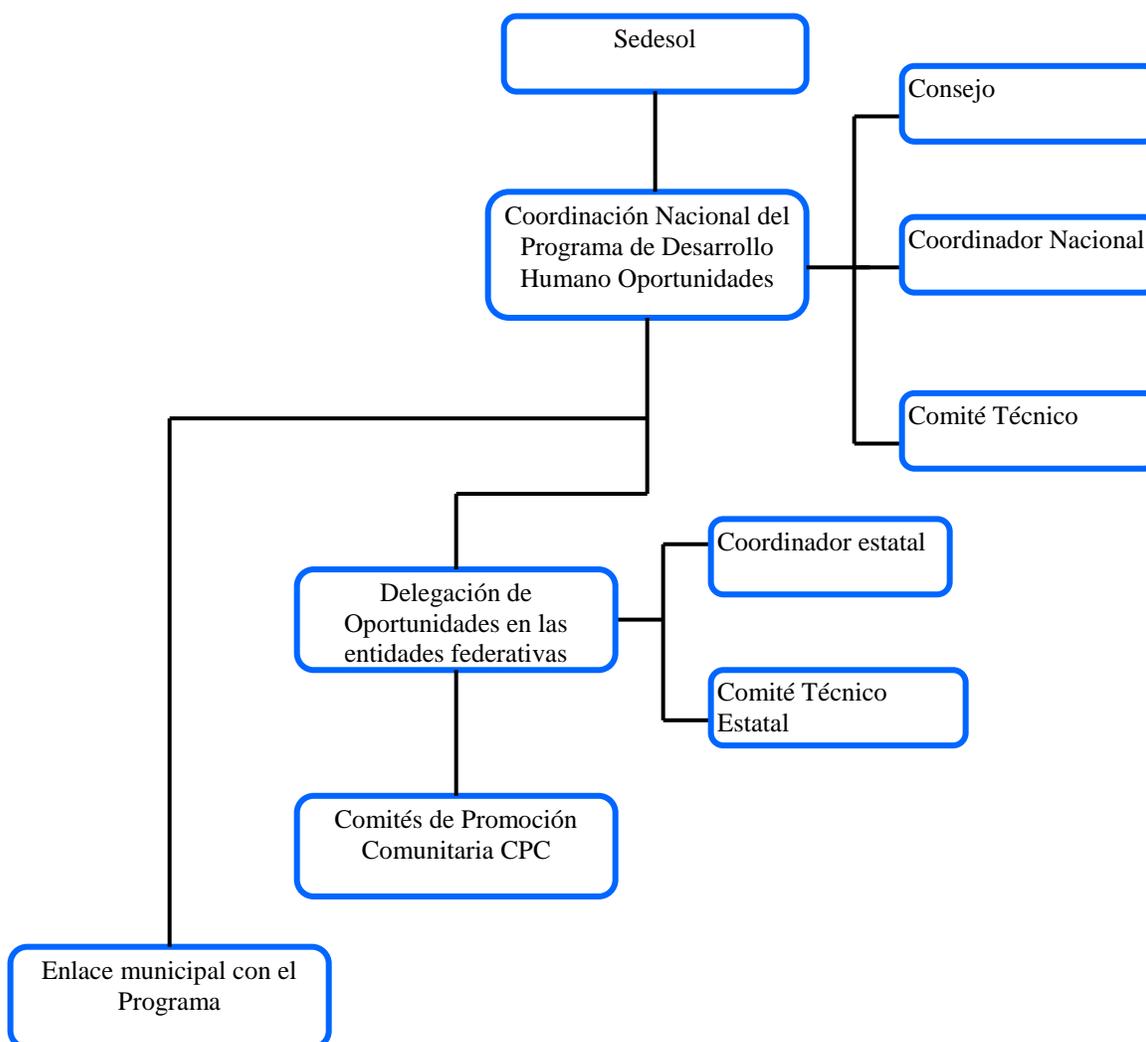
En esta línea las autoridades municipales una vez más no cuentan con participación alguna pese a que podrían formar un puente más sólido de comunicación entre los beneficiarios y Oportunidades. La viabilidad de la participación local se debe a que son el contacto inmediato con la ciudadanía sobre todo en comunidades altamente marginadas o indígenas en donde los representantes generalmente se presentan únicamente para realizar el pago de los apoyos.

Debido a lo anterior el modelo organizacional para el análisis de la implementación que se pretende impulsar es: *desarrollo organizacional* (Elmore, 2000), ya que mediante la descentralización se intenta que las organizaciones funcionen de manera más armónica para satisfacer las necesidades primordiales de los individuos, mediante la delegación de responsabilidades, el respeto a la autonomía y el control sobre su propio trabajo. Lo anterior se encuentra apoyado por la idea del federalismo al ser la representación de unión y respeto a las características propias de los integrantes, así este modelo ayuda a comprender la realidad, dado que permite la reestructuración de la organización para disminuir el control jerárquico y así se distribuya la responsabilidad (dependiendo de las capacidades) a los

distintos niveles de gobierno, pues basta recordar que la implementación no se origina en la cima de las organizaciones sino en la base (Elmore, 2000).

Pese a que dentro del modelo de desarrollo organizacional privilegia la importancia de la base de la organización mediante la descentralización, el funcionamiento de Oportunidades se expresa de forma distinto partiendo de un diseño que limita la participación más amplia de las autoridades municipales al no poder tomar decisiones ante problemas que requieren atención inmediata, el siguiente diagrama muestra la estructura del Programa para después hacer una descripción de las tareas que realizan.

Diagrama 4
Estructura del funcionamiento del Oportunidades



Fuente: elaboración propia con base en: Presidencia de la República, (2002), *Decreto de creación del Programa Oportunidades*, México; Secretaria de Desarrollo Social, (2012), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012*, México.

Encabezando el diagrama se encuentra la Sedesol¹⁶ que es la encargada, entre otras cosas de la conducción de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza apoyándose de gobiernos estatales y municipales en la planeación regional (LOAPF, 1976), esta Secretaría mediante decreto presidencial en el año 2002 creó la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como órgano desconcentrado de la propia Sedesol. Para ejercer sus funciones la Coordinación cuenta con autonomía técnica, siendo su objeto “formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa” (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002: 10).

Debido a ello y para poder cumplir con su objeto, la Coordinación Nacional cuenta con tres pilares de apoyo a sus funciones que se dividen en: 1) Consejo; 2) Coordinador Nacional, y 3) Comité Técnico. El primero se encuentra integrado por los Secretarios de la Sedesol quien lo preside; de SHCP; de la SEP y de la SSA, así como por el Coordinador Nacional, quien a la vez funge como Secretario Técnico, una vez integrado éste autoriza las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación de Oportunidades definiendo los lineamientos y las estrategias para la operación, además de revisar (mediante propuesta de cualquiera de sus integrantes) y modificar, en su caso, las decisiones del Comité Técnico (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002: 10).

Por su parte el Coordinador Nacional será nombrado por el Presidente de la República mediante la propuesta previa del Secretario de Desarrollo Social, siendo su función planear, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar la ejecución de los programas y acciones encomendados a la Coordinación Nacional, una de sus tareas principales es proponer al Consejo los criterios para identificar zonas marginadas y familias beneficiarias proponiendo al Consejo los lineamientos aplicables a los compromisos o responsabilidades que deberán adquirir las familias (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002: 10).

En lo que concierne al Comité técnico éste es contemplado como órgano de apoyo de la Coordinación Nacional y estará integrado por representantes de las Secretarías Salud, Sedesol, SHCP, SEP e IMSS (Reglas de Operación, 2012); entre algunas de sus labores se encuentra el adoptar medidas que permitan una operación más eficiente y transparente del

¹⁶ Para visualizar e identificar la estructura orgánica básica de Sedesol y la ubicación de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el organigrama general de la Secretaría ver el diagrama 1 en el apartado de anexos.

Programa auxiliando al Coordinador Nacional y al Consejo en las tareas que le sean encomendadas; anexo a ello es el encargado de aprobar el proyecto de Reglas de Operación.

Para el desempeño de sus funciones la Coordinación Nacional cuenta con Delegaciones en las entidades federativas, que son encabezadas por un Coordinador, y apoyado por un Comité Técnico Estatal (CTE) u órgano colegiado en el caso del Distrito Federal, quienes son responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa a nivel estatal, vale la pena señalar que los gobiernos de las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de la atención a la salud de la población, por lo que el CTE se integra por la dependencia responsable de la política social junto con los representantes de salud y educación todos ellos estatales. (Reglas de Operación, 2012).

El CTE busca establecer concertación entre los actores locales que participan en el Programa operando bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes, en el citado Comité, a decisión del gobierno de la entidad federativa, participará el representante de la dependencia responsable de la política social del estado junto con los representantes de salud y educación estatales (Reglas de Operación, 2012).

Inmersos en el contexto local, una figura crucial son los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) que como se mencionó previamente son instancias de organización de las propias titulares beneficiarias, su organización se basa en el establecimiento vocales que representan los tres pilares: educación, salud y alimentación, además de anexar la función de vigilancia para evitar duplicidades en el ejercicio de funciones con las instancias comunitarias ya existentes (Reglas de Operación, 2012).

Los CPC únicamente pueden realizar reuniones cuando el personal de las Delegaciones lo establezca a pesar las vocales son el vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, siendo su fin canalizar sugerencias y peticiones además de fortalecer las acciones de nutrición, transparencia y contraloría social del Programa debido a su papel sustancial la renovación se efectuará entre los tres y cinco años a partir de su conformación (Reglas de Operación, 2012).

Dentro del desarrollo del Oportunidades de las delegaciones y los CPC juegan un papel fundamental como canales de comunicación entre las necesidades locales y las autoridades del Programa, sin embargo no son contempladas dentro del proceso de toma de decisiones o en la resolución de problemas que necesitan ser atendidos de forma inmediata, por ello resulta necesario que sean antes con voz y voto en la planeación de las actividades que ejecuta el programa para el cumplimiento de sus objetivos, de tal manera que se impulse mayor delegación de responsabilidades a estados y municipios acorde a sus capacidades para mejorar el desempeño del Programa.

Lo anterior parte de la inviabilidad de la federación en conocer todos las singularidades y pormenores de manera detallada de las zonas marginadas y en general de la población, por ello el siguiente capítulo inicia con una necesaria discusión sobre los pros y contras de la descentralización en materia de política social para después bosquejar una propuesta que partió de la descripción, análisis y retroalimentación del funcionamiento de Programas de combate a la pobreza como Pronasol y Progresá para operacionalizar así a la descentralización tomando como experiencia de análisis al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Capítulo III. Perspectivas hacia la descentralización de Oportunidades

Debido a la gran diversidad de problemas sociales y como consecuencia de la multidimensionalidad de la pobreza, una tarea recurrente del Estado es generar procesos de descentralización que ayuden a cumplir con los objetivos que se fijan las grandes políticas y programas que en algunos casos han sido de corte sexenal. Para ello se requieren políticas sociales que partan de una visión de amalgamamiento y comunicación entre gobernados y gobernantes para lograr ejecutar acciones conjuntas (Kliksberg, 2006).

En materia de programas sociales Oportunidades ha sido la gran expresión en la línea de política social desde la administración de Vicente Fox. Después de poco más de diez años de operación Oportunidades ha tenido que lidiar con el aumento de la población en pobreza, debido no sólo a los vaivenes del mercado sino a los malestares sociales que se presentan, e incluso debido a que la atención a la pobreza ha pasado a un segundo plano, por la urgente necesidad de mejorar las condiciones de seguridad del país.

La operación del Programa se diseñó, entre otras cosas, bajo la noción de fortalecer la vinculación y coordinación con el sector educativo y de salud, bajo la idea de plena corresponsabilidad, (Sedesol, 2007a) razón por la cual se necesita la participación de los beneficiarios en el procesos de certificación de corresponsabilidad (Reglas de Operación, 2012), para ello se requiere el establecimiento de diálogo entre los encargados de ejecutar el Programa y los beneficiarios, sin embargo debido a la lejanía de las oficinas estatales y de la sede nacional la comunicación rápida es inviable.

Debido a ello se necesita dotar de responsabilidad a las autoridades locales para que sean éstas quienes atiendan, resuelvan y de ser necesario canalicen los problemas que se generan en la inmediatez, debido a que bajo el modelo de operación actual los beneficiarios que pretendan acercarse a las autoridades del Programa deben esperar la visita, sin fecha preestablecida de los representantes pues aunque de manera bimestral se realizan reuniones para el pago de los apoyos (Reglas de Operación, 2012), no significa que los encargados acudan pues son las instituciones liquidadoras quienes asisten, de ahí que de presentarse un problema no pueda ser atendido rápidamente.

Al delegar responsabilidades se está haciendo referencia a uno de los ejes de la descentralización que busca resolver los problemas de la burocracia centralizada, sin embargo en el caso de Pronasol la centralización llevo a identificar al Programa como una ayuda que dependía directamente del presidente de la república y no como un ente donde intervenía una gama de instituciones. Así la descentralización busca reducir el control central mediante la promoción de la participación social más directa, que dentro de Oportunidades es postulada por el factor de corresponsabilidad siendo impensable ésta idea en un entorno dirigido centralmente.

