

# TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Creando Oportunidades  
para una mejor democracia

Carlos Jesús Guízar Rivas



TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y  
POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Creando Oportunidades para una mejor  
democracia

Carlos Jesús Guízar Rivas

*Transición democrática y política social en México*

Carlos Jesús Guízar Rivas

Primera edición: 2009

Partido Acción Nacional

Fundación Rafael Preciado Hernández, AC

Ángel Urraza 812

Colonia del Valle C.P. 03100

México, Distrito Federal

ISBN 968-7924-09-8

La reproducción parcial o total no autorizada  
por la editorial, vulnera derechos reservados.  
Cualquier uso de la presente obra debe ser  
previamente concertado.

IMPRESO EN MÉXICO

Con gran cariño y agradecimiento para mi mamá,  
Adela Rivas.

Con agradecimiento para mis asesores,  
Stein Kuhnle y Wolfgang Merkel.



## ÍNDICE

<b>Prólogo, Vicente Fox Quesada .....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>13</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Análisis histórico e ideológico del PRI y del PAN.....</b>	<b>23</b>
1.1 México al término de la Revolución Mexicana y la fundación del Partido Revolucionario Institucional	
1.2 Orígenes y doctrina del Partido Acción Nacional	
1.2.1 Fundación y evolución del Partido Acción Nacional	
1.2.2 Primeros liderazgos y desarrollo ideológico	
1.2.3 Evolución de los principios de doctrina	
<b>2. Transición democrática.....</b>	<b>33</b>
2.1 Delimitando el concepto de democracia	
2.1.1 Democracias defectuosas	
2.2 Principales eventos previos a la transición democrática del 2000	
2.2.1 Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	
2.2.2 Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	
2.3 Retos para consolidar la democracia	
2.4 Alternancia y acciones para el enraizamiento democrático (2000-2006)	

<b>3. Implementación del Programa de Desarrollo</b> .....	67
<b>Humano Oportunidades</b>	
3.1 Pilares de la política social	
3.2 Medición de los niveles de pobreza	
3.2.1 Índice de desarrollo humano	
3.2.2 Índice de medición nacional	
3.3 Desarrollando oportunidades	
3.4 Mejoras al programa	
3.5 Resultados de oportunidades	
3.5.1 Resultados en educación	
3.5.2 Resultados en salud y nutrición	
3.5.3 Otros resultados	
<b>Conclusiones</b> .....	97
<b>Bibliografía y fuentes consultadas</b> .....	107

## PRÓLOGO

La presente obra de Carlos J. Guízar, es el primer esfuerzo conjunto de investigación del Centro Fox y la Hertie School of Governance, considerada ya como una de las mejores escuelas para cursar la Maestría en Políticas Públicas a nivel mundial. Y un esfuerzo más de colaboración estratégica con la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Celebro que Carlos Guízar, basándose en los objetivos del Centro Fox, haya realizado una investigación académica que documenta y fundamenta las acciones tomadas en materia de desarrollo social durante mi gobierno (2000-2006), para que así puedan erigirse como modelos de prácticas democráticas, de buen gobierno y políticas públicas eficientes y responsables, no sólo en América Latina sino en otras latitudes del mundo.

Si hay un hilo conductor que une las páginas de la tesis de Carlos Guízar, ese hilo es, sin duda, el de la consolidación de la democracia mexicana.

En ese sentido, uno de los principios que inspiró mi gobierno fue la búsqueda de la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas. Teníamos que aceptar que México es un país pluricultural; no podíamos negar la diversidad humana, no podíamos excluir a nadie a partir de la fisonomía, la ideología, la cultura, la religión y la orientación sexual.

Por el grado y la magnitud de la pobreza en México, las formas de combatirlas fueron el centro de la política social. El desarrollo social y humano del país tenía como prioridad mejorar el nivel de vida de estas familias. Debido a la naturaleza multidimensional de la pobreza y a la interrelación de los factores que la hacen persistir, el único modo eficaz de avanzar en su superación era atendiendo, a un tiempo, cada dimensión del fenómeno con una política social con transparencia y rendición de cuentas.

Como bien lo describe Carlos Guízar en su tesis, lo anterior se consiguió mediante la estrategia Contigo, que atendió cuatro frentes a la vez:

- capacidades (el instrumental de las personas para desempeñar labores redituables)
- oportunidades (condiciones para que obtengan fuentes de ingreso)
- protección social (una red que les asegure satisfactorios y servicios básicos) y
- patrimonio (mecanismos para formar un capital que les dé estabilidad y les evite retrocesos en su situación).

Jamás en nuestra historia se había actuado con tanta energía a través de una estrategia integral para combatir la pobreza, promover la equidad y asegurar las oportunidades. Esta estrategia permitió que, como nunca antes, los programas de desarrollo social llegaran a las familias de las comunidades y regiones más apartadas. Con un enfoque territorial federalista se desplegaron enormes esfuerzos para asegurar el acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y los servicios indispensables para quienes menos tienen.

Antes, el combate a la pobreza se basaba en paliar sus efectos. Después, se basó en atacar sus causas. Antes, la medición de la pobreza era escasa o nula y dependía de las autoridades en turno. Después, la medición se realizó por el Comité Ciudadano de Evaluación.