Mediante la correcta operacionalización de la descentralización de los pilares: educación e ingreso se puede impulsar el cumplimiento de los objetivos que éstos plantean al reducir la toma de decisiones poco informadas, pues hay que recordar la inviabilidad de la federación de conocer el tejido social en sociedades dinámicas y complejas como la nacional, por ésta razón se apela por la colaboración con el entorno local mediante las autoridades de las entidades federativas y los municipios para dirigir acciones que finalmente repercutirán en la población.

En lo que respecta al factor salud el espacio designado para ello muestra que en las condiciones actuales de incapacidad por parte de las autoridades del Ayuntamiento y debido a la carencia de infraestructura no es posible delegar responsabilidades aun, debido a que se trata de un proceso que depende de las capacidades y necesidades del contexto. En este marco es de suma importancia conocer el contexto para brindar tratamiento más certero a los problemas y no buscar generar homogeneidades, por ello el presente capítulo expone cuáles deberían de ser las características de un esquema descentralizado para operar el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

3.1 Características desde un esquema descentralizado del factor educativo

Uno de los objetivos en toda América Latina, dentro del diseño y operación de programas de corte social es la descentralización, ejemplo de ello son: Chile Solidario, Bolsa Familia

de Brasil, y La nueva política social de Argentina¹⁷ que al igual que Oportunidades dirigen sus acciones a combatir la pobreza. (Kliksberg, 2006). Debido a la gran importancia que tiene la descentralización y para los fines del presente trabajo se recurre a la perspectiva de Uvalle (1995), Messina (2008) así como la de Cheema y Rondinelli (2007) que, como se expresó en el primer capítulo, conciben al término como la transferencia a los gobiernos locales de atribuciones y decisiones, entre otras funciones para descongestionar el proceso de gobierno, transfiriendo responsabilidades desde el centro a la periferia con el fin de diluir la centralización improductiva.

En esta materia se busca que mediante procesos de descentralización se reduzca el control que la burocracia central tiene sobre Oportunidades¹⁸. Para autores como Messina (2008) la perspectiva de descentralización se inclina a ser percibida como algo naturalmente bueno o como la panacea que abrirá el abanico de posibilidades ante la cual los gobiernos han reaccionado “con un exceso de entusiasmo” (2008, 22), sin embargo se trata de un proceso de cambio que se identifica con las características históricas del lugar donde se desarrolla por lo que no puede considerarse como un paso técnico carente de distorsiones.

Bajo este panorama y recordando los postulados de Reyes Heróles¹⁹ se plantea el siguiente cuadro que de manera vertical contiene los objetivos, propuestas, componentes y actividades que se tienen que llevar a cabo para la propuesta de descentralización en materia de educación, además de incluir indicadores, los medios de verificación que serán utilizados como referente para la obtención de datos fidedignos y finalmente los supuestos que se establecen debido a que se está trabajando sobre un futuro hipotético e incierto y que corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que suceder para que sea posible ir escalando en lo planificado.

¹⁷ Para conocer las principales características de los Programas desarrollados en América Latina remitirse al cuadro 1, en el apartado de anexos.

¹⁸ Si bien se trata de un Programa diseñado por la federación ello no significa que deba existir control arbitrario y sin respeto a las características y necesidades de lo local. Por ello se pretende operacionalizar desde un enfoque de descentralización a Oportunidades.

¹⁹Para quien la descentralización debe realizarse gradualmente, pensada y meditada, sin prisas peligrosas ya que aun así será susceptible a errores dado que no es posible ensayar en un laboratorio sino haciéndola (Citado por Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

Cuadro 12

Propuestas en materia de educación dentro de Oportunidades

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo	Mejorar la atención a los becarios mediante el establecimiento de relaciones de cooperación entre los CPC y la instancia normativa encargadas del servicio educativo en las delegaciones estatales para atender problemas locales.	Reducción del número problemas de los becarios en la evaluación anual del Programa respecto a los años anteriores.	Evaluaciones anuales emitidas por Sedesol o instituciones pertinentes.	Estabilidad y permanencia en el cargo por parte de las personas que integran los CPC que permita verificar la situación de los becarios de manera objetiva.
Propuesta	Fortalecimiento de los CPC	Variación de la permanencia de Los integrantes de de los CPC	Informes de trabajo y evaluaciones del desarrollo del Programa en materia educativa.	Las instancias ejecutoras se encuentran dispuestas a enviar personal para integrarse a los CPC.
Estrategias	<p>1. Incorporación a los CPC de personal capacitado remitido mediante el CTE y vinculado por medio del enlace municipal. .</p> <p>2. Delegación de responsabilidades a los CPC para la elaboración de informes bimestrales que serán enviados al personal encargado de educación del CTE.</p> <p>3. Incorporación de funciones de vigilancia y control para corroborar la situación educativa de los becarios</p>	<p>Porcentaje de personal integrado al funcionamiento de los CPC.</p> <p>Número de informes enviados respecto al número de CPC registrados</p> <p>Variación de la cantidad de becarios.</p>	<p>Estadísticas de la variación en la incorporación de personal en apoyo a los CPC.</p> <p>Registro de informes recibidos por el personal educativo del CTE</p> <p>Estadísticas anuales del aumento o disminución de becarios.</p>	El personal capacitado logra adecuarse a las situaciones del contexto municipal

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 12. Continuación
Propuestas en materia de educación dentro de Oportunidades

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Líneas de acción	1.1 Reuniones informativas sobre las nuevas tareas de los CPC. ---	Número de reuniones de capacitación.	Registro de asistencia de los integrantes del CPC	Disponibilidad de trabajo y facilidad en la concertación de reuniones acorde al contexto
	2.1 Capacitación de las beneficiarias que integran los CPC. 2.2 Reuniones de integración de beneficiarias y personal especializado. 2.3 Recepción de inconformidades de los becarios respecto a problemas que puedan ocasionar la baja del padrón. 2.4 Capacitación en la elaboración informes para su envío a la CTE. ---	Número de informes enviados al CTE respecto a la cantidad de capacitaciones.	Registros de participación en las actividades de integración.	
	3.1 Reuniones entre el CPC y el CTE para verificar el estatuís de los becarios. 3.2 Revisión permanente del padrón de becarios.	Cantidad de becarios dados de baja	Estadísticas del número de becarios.	

Fuente: Elaboración propia

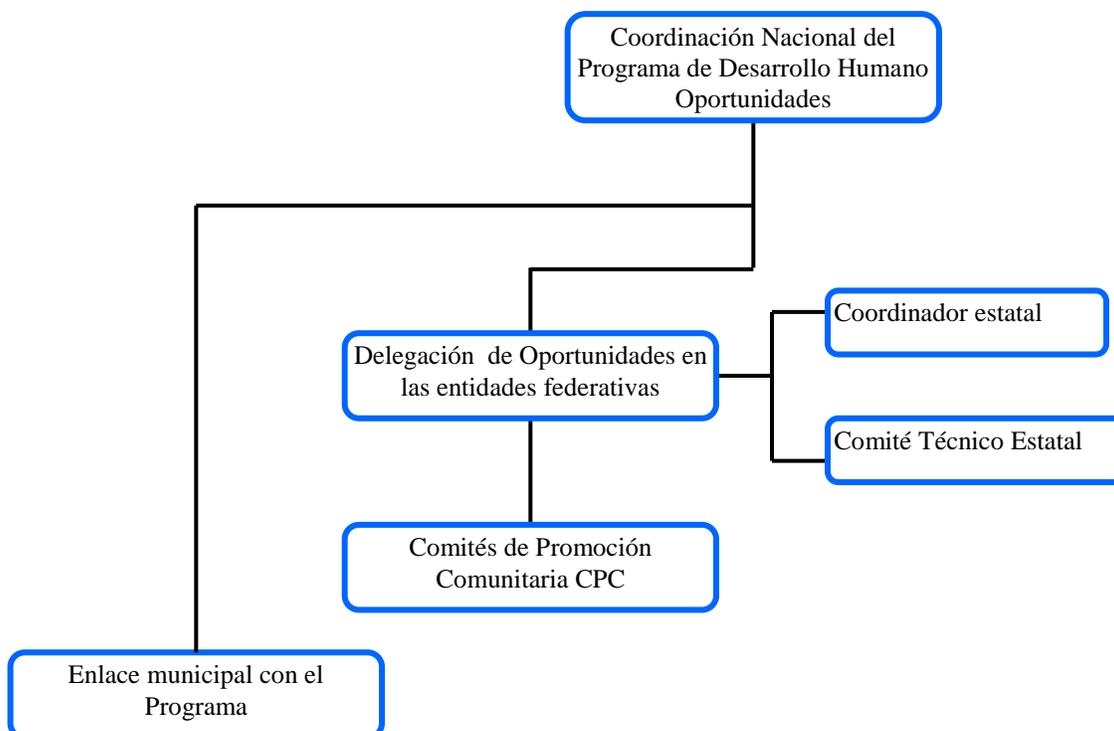
Lo que plantea ésta sección es operacionalizar la descentralización mediante la delegación de responsabilidades de las autoridades centrales hacia los CPC y el CTE de cada entidad para aminorar la carga de trabajo de los ejecutores del ámbito federal otorgando voz y voto a las instancias locales. Esto es posible mediante la selección objetiva y capacitación de personal por parte de las delegaciones estatales del Programa quienes remitirán mediante el enlace municipal al personal para que trabaje con el CPC y el CTE.

De ésta manera se impulsa el trabajo de manera conjunta con las instancias locales y estatales con apego a las Reglas de Operación de tal forma que se logre el cumplimiento de objetivos en lo que a educación se refiere. Así de presentarse algún problema con los beneficiarios del Programa, el personal al contar con capacitación podrá brindar tratamiento

al problema. La reestructuración que se plantea de los CPC permite que sean el primer filtro para identificar problemas relacionados con los becarios en el incumplimiento de las reglas del Programa. Para mantener el padrón en revisión permanente los CPC deberán coordinar reuniones a fin de tratar problemas coyunturales que necesitan rápida atención los cuales deberán plasmarse en los informes bimestrales y así evitar que los becarios pierdan el apoyo monetario que se les otorga.

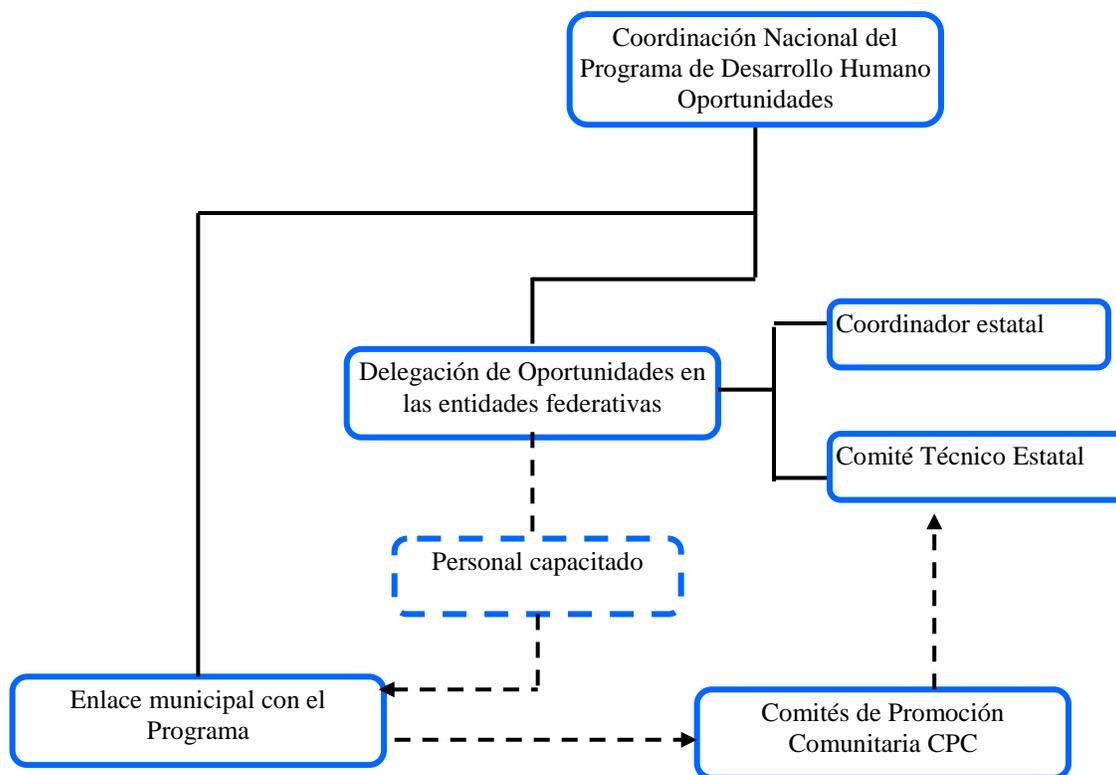
Al iniciar el traslado de funciones se tiene un contexto adecuado para delegar responsabilidades y darles voz a los CPC en el proceso de depuración del padrón ya que serán sus informes quienes comunicaran los problemas de los becarios para ser atendidos o bien ser dados de baja del padrón. De esta manera dentro la estructura del funcionamiento de Oportunidades se modifica y para ilustrarla se muestran dos diagramas, el primero exhibe la forma actual mientras el diagrama número 6 por medio de una línea punteada muestra la comunicación propuesta entre las instancias ejecutoras para fortalecer a los CPC así como la incorporación del personal capacitado que se plantea.

Diagrama 5
Estructura del funcionamiento actual de Oportunidades



Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la Republica, (2002), *Decreto de creación del Programa Oportunidades*, México; Secretaria de Desarrollo Social, (2012), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012*, México.

Diagrama 6
Estructura de Oportunidades desde un enfoque de descentralización del factor educativo



Fuente: elaboración propia

Bajo este panorama se pretende crear una relación objetiva con los CPC, ya que al contar con personal capacitado y trabajar de manera unida se evitará que las beneficiarias desvirtúen sus acciones en relaciones de amistad o preferencias de algún tipo, de ésta manera los CPC al ser instancias de organización de las titulares beneficiarias sumadas con nuevo personal coadyuvaran en el correcto desenvolvimiento del Programa ya que mediante el trabajo ligado podrán formular sugerencias sobre la permanencia de los becarios. Así al delegar responsabilidades a los Comités se esperaría lo señalado por Borja (1989) en materia de disminución de demandas y conflictos sociales de la administración central.

En este sentido se requiere aumentar la participación de los Comités dado que son la primera instancia receptora de problemas de los becarios tomando decisiones o canalizando a los beneficiarios, ya que mediante el fortalecimiento de los CPC el control de las personas que son dadas de baja o alta como becarios pasaría por ese filtro cumpliendo con lo

señalado por las Reglas de Operación ya que con ello se evitan las prácticas alusivas a la formación de pequeñas élites de poder que más que impulsar la permanencia y progreso de los becarios utilizan al Programa para fines particulares o electorales.

En esta propuesta de vertiente educativa, se operacionaliza la descentralización de tal forma que se apela al federalismo pues se pretende que los integrantes del pacto lleguen al establecimiento de consensos sobre la permanencia de algún beneficiario, por ello ya no será únicamente la federación quien mediante la simple lectura de reportes²⁰ ejecute acciones en los becarios. Así lo que se pretende es generar una relación recíproca entre gobernantes y gobernados (Suprema Corte de Justicia de la Nación: 2011).

En este sentido, el federalismo simboliza el amalgamamiento de diversos conjuntos políticos, territoriales y sociales, el primero identifica a las instancias encargadas de ejecutar el programa como la Sedesol y la Coordinación Nacional, por mencionar algunas; por su parte el territorial alude a las delegación en las entidades federativas o el CTE que por medio de sus representantes atienden los servicios educativos; y finalmente el conjunto social es atendido por los CPC como la instancia integrada por las propias beneficiarias.

Así estas esferas con características y necesidades propias deciden unirse para celebrar un pacto de cooperación en la procuración del bien común. Las constantes dificultades que se presentan en la coordinación federal para conocer las singularidades del territorio nacional, los constantes cambios sociales, las nuevas y crecientes necesidades de los beneficiarios dificulta que se tomen decisiones acorde al contexto local, sin embargo en el marco de la política social el problema podría minorizarse si se delegan responsabilidades a las instancias ejecutoras con las que cuenta el Programa. Así la finalidad es fortalecer a los CPC pues son el primer contacto que los beneficiarios tienen con alguna figura del Programa.

Es importe mirar hacia el ámbito local pues se considera como la célula primigenia de la organización jurídica, política y social del país, siendo la piedra angular de la organización del gobierno republicano (Bobbio, 1985). Al dotar de funciones como

²⁰ La Coordinación Nacional elabora y emite los formatos de certificación de la inscripción de los niños y jóvenes a la escuela (formatos E1 y EMS1), los cuales se distribuyen a través del sector educativo estatal, a los planteles educativos de primaria y secundaria (formatos E1) y, a las titulares beneficiarias en las Mesas de Atención en el caso de educación media superior (formatos EMS1) previo al inicio del ciclo escolar para que el personal docente certifique la inscripción escolar (Reglas de Operación, 2012).

coordinar reuniones con los CTE y *elaboración de informes* sobre problemas y funcionamiento del factor educativo los CPC se vinculan con el término descentralización pues como señala Uvalle (1995) ésta inicia con la ruptura de la jerarquía, lo que exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea multicentrado, no unicentrado.

Con el fin de evitar la centralidad se pretende generar diálogo entre las autoridades educativas del CTE y el municipio que expresa su participación mediante un enlace municipal y los CPC, por esta razón la descentralización tiene que realizarse mediante procesos adecuados al contexto en donde los beneficiarios y en general la sociedad civil coopere mucho más con las políticas públicas, al participar en las actividades que de acuerdo a la propuesta serán coordinadas por los Comités donde además de atender problemas referentes a los becarios representan el canal de comunicación sobre nuevas necesidades y en general propuestas y/o críticas para mejorar el funcionamiento del mismo.

Lo anterior genera procesos de aprendizaje que ayudan al funcionamiento de Oportunidades dado que es inviable pensar en un programa de corte social que no se adapte a los cambios de sus beneficiarios, pues como menciona Ortiz (2007) las bondades del crecimiento económico no permean a las capas sociales más desprotegidas sino se necesita a participación de entes gubernamentales y beneficiarios para generar desarrollo, de ahí que se requiera de la participación de la sociedad al expresar sus necesidades específicamente en materia de pobreza.

Finalmente debido a los cambios sociales y a la nueva forma de desarrollar la política social por vía del escrutinio de la sociedad se busca que mediante la participación ciudadana el Programa Oportunidades genere procesos de retroalimentación mediante el análisis de los integrantes del CPC sobre los conflictos que se presentan y las formas que se generan para atenderlos y darles seguimiento además de examinar los errores de Programas pasados, que en el caso de Pronasol lo identificaron como un Programa del Presidente de la República en turno y no como la coordinación entre secretarías para atender el creciente problema de pobreza; en el caso de Progresá a ser usado como paliativo ante los graves problemas económicos en turno y no para poner fin a la línea transgeneracional de la pobreza.

Por ello la propuesta busca que Oportunidades mediante acciones de vigilancia y participación activa emprendida por las autoridades locales de manera clara y directa

emprenda procesos de descentralización que impulsen la funcionalidad del poder local para evitar el clientelismo que suele acompañar a las grandes políticas sociales, bajo este mismo propósito se desarrolla el siguiente apartado que propone identificar a familias que pudieran ser consideradas como candidatas a ser beneficiarias, además de abordar la vigilancia y depuración del padrón.

3.2 Características desde un esquema descentralizado del ámbito alimentario-ingresos

Tratándose de recursos públicos debe de tenerse un control riguroso y claro para evitar que sean mal ocupados o propensos a peculado. En lo que respecta al Programa Oportunidades un primer punto para asegurar la correcta distribución y vigilar el uso de los recursos es brindar seguimiento a las acciones en las que fueron ocupados y dependiendo del caso sancionar algún tipo de falta, para ello todos los municipios donde se ejecute el Programa tienen que participar mediante autoridades como la representación del enlace municipal, los CPC, el representante de desarrollo social de CTE y los enviados directos de Sedesol en la identificación de los beneficiarios, ya que las instancias que se encargan a nivel local como los CPC y los CTE conocen su territorio de manera certera a diferencia del poder central, evitando así que los fondos sean destinados a personas que no debieron pertenecer al padrón.

La incorporación de las familias se confirma cuando se determina su elegibilidad, considerando la disponibilidad presupuestal del Programa. La incorporación podrá realizarse con la periodicidad que defina la Coordinación Nacional. Lo que se plantea en este apartado en materia de descentralización es impulsar la correcta selección de beneficiarios mediante la participación de los CPC en el desarrollo de encuestas para mantener depurado al padrón. El siguiente cuadro muestra al igual que su antecesor la propuesta de descentralización en el ámbito de alimentación-ingresos dando gran participación y delegando responsabilidades a las autoridades del Programa a nivel local, que como se ve en el cuadro 11 desarrollan sus actividades en la correcta selección de familias beneficiarias pues hay que asegurar que el Programa beneficie a quien va dirigido.

Cuadro 13
Propuestas de descentralización del factor ingresos dentro del marco de Oportunidades

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo	Mejorar la selección de beneficiarios mediante el trabajo conjunto entre el Enlace municipal, los CPC y las instancias encargadas del levantamiento de encuestas para mantener depurado el padrón	Variación anual del padrón de beneficiarios respecto a procesos de actualización anteriores	Estadísticas anuales de las modificaciones del padrón de beneficiarios.	Los encargados del padrón permiten las modificaciones necesarias de acuerdo al contexto y necesidades de las familias beneficiarias o bien que son candidatas a serlo.
Propuesta	Modificación del proceso de selección de familias beneficiarias	Reducción de la cantidad de solicitudes de familias que piden incorporarse al Programa respecto a años anteriores	Registro de solicitudes de incorporación	Las instancias ejecutoras permitirán la participación de los CPC, enlaces municipales y representantes del factor social del CTE en la modificación del padrón
Estrategias	<p>1. Asignación de la tarea para identificar y reportar a posibles beneficiarios por medio de informes elaborados por los CPC y que serán enviados al representante de enlace municipal.</p> <p>2. Localización por medio de informes previos de las familias que necesitan incorporarse al padrón dado que las zonas donde habitan quedaron fuera del catálogo de instancias como Conapo por ser consideradas como no marginadas pero que pese a ello cuentan con posibles beneficiarios.</p>	<p>Número de informes recibidos por los enlaces municipales.</p> <p>Porcentaje de crecimiento del padrón de beneficiarios.</p>	<p>Reportes de áreas encargadas de la recepción de peticiones de incorporación.</p> <p>Estadísticas del crecimiento del programa en los años anteriores.</p>	<p>Capacidad para analizar las Reglas de Operación e identificar las características que solicita el programa discerniendo entre aquellas que necesitan atención.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13. Continuación
Propuestas de descentralización del factor ingresos dentro del marco de Oportunidades

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Estrategias	3. Programación de visitas a las familias para acreditar su situación como beneficiarios por medio de los representantes del la Coordinación nacional, del CTE en materia social, y el enlace municipal	Número de visitas a las familias.	Informes anuales del padrón de beneficiarios.	
Líneas de acción	<p>1.1 Capacitar a los CPC sobre las características que debe cumplir una familia para formar parte del padrón de beneficiarios.</p> <p>1.2 Identificar a las familias que cuentan con las características de posibles beneficiarios.</p> <p>1.3 Capacitar a los CPC para emitir informes a la representación de enlace municipal</p> <p>1.4 Enviar informes al enlace municipal para incorporar a familias en el padrón durante el siguiente levantamiento de encuestas. ---</p> <p>2.1 Realizar recorridos en el territorio municipal para identificar a familias que quedaron fuera del padrón de beneficiarios. ---</p> <p>3.1 Capacitar a los enlaces municipales para que acudan con los encargados en materia social del CTE y la Coordinación Nacional.</p>	<p>Número de reuniones de capacitación.</p> <p>Número familias identificadas con posibles beneficiarias.</p> <p>Nivel de conocimiento para emitir informes.</p> <p>Cantidad de familias que postulan como beneficiarias.</p> <p>Número de jornadas para localizar a familias.</p>	<p>Registro de asistencia a sesiones de trabajo.</p> <p>Informes sobre las perspectivas de aumento del padrón</p> <p>Reportes de funcionamiento del programa.</p> <p>Evaluaciones e informes prospectivos de la cobertera del Programa.</p> <p>Informes actividades de las áreas correspondientes (CPC)</p> <p>Registro de sesiones de trabajo.</p>	<p>Capacidad de coordinación para el trabajo conjunto por parte de Sedesol los CTE y los enlaces municipales.</p>

Fuente: elaboración propia

Cuadro 13. Continuación
Propuestas de descentralización del factor ingresos dentro del marco de Oportunidades

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	3.2 Realizar reuniones entre los representantes sociales del CTE y los enlaces municipales para coordinar visitas a las familias beneficiarias.	Número de capacitaciones para interacción con otras autoridades del Programa. Número de reuniones de coordinación.	Informes sobre la programación de actividades.	
Líneas de acción	3.3 Visitar a los beneficiarios y enviar un informe a los representantes de la Coordinación Nacional de aquellas familias que sean candidatas a salir del padrón. 3.4 Realizar visitas conjuntas entre los representantes de la Coordinación Nacional, los representantes en materia social del CTE y el enlace municipal para realizar las encuestas necesarias y dictaminar su situación	Cantidad de informes enviados para solicitar la baja del padrón. Aumento de familias que son retiradas del Programa	Reportes para solicitar movimientos del padrón. Registro de fechas de trabajo y coordinación de actividades conjuntas.	Capacidad de coordinación para el trabajo conjunto por parte de Sedesol los CTE y los enlaces municipales.

Fuente: elaboración propia

Bajo este esquema la identificación de los beneficiarios será un trabajo conjunto ya que los CPC podrán identificarlos mediante recorridos en el territorio municipal de tal forma que se identifiquen a familias que cuenten con las características para incorporarse al padrón, así el representante de enlace municipal contará con informes del número de familias que podrían incorporarse contrastando así datos con la base de datos que a nivel federal brinda el Programa.

De esta forma se someterían al escrutinio del enlace municipal, además de enviar informe a los representantes de Sedesol para que mediante el trabajo colectivo dictaminen la situación de las familias beneficiarias ya que además de localizar a posibles beneficiarios podrán acudir para cerciorarse del estatus de las familias y tomar la decisión de

permanencia o baja del padrón, de esta forma se evitará el uso electoral del Programa pues pasara por varios filtros antes de que se ejecuten movimientos.

Se pretende que el sistema de CPC continúe siendo la instancia de organización por parte de las titulares beneficiarias del Programa, de tal forma que estén integrados por las vocales pero de manera paralela anexar a personal que sea enviado y retribuido directamente por la delegación estatal de Sedesol para apoyar y trabajar a la par con las vocales para así lograr inmiscuirlas en su propio desarrollo mediante la concientización de los beneficiarios por medio de platicas informativas de la importancia de romper el ciclo de la pobreza además de dar a conocer las Reglas de Operación haciendo hincapié en la importancia de su participación para potencial la corresponsabilidad.

Dentro de la nueva perspectiva los CPC y el personal capacitado procederá a inspeccionar las zonas que no fueron consideradas como marginadas y que pese a ello cuentan con posibles beneficiarios, para determinar si el padrón requiere depuración o si es necesario anexar a posibles familias, si bien la construcción del padrón corre a cargo de Coordinación Nacional y bajo el tiempo que la instancia misma determine es importante examinar para futuras encuestas a la población que se encuentra en situación de pobreza pero que debido a su localización geográfica fue excluida.

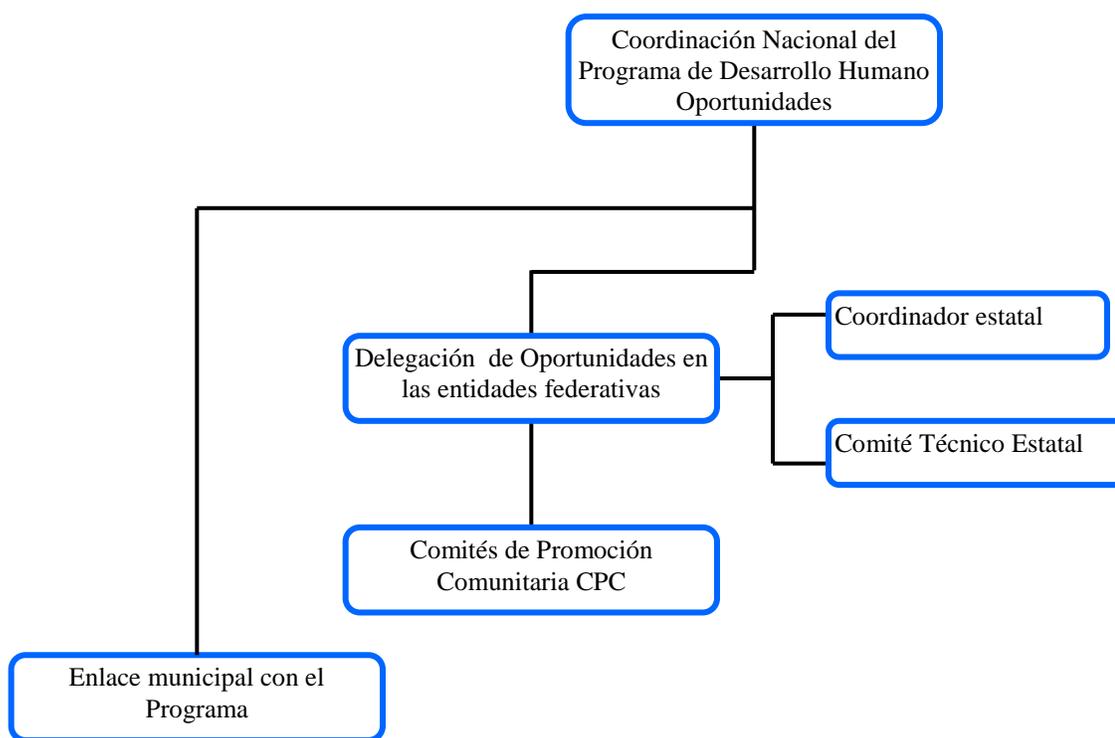
El Programa tiene un limitado mecanismo de incorporación de zonas no contempladas las instancias encargadas de ello como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI,) o bien Sedesol; ya que hay familias que pese a vivir en situación de pobreza y cumplir con los requisitos para ser beneficiarios se encuentran fuera del padrón, de ahí la necesidad de modificar el mecanismo de selección, un intento limitado corre a cargo de las autoridades del Ayuntamiento quienes de acuerdo a las Reglas de Operación (2012: 16) proponen que:

Las autoridades municipales, a través de su Cabildo, podrán nombrar un enlace municipal con el Programa. Dicho enlace coadyuvará en la Coordinación Nacional en la identificación de las zonas en que se requiera ampliar la cobertura podrá acompañar al personal de la Coordinación Nacional en el levantamiento de la información de campo para la selección de posibles beneficiarios, así como en la logística general del Programa en municipio. Todo ello rigiéndose por los principios de la imparcialidad partidista, transparencia y honestidad; no podrá fungir como enlace municipal, directivos ni representantes de partidos políticos y organizaciones políticas o religiosas o que tengan parentesco consanguíneo o político, hasta el cuarto grado, con alguno de dichos directivos o representantes, ni podrán ser designados cuando hayan sido sentenciados por delitos electorales.

Hay que señalar que los encargados de identificar y seleccionar a los integrantes del padrón es el personal de Oportunidades que bajo un nuevo esquema de descentralización contará con la participación de los CPC pues de realizar la tarea sólo los encargados federales se podrían encontrar con errores de inclusión ya que no se encuentran inmersos en la dinámica del municipio por lo que son aún más propensos a errores, lo anterior era un esquema común como consecuencia de la nula participación local.

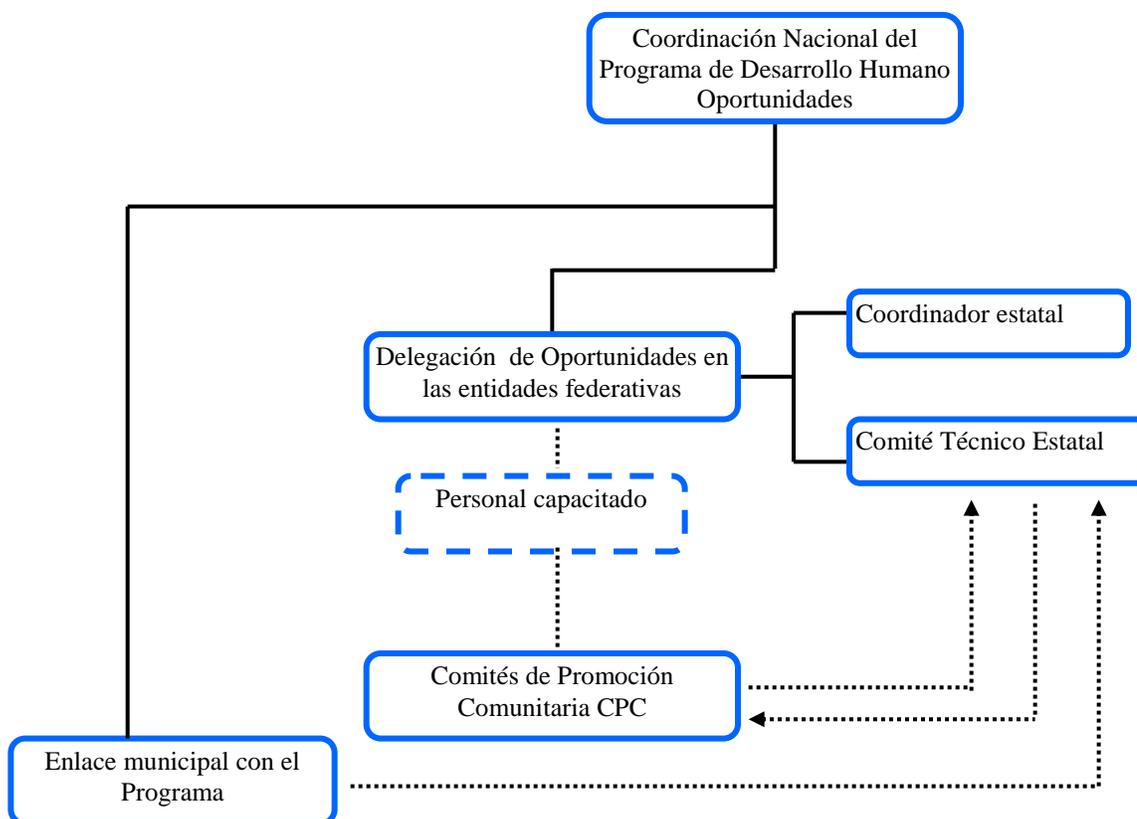
Debido a la importancia de lo local es que se debe de retomar la idea de Uvalle (1995) en torno a la descentralización puesto que no es tan sólo un ideal o un paradigma, sino un modo de vida, un arquetipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la democracia, la libertad, la justicia y la igualdad, considerando esta perspectiva y tomando en cuenta el esquema de descentralización que plantea el cuadro 11 el siguiente diagrama representa la forma en que se establecerá comunicación entre las instancias ejecutoras, no sin antes mostrar como opera actualmente el Programa, lo anterior con el fin de contrastar los modos de comunicación. En el diagrama 8 muestra la propuesta que se encuentra señala por la línea punteada además de contar ya con el personal capacitado.

Diagrama 7
Organización actual del Programa Oportunidades



Fuente: elaboración propia

Diagrama 8
Organización de Oportunidades desde un enfoque de descentralización de ingresos



Fuente: elaboración propia

El esquema de descentralización permitirá establecer acciones de acuerdo a las necesidades de la comunidad, es decir evitando un trato homogéneo del entorno, esto mediante la ayuda de la federación en la coordinación de reuniones, pues una forma de conseguirlo es mediante asambleas abiertas al diálogo el mismo día en que se presenten las instituciones liquidadoras a realizar el pago, utilizando tiempo y espacio previo. Con la colaboración de los encargados del Programa y las autoridades locales se buscará evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones con las instancias comunitarias ya existentes, como los comités de salud y educación.

Debido a lo anterior es que la incorporación del trabajo conjunto entre los CPC y los CTE es necesaria para analizar y fundamentar de la mejor manera la toma de decisiones que ejecutará la Coordinación Nacional. Con esta acción se pretende no sólo impulsar la descentralización sino pugnar por las correctas RIG's ya que de acuerdo a Pontifes (2002)

el término se refiere al establecimiento de vínculos de cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, dicha coordinación no se genera ante un panorama estable sino bajo proceso de cambio social y nuevas necesidades.

Por esta razón para Cabrero y García, (2001) los gobiernos federales conducen a una intensa y constante interacción entre diversas instancias, como las relaciones que se plantean al vincular a los CPC con el área respectiva del CTE y usando al enlace municipal para tomar decisiones conjuntas para brindar mayor certidumbre sobre todo en lo relacionado con la selección de beneficiarios. Además la interacción está presente por medio de la Coordinación Nacional que mediante el Comité Técnico Nacional tiene que adoptar medidas que permitan una operación más eficiente y transparente, además de aprobar el proyecto de Reglas de Operación así como sus modificaciones presente el Coordinador Nacional; mientras tanto el gobiernos subnacional cuentan con un cierto margen de acción independiente, como en el caso nacional en donde las entidades federativas tiene que dotar los servicios de educación y salud.

Lo anterior puede traducirse en acuerdos, o en tensiones constantes de diferente intensidad debido a ello se busca generar procesos de diálogo entre la representación del ámbito local y la federación para lograr mayor legitimidad y realizar un mejor análisis de las decisiones que finalmente afectaran o beneficiaran a la sociedad. Continuado con el pilar de salud de Oportunidades el siguiente apartado expone los problemas que enfrenta dicha arista para enfrentar el proceso de descentralización ya que debido a las circunstancias del contexto no es posible realizarla pues las autoridades del ayuntamiento aún no tienen la capacidad de brindar, coordinar o participar como entes encargados de la delegación de responsabilidades.

3.3 Esquema descentralizado del componente salud, un reto pendiente

Los cambios vividos en el ámbito de la administración pública durante la gestión de la política social de la presente administración y sus predecesoras han puesto de manifiesto la necesidad de descentralizar, como se señalo en los apartados previos, sin embargo pese a

los grandes beneficios no en todos los casos es viable debido a las carencias que a nivel de las entidades federativas se tiene, y el problema se agudiza aun más a nivel municipal, dado que las autoridades del ayuntamiento no tienen los medios y capacidad necesarios para la prestación de servicios, en este caso los que respectan al apartado de salud del Programa Oportunidades.

Un organismo que retoma importancia de esto es la Organización Mundial de la Salud (OMS) que de acuerdo con Illán (2006 25):

“ha resaltado la importancia de la promoción de la salud básica y la participación de la comunidad en la planificación y provisión de los servicios de salud... Al tiempo, algunos autores han llegado a la conclusión de que la prestación de servicios de salud básica es incompatible con la existencia de sistemas centralizados de salud, mientras que otros señalan que en países donde los recursos son escasos, la comunicación difícil, el transporte es lento y la población se encuentra dispersa y aislada, la descentralización del servicio debe ser considerada como una alternativa para mejorar la eficiencia”

Los servicios que brinda el Programa únicamente comprenden el Paquete Básico Garantizado de Salud, con base en la Cartilla Nacional de Salud contando con acciones de carácter principalmente preventivo de promoción de la salud y de detección oportuna de enfermedades de mayor impacto en salud pública, debido a ello la ayuda es limitada pues no cubre enfermedades mayores como atención oncológica o algún tipo de enfermedad crónico-degenerativa, por mencionar algunas. Dicho paquete es brindado gratuitamente a las familias beneficiarias a través de citas programadas, registradas y conforme a las intervenciones por grupo de edad, sexo, evento de vida y de acuerdo al protocolo de atención específico aplicado por cada uno de los proveedores de los servicios de salud.

El Paquete Básico Garantizado de Salud se proporciona sólo el primer nivel de atención, en el caso de requerirse servicios de urgencia atendibles en este nivel, éstos serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS Oportunidades y de otras instituciones participantes en las entidades federativas. Es así que un paso predecesor en el ámbito de salud es dotar de centros de atención médica especializada a las comunidades.

Labor que resulta sumamente complicada cuando se piensa en las condiciones de las comunidades con mayor rezago social y con altos índices de marginación, debido a ello es que en esta vertiente del Programa no es posible bajo las circunstancias actuales descentralizar o delegar responsabilidades en la materia a las autoridades del ayuntamiento.

Sin embargo el Propio Programa contempla un modelo de operación por zonas que busca acercar los servicios de salud mediante la dotación de éstos en municipios cercanos instalando unidades de salud regional para acercar la atención médica a las familias beneficiarias (Reglas de Operación, 2012).

Dentro de las Reglas de Operación dicha propuesta abarca poco más de siete líneas por lo que el propósito de este apartado es ahondar más en el modelo de operación por zonas. En este sentido la Sedesol mediante el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) constituye una herramienta de política social bajo un enfoque territorial, en la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita territorios marginados vinculando a la población con la infraestructura social básica (PDZP, 2013). Estos postulados pueden ser ejecutados dentro del marco de acciones de Oportunidades, específicamente en el factor de salud.

Así en salud se pretende acercar a los beneficiarios a la prestación de servicios médicos desde Centros de Salud, hasta Hospitales con equipamiento mayor. Esta idea concuerda con lo planteado por Sedesol para quien Centros Estratégicos Comunitarios son localidades que funcionan como centros de confluencia de carácter social, y de servicios como los de salud, para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas consideradas como marginadas (González, 2005).

Estas zonas de atención están equipadas con mejor infraestructura en materia de salud de tal forma que el proceso de equipamiento hospitalario a zonas marginadas sea gradual. Una opción para acercar los servicios médicos consiste en trasladar clínicas móviles para brindar el servicio de vacunación y prevención de enfermedades que contempla en Programa de tal forma que en el trascurso del equipamiento no se permita que los beneficiarios queden sin atención a la salud sobre todo considerando que el Programa sólo brinda atención de prevención de enfermedades y el paquete básico de salud, por ello se requiere que los beneficiarios se den de alta en el padrón del seguro popular.

Dentro del contexto de servicios de salud e inmerso en el marco nacional el modelo de atención por zonas se enfoca a reunir en los municipios más equipados a las instituciones que participan en la operación del Programa, ello como medida de solución a la problemática operativa detectada y que aún se encuentra en tratamiento, por ello el generar centros aledaños de atención médica permitirá brindar atención especializada

además disminuir el tiempo de traslado de los beneficiarios de zonas rurales zonas con equipamiento acortando las distancias, además de permitir cumplir con el reporte de corresponsabilidad pues las grandes distancias no serán un impedimento para llevar el control médico exigido por el Programa para contar con el apoyo monetario.

En este rubro de salud se perciben signos de descentralización dado que son los Comités Técnicos Estatales los que establecen los mecanismos para la referencia y contra-referencia de pacientes hacia el segundo y tercer nivel de atención, entre las diferentes instituciones participantes y no directamente desde el ámbito federal.

Debido a que el contexto actual no permite delegar responsabilidades en materia de salud a las autoridades del ayuntamiento es necesario señalar que debido a que el proceso de descentralización es gradual y obedece a las necesidades y situación contextual se desarrolla una tabla con los pros y contras de la descentralización ya que se tiende a considerar a esta última como la panacea a los males provocados por la excesiva centralización.

Por esta razón no se trata de emitir juicios tajantes o aseveraciones que afirmen que todo lo que está agrupado por la federación sea ineficaz o viceversa que lo desarrollado en el ámbito local sea certero y funcione naturalmente mejor. Esta idea es sostenida por Kliksberg (2006) pues existe una noción falsa sobre la necesidad de establecer elecciones hacia determinado polo ya sea central o local.

Según esta idea se debía optar porque la tarea social sea desarrollada por el Estado, o que sea asumida por la sociedad civil en el medio local, sin embargo, las nuevas políticas sociales parten de una visión diferente, sin la necesidad de elegir entre uno u otro actor, sino “procurar concertar la acción de ambos” (Kliksberg, 2006: 11), puesto que la sociedad civil puede colaborar de modo muy efectivo para que se logre cumplir la responsabilidad del Estado en la procuración de estabilidad social ya que éste es el primer responsable en garantizar a los ciudadanos sus derechos básicos.

Lo que se busca es que “mediante la concertación de esfuerzos, de utilizar lo mejor que cada uno puede aportar y atenuar sus puntos débiles. Los organismos estatales pueden asegurar recursos, una cobertura amplia, condiciones jurídicas y políticas favorables, y una acción sostenida” (Kliksberg, 2006: 11) además que desde lo local se perciba el apoyo

proveniente de la federación pero sin ser sometida por decisiones unilaterales y discrecionales, que mermen su autonomía y capacidad decisional.

Sin embargo no en todos los casos es posibles dadas la limitación de las autoridades locales (Ayuntamiento) que no cuentan con las capacidades para desarrollar las tareas que les serian delegadas, y específicamente en materia de salud la tarea resulta mucho más compleja pues en algunos municipios no se cuenta con servicios médicos necesarios o por lo menos suficientes para la atención a pacientes, lo anterior se ve reflejado en el Programa Oportunidades que además de brindar el paquete básico de salud debe canalizar a hospitales a beneficiarios que lo requieran.

Por ello la descentralización tiene que atender la configuración cultural, política e institucional del país en que se pretenda desarrollar. En el caso específico de Oportunidades las condiciones del servicio como carencia de éste, atención deficiente y falta de capacidad por parte de los Ayuntamientos para manejar los servicios impiden que se pueda pensar en descentralización hasta que logren abatir las deficiencias. Hablar de descentralización no es referirse a resultados automáticos ya que como señala Lalander (2005) e Illán (2006:29) su ejecución tiene argumentos a favor y en contra, y la elección de cada uno de ellos dependerá de los objetivos que se busquen y de las necesidades que se quieran atender, el siguiente cuadro lo esboza:

Cuadro 14. Descentralización: Pros y contras

Contras	Pros
Lalander	
<ul style="list-style-type: none"> • A menudo mayores riesgos de corrupción e irregulares administrativas en el nivel regional-local. • Los ciudadanos servicios y/o tratamiento diferente en distintas regiones, rompiendo el principio de igualdad. • Riesgos de separación del Estado nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder político más cerca de los ciudadanos. • División del poder para evitar grandes concentraciones de poder e irregularidades. • Efectos suavizadores en conflictos, debido a la accesibilidad de grupos minoritarios al poder político. • Posibilidades de mejorar la eficiencia a través de pruebas en centros de decisión.

Fuente: Elaboración propia con base en Lalander, Rickard (2005) e Illán Sailer, José Carlos (2006).

**Cuadro 15. Continuación
Descentralización: Pros y contras**

Contras	Pros
Illán	
<ul style="list-style-type: none"> • Escaso control del gasto • Elites persiguen sus propios fines • No existen suficientes capacidades por parte de los gobiernos locales. • Rendición de cuentas atenuada • Ciclos políticos en función de intereses locales • Reproducción de políticas discriminatorias por parte del partido gobernante 	<p>Mejora en la prestación del servicio por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuarse mejor a las necesidades locales. • Ser más flexible • Ser más barato • Se promueve la integración de colectivos discriminados en el diseño de políticas públicas locales. • Estimula la distribución equitativa de los recursos nacionales • Dispersión del poder en términos verticales • Se toman decisiones sobre la planificación y el desarrollo de las políticas nacionales por consenso

Fuente: Elaboración propia con base en Lalander, Rickard (2005) e Illán Sailer, José Carlos (2006).

En materia de salud los puntos en contra expuestos por Lalander (2005) cobran gran relevancia pues debido a la falta de capacidad y opacidad de los Ayuntamientos los riesgos de corrupción e irregulares administrativas son mucho más constantes pues para ofrecer servicios de salud se necesita el manejo de grandes prepuestos y como señala Illán(2006) el control de gastos es escaso, además la duración de tres años en el cargo no permite la continuidad de los proyectos, pues si bien deben planearse a largo plazo la mayoría de ellos son pensados en la inmediatez sin mayor análisis de las condiciones y de los objetivos a largo plazo que se pretenden alcanzar.

Así, la correcta descentralización se debe de contemplar el contexto y no seguir fórmulas preestablecidas, pues cada entorno maneja procesos y tiempos diferentes para lograr concretar cambios. En México la descentralización es la oportunidad de facilitar la participación de la comunidad, revitalizar la democracia y promover la cooperación inter-estatal mediante el desarrollo de RIG's, así lo que se pretende es mejorar la cobertura de los programas sociales que como se ha visto en el caso de salud aun no es posible.

Dentro de la arista de salud que desarrolla Oportunidades la descentralización es una tarea pendiente hasta que las autoridades del Ayuntamiento tengan la capacidad de manejar el servicio, sin embargo mientras el contexto va cambiando se puede genera algún tipo de mejora dentro del funcionamiento del Programa, para ello se construye el cuadro 14.

Cuadro 16
Mejora en materia de Salud de Oportunidades

Mejora	Fin	Componente	Acciones
Incrementar la difusión de información especializada.	Divulgar información médica certera y de interés general mediante personal especializado para que no sean las beneficiarias quienes infieran cuestiones del cuidado de la salud.	El personal capacitado en materia de salud trabajará con los CPC en la generación de pláticas informativas de cuidado básico de la salud.	Reuniones bimestrales a celebrarse en la fechas de pago para divulgar información en el manejo de estándares alimenticios y en general de cuidado de la salud.

Fuente: elaboración propia.

Debido a la importancia de delegar responsabilidades es que no se puede considerar a la descentralización como la instauración directa de un modelo sino como la adecuación paulatina al contexto, por esta razón antes de descentralizar se requiere un análisis minucioso de las características contextuales que en el caso de salud muestran la inviabilidad de dotar de responsabilidades en la materia a los Ayuntamientos.

Finalmente la descentralización es inviable y mucho más compleja en este momento en el ámbito de salud dado que pugna por la colaboración mutua y pretende la delegación de funciones a nivel local transfiriendo responsabilidades en la gestión, planificación, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias. En el pilar específicamente de salud de Oportunidades hay que tener en consideración que no se trata de algo inmediato o de la cura a todos los problemas centrales sino de un proceso lento de distribución de competencias pues las unidades de atención médica aunque así lo quisieran necesitan mantenerse bajo el modelo actual debido a la ausencia del servicio en algunos lugares del país.

Conclusiones

Dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, y financieros a los que se enfrentan los países, no es prudente pensar a la descentralización como la panacea o como un método de resolución a todos los conflictos. La restauración o establecimiento del equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos político-administrativos.

La delegación de facultades a los gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa. Otra consideración importante es que en algunos países representa un paso decisivo hacia el desmantelamiento de las estructuras de control en el cual el gobierno central no ofrece el nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país. En tal caso, la descentralización requiere el acceso a recursos que la propia federación asigne con el fin de ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país, además de establecer amplios canales de comunicación abiertos a las críticas.

Una vez analizadas las diversas fuentes que sustentan la presente investigación, resulta evidente que debido al carácter multidimensional de la pobreza es necesario generar nuevas formas de ejecutar las políticas sociales, ya que hasta el momento la marcada centralización y control federal no ha tenido los resultados esperados no sólo por los beneficiarios sino por las propias autoridades que las gestionan, por ello descentralizar debe ser una tarea que emprendan los gobiernos para el mejoramiento de su administración y la procuración del bien común, dicha tarea deber ser adecuada al contexto, pensada de manera analítica y adecuada a las necesidades.

Los procesos de descentralización ayudan a cumplir con los objetivos que se finjan las grandes políticas públicas que en el caso de Oportunidades ha sido la gran expresión de política social desde la administración de Vicente Fox y que sigue vigente durante el presente sexenio. La operación del Programa desde el nivel federal ha mostrado inconsistencias en su funcionamiento debido, entre otras cosas, a la lejanía de las oficinas estatales encargadas de brindar atención, ya que población se encuentra incapacitada para realizar traslados desde el lugar donde habitan hasta los encargados del Programa.

En el desarrollo de la política social intervinieron factores como el clientelismo y el asistencialismo, que impidió se cumplieran los objetivos sobre las cuales fueron diseñadas, pues se tenía la idea que la dotación de políticas de este orden unidamente eran puestas en

marcha como paliativos y no atacaban los problemas de fondo, lo que generó un círculo de acciones incrementales que atendían cuestiones coyunturales y no de largo alcance, como ahora se pretende.

Si bien es cierto que desde la administración de Carlos Salinas las políticas sociales diseñadas buscaban remediar algunos de los males sociales, no eran concebidas desde un enfoque de corresponsabilidad, en donde más que el apoyo gubernamental, se iniciaran procesos de concientización dirigidos a sectores vulnerables. Lo cual fue uno de los grandes defectos de las políticas, ya que contrario a lo que señala Montagu, los programas sociales eran vistos como meros instrumentos altruistas, donde más que impulsar el Desarrollo Humano se creaban codependencias entre la sociedad y gobiernos.

Lo anterior se pone de manifiesto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que explica sus objetivos y características mediante sus Reglas de Operación y que busca no sólo brindar apoyos monetarios y de salud sino tratar de combatir la pobreza transgeneracional, mediante la ayuda en el ámbito educativo y el condicionamiento de los apoyos que se encuentran sujetos a la certificación de corresponsabilidad.

Oportunidades ha sido el máximo Programa de combate a la pobreza durante ya tres sexenios ello debido a que nueva administración al inicio del mandato expuso la intención de seguir ejecutando el Programa, por ello durante poco más de diez años la política social en materia de combate a la pobreza del gobierno federal ha ejecutado acciones como seguimiento médico, prevención de enfermedades, apoyo a becarios y otorgamiento de recursos monetarios para atender el multidimensional problema de la pobreza.

El Programa en comento pugna por el desarrollo humano y condiciones de vida digna para los sectores más desprotegidos pues hay que recordar que el crecimiento económico no es suficiente en un contexto donde grandes bloques de la sociedad no cuentan con los servicios básicos y más aun donde los cambios y vaivenes del mercado dañan a las clases sociales más desprotegidas de ahí la noción de generar programas que atiendan a sectores específicos de la población pues las mejoras de clases sociales estables no llegan automáticamente a los pobres.

Así este Programa de Desarrollo Humano representa al caballo de batalla de las administraciones federales durante este siglo debido a que desde el 2002 mediante el

decreto de creación se dio forma a los esfuerzos del gobierno para crear acciones innovadoras, sin embargo y como es de esperarse necesita modificarse pues atiende a sociedades dinámicas con nuevas necesidades, entre ellas la mayor velocidad de respuesta ante problemas que pudieran causar la baja del padrón de beneficiarios además de atención a problemas coyunturales.

Con el fin de cumplir con los objetivos en materia de educación y alimentación se requiere de la participación activa de las instancias ejecutoras no sólo a nivel federal sino mediante la comunicación y coordinación de acciones con los entes locales como son las Delegaciones Estatales, los CPC, los representantes de enlace municipal y los organismos que a nivel nacional como Sedesol y la Coordinación son los encargados de generar y adecuar las Reglas de Operación.

Dicha participación es posible si se inicia delegando responsabilidades a las instancias que mantiene contacto directo con la población beneficiaria o bien que coordinan acciones para sus respectivas entidades federativas, debido a la velocidad de respuesta y a que conocen mejor a la población y en general las características sociales del lugar. Además en el caso de los CPC son el enlace directo entre los postulados de la federación y lo que los beneficiarios viven a nivel local.

Por esta razón es que la propuesta que se desarrolla en el capítulo final, respecto al factor de educativo e ingresos, recurre firmemente las instancias ejecutoras más cercanas a las familias beneficiarias pero no por ello se pierde de vista la necesidad de mantener contacto y vías de comunicación con los entes centrales representados entre otros por la Coordinación Nacional.

En materia de la propuesta el factor educativo y de ingresos pueden delegar responsabilidades de forma armoniosa ya que hay caminos de comunicación y capacidad institucional, pero en lo que respecta a la materia de salud el desarrollo se complejiza ya que las condiciones en la materia son aún escasas por lo que se necesita recurrir a instalaciones del sector salud con mejor equipamiento en la comunidades cercanas.

En lo que respecta a la educación la idea central consiste generar trabajo conjunto, entre el CPC y las autoridades respectivas del CTE. Es precisamente al ser las propias titulares el punto de unión entre la Coordinación y la población beneficiada que se necesitan de personal capacitado que las apoye en el desempeño de sus funciones, por ello

la propuesta en materia de educación consiste en el *fortalecimiento de los CPC* evitando así que se pierda el objetivo central de poner fin a la pobreza transegeneracional. De esta manera se pretende delegar responsabilidades al medio local para que sean el primer contacto con los becarios que integran el padrón.

En materia de ingresos lo que se plantea es la *modificación del proceso de selección de los beneficiarios* por medio del trabajo conjunto, de esta manera además de recurrir al federalismo al amalgamar intereses también se recurre a las RIG's al contemplar la relación laboral de la Coordinación Nacional hasta llegar a los CPC con el fin de mantener el padrón actualizado y evitar cometer errores de inclusión.

Pese a que el Programa muestra indicios de descentralización los esfuerzos gubernamentales no han rendido los suficientes frutos ya que el proceso centralizado ha impedido se genere un correcto desarrollo, ya que desde el momento mismo de la elección de beneficiarios son la autoridades federales las que eligen, cuando se debería de tratar de un esfuerzo en conjunto con la autoridades del Ayuntamiento ya que quien mejor que éstas para conocer el contexto y dinámica social.

Por ello la propuesta en materia de selección de beneficiarios es incorporar a los CPC a personal capacitado enviado por la delegación estatal de Oportunidades a trabajar de manera conjunta para que se realice un análisis más objetivo de la situación local y así poder tomar mejores decisiones; en materia de educación se busca que sean los mismo comités auxiliados por los delegaciones estatales quienes realicen un seguimiento más detallado de los becarios identificando problemas que en algunos casos pueden ser coyunturales y que requieren atención inmediata.

Debido al análisis de las características del Programa se puede identificar que en la arista de salud no es posible que sean los municipios quienes la manejen debido a la falta de infraestructura en comunidades alejadas y de centros médicos además de lo complejo que sería para el municipio hacerse cargo de un sistema tan complejo como el hospitalario que requiere gran atención y presupuesto, así descentralizar requiere un análisis previo y minucioso de las características contextuales dado que no en todos los casos la descentralización es la mejor opción.

Derivado de la revisión del teorías como el federalismo y la descentralización y de la revisión de marcos teóricos como las RIG's y las políticas públicas que ejecutan una

arista de sus funciones en la política social se cumple con el objetivo de identificar las características centralizadoras con que cuenta el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para construir una propuesta que permitiría operacionalizar la descentralización acorde al contexto actual, tomando como horizonte de análisis el periodo 2002-2012.

Así el supuesto cobra mayor relevancia dado que el contexto actual de centralización limita la participación local en la toma de decisiones, razón por la cual los primeros intentos de descentralización permitirán mediante un proceso gradual el cumplimiento de los objetivos del Programa en cada arista además de cumplir con la genialidad de poner fin a la pobreza que pasa de una generación a otra. Finalmente es posible concluir que la descentralización se trata de un proceso gradual de cambio que identifica sus características con cada contexto y que necesita ser apoyada por RIG's fuertes y definidas que permitan la cohesión entre las instancia de gobierno que serán las encargadas de diseñar políticas públicas que dentro de su amplia gama dirigen cursos de acción dirigidos a la población mediante políticas de corte social para combatir la pobreza y así lograr el amalgamiento entre los miembros integrantes de la federación respetando las singularidades y logrando el objetivo primordial que es la procuración del bien común.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F, (2000a), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar Villanueva, Luis F, (2000b), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar Villanueva, Luis F, (2000c), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva Luis F, *La implementación de las políticas*, Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, DF., 3ra. Ed.
- Agranoff, Robert (1993), *Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías*, artículo en formato PDF, en [línea] [http:// www. ucm. Es / B U C M / revistas/ ps/ 13 8001/articulos/POSO9393220087A](http://www.ucm.es/BUCM/revistas/ps/138001/articulos/POSO9393220087A), consultado el 15 de marzo de 2011.
- Anderson, George, (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.
- Armenta López, Leonel Alejandro, (1996), *La forma federal de estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Armenta López, Leonel Alejandro, (2010), *Federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bobbio, Norberto. *et. al*, (1985), *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México.
- Borja, Jordi, Valdés Teresa, Posos Hernán, Morales Eduardo, (1987), *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago de Chile.
- Borja, Jordi, Calderón Fernando, Grossi María, Peñalba Susana (1989), *Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Colección Estudios Urbanos. CLACSO, Comisión Sectorial para la Descentralización. Secretaría Técnica. Documento de la serie Descentralización 5. Nicaragua.
- Cabrero, Mendoza, Enrique, (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Ed. Porrúa; México.

- Cabrero, Mendoza, Enrique, García del Castillo, Rodolfo (2001), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, 2º Congreso “Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado”. Red de investigadores en gobiernos locales de México (IGLOM), México.
- Canto, Chac, Manuel, (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MCD.
- Carbonell, Miguel, (2003) *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrera Hernández, Ady P, (2004), *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Ceja Mena, Concepción, (2004), *La política social mexicana de cara a la pobreza*, en Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre, Barcelona.
- Cortez Carlos, Landázuri Gisela, Moreno Patricia, (1993), *Múltiples mascararas para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural*, Revista Política Cultura, invierno, número 003. UAM-Xochimilco, Distrito Federal México.
- Diaz-Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, (2003), *The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico*, April 25, World Bank World Development Report.
- Di Gropello, Emanuela y Cominetti Rossella, (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Elmore Richard F, (2000), *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*, en Aguilar Villanueva, Luis F *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Favela Alejandro, et al, (2003), *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés. México.

- Faya Viesca Jacinto, (2003), *Finanzas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México,
- Faya Viesca Jacinto, (1998), *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fernández Segado, Francisco, (2003), *El federalismo en América Latina*, Cuadernos Constitucionales México-Centro América 41, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México.
- Fierro Evans, Cecilia, Tapia García, Guillermo y Rojo Pons, Flavio (2009), *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico, Implementación de políticas educativas: México*, OCDE, México.
- Finot Iván (1999), *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15. Caracas.
- Fossas Espadaler, Enric, (2008), *Presentación*, en Anderson, George, *introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.
- Garson, G. David, (1992), *De la ciencia de políticas al análisis de políticas*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- González Rodríguez, Jesús (2005), *El Programa para el Desarrollo Local Microrregiones*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX legislatura, México.
- Guillén López, Tonatiuh, (2001), *Federalismo gobiernos locales y democracia*. Cuaderno N° 17, IFE, México.
- Hamilton, Alexander, Jay, J, Madison J, (1957), *El Federalista*. Ed. FCE. México-
- Icháustegui, Teresa, Martínez, F, Alicia, (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores*, en Casas, R, et al, México, UNAM, FLACSO, P y V.
- Illán Sailer, José Carlos (2006), *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid. España.

- Kliksberg, Bernardo (2006), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas
- Lalander, Rickard (2005), *Reflexiones explotadoras sobre la descentralización en Bolivia y Venezuela*, Provincia Julio-diciembre número 014, Mérida, Venezuela.
- Laurell, Asa Cristina (1994), *Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza*, *Revista nueva sociedad nro.131 mayo-junio, México*.
- Lasswell, Harold, (2000), *La orientación hacia las de políticas*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, México, DF Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Lindblom, Charles, (1992) *La ciencia de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Marcou Gérard, (2008), *Essay on the clarification of some key concepts and methodical problems*, en Decentralization and local democracy in the world, First Global Report by United Cities and Local Governments, A co-publication of the World Bank, United State of America.
- Mariñez Navarro, Freddy, (2002), *De progresas a contigo: ¿una nueva gestión pública de lo social?*, Panel: El estado mexicano en prospectiva. Una visión endógena y exógena del futuro mexicano, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Martínez, Vilchis, José, (2006), *Estudio Introductorio*, en Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan (Coordinadores), *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM, University of New Mexico.
- Messina, Gabriela, (2008), *Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal*, en Didriksson Axel y Ulloa Manuel (Coordinadores) *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Montagut, Teresa, (2000) *Política social, una introducción*, Barcelona. Ariel.
- Montoro Romero, Ricardo, (1999), *Fundamentos teóricos de la Política Social* en: Alemán Bracho Carmen y Garcés Ferrer Jorge, *Políticas social*, España, Mc Graw Hill.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas, Capítulo VII: La evaluación*, España, Ariel.

- Ochoa León, Sara María (2006), *Los avances en la institucionalización de la política social en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (2004), *Descentralización e impuesto predial rural*, Estudios sobre tenencia de la Tierra 7, FAO, Italia, Roma.
- Ortiz Isabel, (2007), *Política Social*, Departamento de asuntos económicos y sociales, Guías de orientación de políticas públicas, Estrategias nacionales de desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, (ONU DAES/ UN DESA).
- Palma, E y Rufian, D, (1991), *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*, En: Seminario internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales, Santiago de Chile, ILPES. 1991.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México, Argentina.
- Patiño Manffer, Ruperto, (2010), *Federalismo*, en Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Pirker Kristina y Alberto Serdán (2006), *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, en Hofbauer Helena y Zebadúa, Verónica, serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*, Centro de Análisis e Investigación, A. C, México.
- Pontifes Martínez, Arturo, (2002), *Relaciones intergubernamentales*, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, México. El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte Número 65 Año, México.
- Red de investigadores en Gobiernos Locales mexicanos, (IGLOM), (1999), *Relaciones intergubernamentales*, Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México.
- Rodríguez Gil Managua, Adolfo, (1993), *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua (1979-1991)*, Fundación Ebert. Nicaragua.
- Sabino, C.A, (1991). *Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social*, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales n° 1*. Caracas.

Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, CIDE, México.

Soberanes Fernández, José Luis, (2009), *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Sottoli, Susan, (2002), *La política social mexicana de cara a la pobreza*, REDALyC, Número 34, UAEM. México.

Székely Miguel, (2002), *Hacia una nueva generación de política social*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 2, México.

Uvalle Berrones Ricardo, (1995), *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, en Revista Gestión y estrategia, La nueva administración pública y aspectos problemáticos de la micro gestión, Número 7, Enero Junio. UAM-Azcapotzalco, México.

Williams Obreque, Guido (2006), *Descripción de algunas políticas públicas en Chile*, en el seminario, *Políticas Públicas de Impacto Ciudadano*, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, Chile.

Documentos

Banco mundial (BM), (2003), *Descentralización*, tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, San Salvador, El Salvador.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), (2009), *Federalismo*, Congreso de la Unión, Cámara de diputados LX Legislatura. México, Palacio Legislativo de San Lázaro.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (1976), *Ley Organiza de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), (1998), *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. México.

Presidencia de la Republica, (2002), *Decreto de creación del Programa Oportunidades*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2007a), *El papel del Programa Oportunidades en la Cohesión social*, SEDESOL, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2007b), *Objetivos estratégicos de Desarrollo Social, 2007-2012*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2007c), *Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2007-2012*, México

Secretaría de Desarrollo Social, (2012), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2013), *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2013*, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), (2011), *El federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, México.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, (2011), *Manual de Organización Específico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, SEDESOL, México.

Hemerografía

Periódico Excelsior (2012), *Peña Nieto anuncia 10 ejes para lograr crecimiento y generar empleos*, Nota publicada el 4 de noviembre por la Redacción del periódico, Ciudad de México.

Mesografía

Cameron, David (2001), Revista internacional de ciencias sociales número 167, spa, artículo en formato PDF, en [línea] unesdoc.unesco.org/images/0012/001231/123105s.pdf, consultado el 27 de febrero de 2013.

Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Dennis A, (2007), *From government decentralization to decentralized governance*, in: G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing governance*, Brookings Institution Press, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Consultado en [línea], <http://www.amazon.com/Decentralizing-Governance-Emerging-Practices-Innovative/dp/0815713894>, consultado 3 de abril de 2012.

Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), (1993), *Declaración de la Selva Lacandona*, México, Consultado en [línea], <http://palabra.ezln.org.mx/>, consultado 28 de marzo de 2013.

Presidencia de la Republica, (2003), *Estrategia Contigo*, México, Consultado en [línea], <http://ventana.fox.presidencia.gob.mx/5/contigo.php>, consultado 30 de marzo de 2013.

Ontiveros Ruíz, G, (2005), *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*, en [línea] www.eumed.net/libros/2005/gor/, consultado el 8 de Octubre de 2011.

Wright Deil. S, (1998), *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los estados unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, en [línea] www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_006_006.pdf, consultado el 15 de diciembre de 2011.

Anexos

Tabla 1. Federaciones del mundo

País	País	País (Sociedades en situación de postconflicto cuyas constituciones federales no están consolidadas)
Argentina	Micronesia	República
Australia	Nigeria	Democrática del Congo
Austria	Pakistán	Irak
Belau	Rusia	Sudán
Bélgica	San Cristóbal	
Bosnia	Nieves	
Herzegovina	Sudáfrica	
Brasil	España	
Canadá	Suiza	
Comoras	Emiratos Árabes Unidos	
Etiopía	Estados	
Alemania	Unidos de América	
India	Venezuela	
Malasia	México	

Fuente: elaboración propia basado en Anderson, George, (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.

Cuadro 1. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

Chile Solidario

El mensaje del presidente de Chile, Ricardo Lagos, al Congreso de la Nación expresaba: “Hoy, 21 de mayo de 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir! (...) Son aproximadamente 200.000 familias; en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho. (...) A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa ‘Chile Solidario’: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!”

El programa Chile Solidario, creado por la administración del presidente Lagos, tiene por finalidad enfrentar la extrema pobreza. Sus metas son llegar a 225.000 familias, cerca de 1.000.000 de personas.

El programa tiene carácter prioritario para el gobierno. Las razones centrales que lo fundamentan son, según sus documentos constitutivos, las siguientes:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir de 1996 se constata un estancamiento en la evolución de la incidencia de la indigencia.
- Las características de la indigencia han cambiado; quienes la viven hoy, son más vulnerables que hace 10 años por la carencia de herramientas para acceder a un mercado laboral con crecientes exigencias.
- Subsiste un núcleo de “pobreza dura”, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes hasta ahora.
- La indigencia y la pobreza son dinámicas (cambian quienes son más pobres), principalmente debido a los problemas de ingresos y empleo.

El Estado no espera las demandas de las familias sino que sale a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo personalizado, durante dos años, con sesiones de trabajo en el propio domicilio de la familia.

El programa no atiende a individuos sino a la unidad familiar. Se firma un contrato con cada familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo. El programa trata de combinar asistencia con promoción. Entrega tres tipos de componentes: a) el mencionado apoyo psicosocial y un bono de protección familiar también por dos años; b) subsidios monetarios garantizados cuando proceden; y c) acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social.

Los beneficios que reciben las familias no se consideran ayudas sino derechos garantizados. Las lógicas de proactividad, concentración en la unidad familiar, interacción de diversos beneficios, relación personal, consideración de la ayuda como derecho, y combinación de asistencia y promoción, rompen con las lógicas de los programas convencionales.

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

Bolsa Familia de Brasil

El programa Bolsa Familia contribuye al alcance de cinco de las metas del Milenio:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre: por medio de la transferencia directa de renta.
- Enseñanza básica universal: a través de la matrícula y asistencia frecuente a la escuela (condición de la educación).
- Promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres: mediante la priorización de la mujer como destinataria de los beneficios.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil: por medio de la vacunación y la atención al crecimiento y desarrollo de los infantes (condición de la salud).
- Mejorar la mortalidad materna: a través del seguimiento al embarazo, parto y puerperio (condición de la salud).

Brasil está implementando en la actual gestión presidencial los siguientes programas sociales básicos:

- Fome Zero (*Hambre cero*).
- Bolsa Família (*Bolsa familiar*).
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa (*Programa de atención a los ancianos*).
- Programa de Atenção Integral Família (*Programa de atención integral a la familia*).
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência (*Atención a personas con discapacidad*).
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (*Programa de combate a la explotación sexual de niños y adolescentes*).
- Atenção à Criança de Zero a Seis Anos (*Atención a los niños de cero a seis años*).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (*Programa de erradicación del trabajo infantil*).
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (*Programa destinado al agente joven de desarrollo social y humano*).

Bolsa Família (PBF) fue creado por decisión del presidente Lula, quien resolvió unificar los beneficios sociales otorgados por el gobierno federal en un solo programa. Se unificaron así Bolsa Escola, Bolsa Alimenticia, Cartón Alimenticio y Auxilio Gas.

Es el mayor programa de transferencia de renta de la historia de Brasil. Está destinado a llegar a todas las familias en situación de pobreza que tienen una renta per cápita de hasta 100 reales mensuales.

Está presente en 55.542 municipios del país, y atendía en junio de 2005 a más de 7 millones de familias. La meta era llegar a final del año a 8,7 millones de familias y aplicar en el 2005 un total de 6,5 millardos de reales. La transferencia promedio mensual es de 30 dólares por familia.

El programa ha ido creciendo continuamente. En el 2003 benefició a 3,6 millones de familias, 32% de las familias pobres, y tenía un presupuesto de 3,4 millardos de reales. En el 2004 pasó a atender a 6,5 millones de familias, el 59% de las familias pobres, con un presupuesto de 5,7 millardos de reales. En el 2005 se propuso atender al 70% de las familias pobres.

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

El programa asocia la transferencia de beneficios financieros al acceso a derechos sociales básicos: salud, alimentación, educación y asistencia social. Sus metas son:

- Alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de renta, a las familias beneficiarias.
- Ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza, por medio de las condiciones que refuerzan los derechos sociales en las áreas de la salud y educación.
- Desarrollo de las familias, por medio de los Programas Complementarios, que son acciones conjuntas de los gobiernos y de la sociedad, en las áreas de creación de trabajo y renta, alfabetización, microcrédito, y desarrollo social, entre otras, centradas en las familias beneficiarias del PBF.

Es ejecutado a través de una asociación entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y orientado a potenciar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

Los municipios que se adhieren al programa deben conformar un Consejo o Comité de Acción Social. Debe haber paridad entre el gobierno y la sociedad en su composición. El Comité acompaña, monitorea, evalúa y fiscaliza la política de transferencia de renta e inclusión social.

Las características principales del programa son:

- atención a toda la familia y a sus miembros individualmente;
- beneficio preferentemente pagado a la mujer;
- pago directo a la familia, por medio de tarjeta bancaria;
- autonomía de la familia en el uso de los recursos financieros;
- atención a las familias pobres y extremadamente pobres;
- unión de esfuerzos entre las tres entidades de la federación;
- participación de la sociedad;
- cobertura nacional, teniendo como referencia estimada a las familias pobres en todo el país y por municipio;
- compromiso/contrapartidas de las familias en las áreas de salud y educación.

Bolsa Familia se basó en el exitoso programa Bolsa Escolar. Aplicado éste por vez primera en Brasilia por el gobernador Cristovan Buarque, el programa entregaba un salario mínimo a cada familia pobre, comprometiéndose las familias a mantener sus hijos en la escuela. La idea demostró tener gran efectividad en reducir la deserción escolar y aumentar el rendimiento. El programa recibió diversos premios internacionales; fue adoptado por numerosos municipios brasileños de distintas orientaciones políticas y replicado internacionalmente. La gestión del presidente Cardozo lo convirtió en un programa federal para todo el país.

Un trabajo de investigación sobre el programa (Ferro, 2003) muestra su impacto en bajar el número de horas trabajadas por los niños en los hogares pobres. En el medio urbano, los niños que participaron en el programa trabajaron 3,4 horas diarias menos que los que no formaban parte de él. En el medio rural

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

Una evaluación de los beneficios del programa (Instituto Pólis, 2000) señala que: “Las ventajas del programa son evidentes. En las ciudades donde se ha establecido, la escuela se ha transformado en el centro de la vida comunitaria, involucrando a las familias en los estudios de sus hijos. La Bolsa Escolar reduce las desigualdades sociales por medio de la transferencia directa de renta a los sectores excluidos de la sociedad; aumenta el consumo de la población necesitada; y tal vez lo más importante, actúa como acción preventiva del desvío prematuro de niños y jóvenes al mercado de trabajo, contribuyendo a ampliar la conciencia ciudadana de las poblaciones que viven en exclusión social”.

Bolsa Escolar y Bolsa Familia forman parte de una nueva generación de programas sociales en Brasil, entre cuyos rasgos básicos están: aspiración a universalidad, concentración en la familia como unidad básica, concertación entre los diferentes niveles de gobierno, municipalización, participación de la sociedad civil y gerencia social eficiente. Llevar adelante innovaciones de este orden genera significativas complejidades. Pueden colegirse de la lista de desafíos abiertos que se plantea actualmente la conducción del programa (Cunha, 2005):

- Unificación de programas anteriores.
- Integración con programas de estados y municipios.
- Asociar calidad de implementación con rápida expansión.
- Magnitud e innovación del programa y necesidad de construcción de apoyo popular.
- Articulación intersectorial, en especial en el ámbito federal.
- Articulación entre el carácter federal y operativo descentralizado.
- Procesos complejos de información y coordinación de acciones.
- Normalización e implementación simultáneos.

La nueva política social de Argentina

Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social de Argentina, señala que la política social de su país se construye alrededor de:

a) *Objetivos claros*, con líneas de acción que buscan:

- la inclusión social de la familia argentina;
- la generación, a partir de los perfiles regionales, a nivel productivo y de servicios, de empleo social para el desarrollo humano, buscando la integración y la cohesión social; y
- la creación de oportunidades para ese desarrollo.

b) *Tres planes*, con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:

- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”;
- Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”;
- Plan Nacional Familia.

c) *Una red federal de políticas sociales*, buscando por sobre todas las cosas que las responsabilidades institucionales se integren, en cogestión, en la Red Federal de Políticas Sociales con aplicación en todo el país. Es decir, un Estado articulado entre:

- Nación
- Provincias

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

- Municipios
- Organizaciones
- Sociedad Civil

d) *Un modelo de gestión integral* que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que combata los vicios de las burocracias institucionales, que es una manera de corrupción.

A fines de 2002, como consecuencia de las políticas aplicadas en la década anterior, Argentina tenía un 58% de población por debajo de la línea de pobreza, y el país estaba en plena convulsión social y política. El presidente en ejercicio no pudo completar siquiera la mitad de su período de gobierno, y se creó una situación de gran inestabilidad con una enorme presión social por cambios de fondo. Allí se iniciaron los primeros elementos de una vigorosa e innovadora política social, que la actual gestión presidencial convirtió en una política de Estado asignándole la más alta prioridad, jerarquizándola organizativamente, y asignándole recursos significativos y crecientes.

Según indica Alicia Kirchner (2005), ministra de Desarrollo Social y presidenta del Consejo Coordinador de las Políticas Sociales, “la política social que hemos encarado centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, y buscando la cohesión del tejido social”.

Se trata de una política que ve a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza, y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población.

Los objetivos de la política social en esta nueva etapa son:

- a) promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos;
- b) instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales, sino de oportunidades;
- c) ejercitar la *ética del compromiso*, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social;
- d) favorecer una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias adoptadas reflejan claramente la renovación integral de las metas tradicionales y los abordajes convencionales que orienta la nueva política social del país.

Pueden encontrarse en ellas, que se detallan a continuación, la mayor parte de las enseñanzas que se han aprendido de la experiencia internacional y de las frustraciones del pasado argentino.

- *Intervención integral*: a fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la extemporaneidad de objetivos, e impulsar un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.
- *Abordaje territorial*: las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

- *Articulación interjurisdiccional*: se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.
- *Mirada colectiva*: porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.
- *Planificación de “abajo hacia arriba”*: las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas.
- *Fortalecimiento de espacios participativos*: antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.
- *Promoción del desarrollo local y la economía social*: hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.
- *La familia como eje de la inclusión social*: la familia es promotora de la integración social, por lo que el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.
- *Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad*: los jóvenes que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos, se enfrentan a una situación de vulnerabilidad. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.
- *La Política Social desde el enfoque de la promoción*: el Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Con estos objetivos y estrategias, la acción se ha concentrado en tres grandes programas: el programa de Seguridad Alimentaria; el programa “Manos a la obra”; y el plan Familias.

Para inicios de 2004 se habían ya producido, entre otros, los siguientes resultados

- Se instalaron capacidades y se desarrollaron empleos desde la línea de la economía social; se llegó así a: 410 mil personas a través de 31.500 emprendimientos; 61.597 jóvenes; 1.700 cooperativas de la economía social que benefician a 28.000 personas; 27.300 personas capacitadas; 2.420 organizaciones sociales; 155 organizaciones dedicadas a las microfinanzas y 74 proyectos especiales para el área de discapacidad (construcciones, equipamientos, etc.) recibieron apoyo.
- Se brindó asistencia a: 1.115.000 familias desde el Plan de Seguridad Alimentaria; 1.534.000 personas atendidas en el área materno infantil; 1.796.200 personas asistidas por el programa de ingresos mensuales Jefes y Jefas de Hogar, y Familias (ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social); 3.133.000 personas con el INTA.
- En huertas familiares y comunitarias; 1.985.470 personas en comedores comunitarios y escolares; 40.000 alumnos y 3.000 docentes en capacitación en educación alimentaria; 414.088 personas con asistencia directa, elementos personales y para la vivienda, guardapolvos, insumos y medicamentos (total de 1.875.000 unidades); 61.228 personas atendidas en el Tren de Desarrollo Social y Sanitario; y 402.000 personas que reciben pensiones asistenciales no contributivas.

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

La nueva política social tiene como una de sus innovaciones centrales la potenciación de la participación comunitaria a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales (CCPS). En la nueva visión se fortalece totalmente esta figura, que ya formaba parte de un programa anterior, dándole facultades más amplias, la posibilidad de intervenir en todas las etapas del proceso de la política social, y se crea un plan especial de capacitación para dotarla de los instrumentos técnicos más avanzados para el mejor ejercicio de su labor.

Por Decreto N° 15 del presidente de la República, del 12 de enero de 2005, se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones religiosas.

Se le encomendaron las siguientes tareas:

- Convertirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proponer e impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.
- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica, conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.
- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño de los Consejos Consultivos en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de seguimiento y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los Consejos Consultivos.

Como se advierte, la función usual de los consejos de este tipo, centrada en la vigilancia de la transparencia, es aquí ampliada participando el Consejo en la orientación e implementación de las políticas sociales.

Por resolución posterior de la ministra de Desarrollo Social se crearon figuras similares al Consejo Nacional a nivel de cada una de las provincias y de cada uno de los municipios. Los Consejos Municipales tienen como funciones:

- Constituirse en espacios de consulta y participación activa de la sociedad civil a nivel local.
- Promover la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad económica y social.
- Participar activamente, junto a las autoridades municipales que integran los Consejos, en el diseño de las líneas estratégicas de un Plan de Desarrollo Local que integre lo social y lo productivo, y que oriente los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la población.
- Contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social a nivel municipal.
- Difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades.
- Promover y avalar proyectos de interés social, tanto comunitarios como productivos. Identificar necesidades y mecanismos de articulación territorial de los programas nacionales, provinciales y locales.
- Participar en el seguimiento y control del funcionamiento y asignación de los recursos de las políticas y programas sociales que se implementan en los municipios.
- En los casos en que se detecten irregularidades, proceder según corresponda y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Ejecutar las funciones que les son asignadas en las normativas de los planes y programas sociales vigentes.

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Cuadro 1. Continuación. Programas de combate a la pobreza en América Latina.

- Proponer acciones que mejoren el desempeño de los CCPS y contribuir al fortalecimiento de sus miembros.

La integración de los Consejos pretende garantizar su representatividad. Uranga (2005), director de Educación Social Popular del Ministerio de Desarrollo Social, la caracteriza en estos términos: “es necesario que en los Consejos Consultivos estén sentados todos los sectores, expresando diferentes miradas, intereses y posiciones. Si no están todos los que tienen que estar, es decir, una representación de la realidad local y provincial, no habrá CCPS eficaces. Tampoco si las personas que acuden a la mesa no cuentan con el aval y el respaldo suficiente de sus mandantes”.

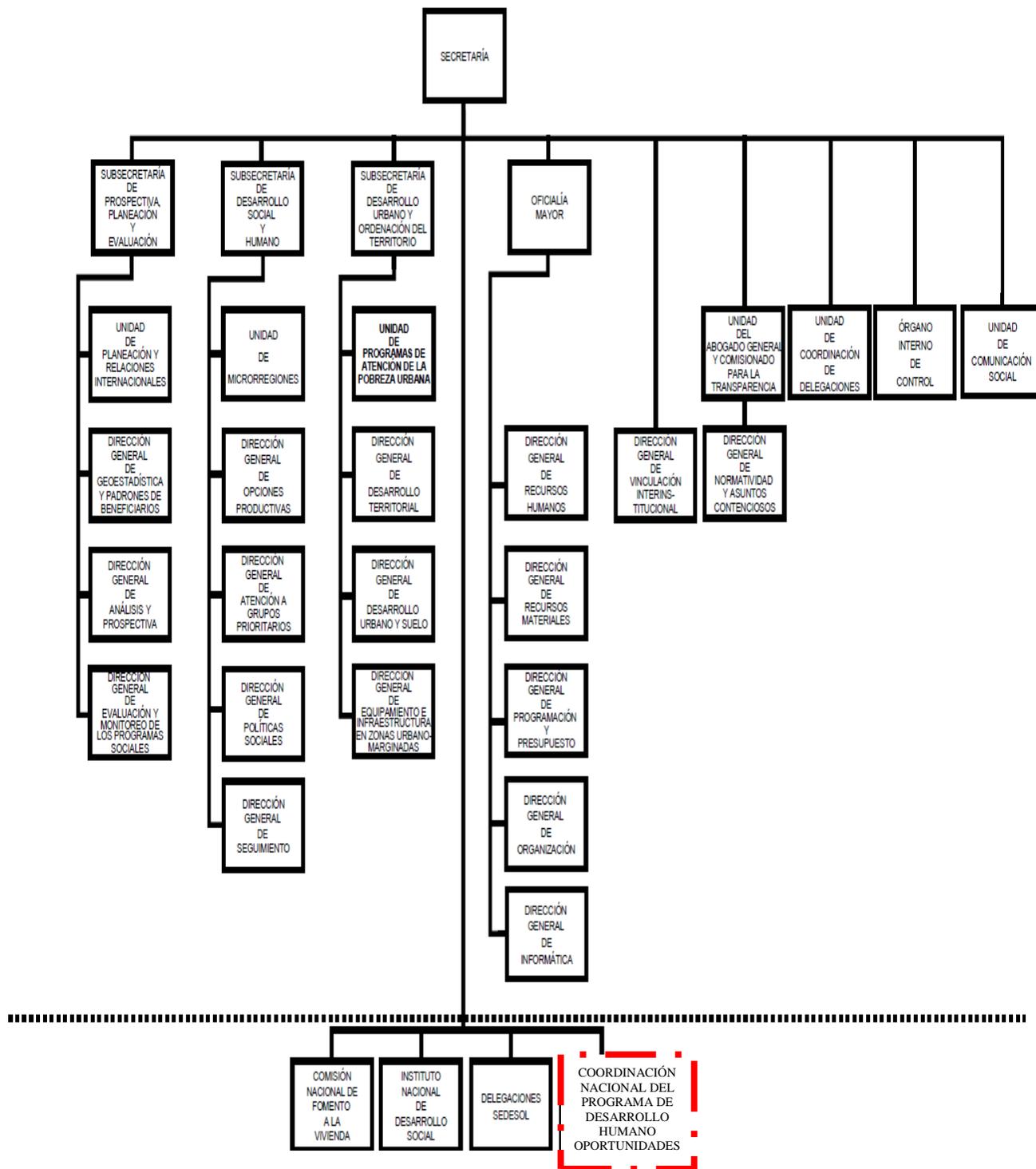
El conjunto de experiencias renovadoras examinadas de Chile, Brasil, México y Argentina, a las que pueden añadirse otras de otras realidades, están planteando un marco conceptual muy diferente al tradicional de cómo hacer política social en nuestros días y en un continente como el latinoamericano. Tienen muchos puntos en común a pesar de no haber existido ninguna concertación formal previa, y aspectos peculiares propios de cada realidad nacional.

Entre las dimensiones centrales de ese marco se hallan: la obligación del Estado de “dar la cara” y hacerse presente; el derecho legítimo a una ciudadanía plena, que incluya los derechos sociales, garantizada por el Estado; la dimensión local como base de los proyectos; la familia como centro fundamental de la acción; la asunción de responsabilidades por las familias; la transparencia; la articulación interinstitucional; y la plena participación de la sociedad civil.

Fuente: Kliksberg, Bernardo (2006: 14-21), *Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo*, Publicado en CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas

Diagrama 1

Ubicación de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el organigrama general de la Secretaría



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, (2011), *Manual de Organización Específico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, SEDESOL, México.