Nuestra prioridad, nuestra preocupación y nuestra ocupación siempre fue que las familias de ingresos más bajos tuvieran seguridades a lo largo de su vida: seguridad de acceso a un empleo digno, seguridad de contar con un patrimonio y una vivienda, seguridad de acceso a crédito y financiamiento para poner en marcha su pequeño changarro, seguridad de un plan de seguros para salud y médico, seguridad de un plan de jubilación y de pensiones.

Millones de personas vivían en un círculo de desnutrición, ignorancia, enfermedad y falta de recursos. Teníamos que romper este círculo. Teníamos que atacar este problema desde su raíz. Una de las principales armas en esta lucha fue el Programa Oportunidades.

Como gobierno, hicimos un esfuerzo enorme. Mediante el Programa Oportunidades se atendieron alrededor de 25 millones de personas que viven en zonas rurales y zonas urbanas marginadas. Esto es tres veces toda la población de la Ciudad de México.

Oportunidades concentró sus esfuerzos en alimentación, salud y educación. El programa distribuyó alimentos a niñas y niños, así como a mujeres embarazadas y en lactancia.

Oportunidades, mediante reglas muy claras, generó un círculo virtuoso. Mejor alimentación lleva a una mejor salud y ésta produce más y mejor rendimiento escolar. Ningún político, candidato, líder, servidor público, podían condicionar o sacar ventaja de estos apoyos. No valían presiones o chantajes.

Los resultados de Oportunidades fueron alentadores:

- En el campo, las inscripciones a secundaria aumentaron 24 por ciento y al bachillerato 85 por ciento; la deserción escolar bajó 17 por ciento
- El programa operó sistemas de pensiones y de ahorro para el retiro que apoyaron a la población abierta que de verdad lo necesitan
- Para favorecer la educación, se repartieron más de cuatro millones y medio de becas
- Los esfuerzos en salud evitaron enfermedades y muertes de madres y niños
- Oportunidades fue reconocido por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina como una de las estrategias

de superación de la pobreza más exitosas a nivel mundial. Gracias a la actualización de datos de Carlos Guízar, sabemos que Oportunidades se replicó en más de 30 países como China, Brasil, Indonesia, Mauritania, Irán, Angola, Bangladesh, así como en ciudades de la importancia de Nueva York.

Estoy cierto de que a partir de esta lectura, el estudioso, el académico, el investigador, el funcionario y el directivo de empresa, tendrán una herramienta para el análisis de las políticas públicas en torno al objetivo mayor de la gobernanza: la igualdad de oportunidades para todos.

Vicente Fox Quesada

## RESUMEN EJECUTIVO

México logró la alternancia política en el año 2000, tras más de setenta años de gobiernos emanados de un mismo partido, el Revolucionario Institucional. Sin embargo, a diferencia de otros cambios políticos en América Latina, el de nuestro país, tuvo la particularidad de llevarse a cabo en un ambiente de legalidad, en orden y de manera pacífica.

El politólogo alemán Wolfgang Merkel establece las condiciones necesarias para que una democracia pueda considerarse como enraizada, basando dicho enraizamiento en cinco regímenes parciales: régimen electoral; libertades políticas; derechos civiles; rendición de cuentas horizontal y división de poderes; y poder efectivo para gobernar.

Estos cinco regímenes parciales tienen una interacción entre sí, que es considerada como la consolidación interna, pero de manera externa, también interactúan con otros factores como la fortaleza del Estado (stateness), la sociedad civil y los requisitos socioeconómicos.

Cuando alguno de los regímenes internos tiene desviaciones, es cuando a una democracia se le considera como imperfecta o defectuosa, habiendo diferentes tipos, según sus deficiencias.

De acuerdo al Merkel, el México que le siguió a la transición democrática del año 2000 estaba considerado como una democracia defectuosa del tipo iliberal, debido a las continuas faltas al Estado de Derecho.

No obstante, también podría habérselo considerado como una democracia defectuosa delegativa y tutelada parcial, el primer caso, debido a la falta de una verdadera división de poderes, primariamente, por la supremacía presidencial sobre el Legislativo y Judicial, y la segunda, por la existencia de ciertos

actores con poderes fácticos que podrían bloquear o vetar las políticas propuestas por los representantes legítimamente elegidos.

El gobierno de Vicente Fox promovió la aplicación del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas como medios para eliminar los vicios y prácticas antidemocráticas que existían, no sólo dentro del sistema sino también en algunos sectores de la sociedad desde nuestros primeros días como nación independiente. Así que era necesario implementar numerosos cambios para fortalecer la democracia mexicana y los cinco regímenes parciales que establece Merkel.

Cuando se analiza a una democracia como un ente único y sin partes, se suele excluir la integralidad e interacción de los elementos que la conforman, mismos que presentan cierta injerencia en el desempeño democrático de cada país, por ello, gracias al carácter multidimensional de los regímenes propuestos por Merkel, es posible examinar el caso mexicano desde una perspectiva académica, que permita mayor objetividad al estudio.

Al igual, por medio del análisis de las políticas sociales aplicadas por el Gobierno Federal de 2000 a 2006, es posible evaluar el grado en el que la visión humanista y los principios democráticos influyeron en la forma de implementar las políticas públicas, pero, además, cómo su correlación con las buenas prácticas gubernamentales mejoraron la calidad de la democracia mexicana, gracias a su grado de complementariedad.

Las prácticas de buen gobierno (gobernanza), las finanzas sanas y las condiciones económicas favorables, conllevan al mejoramiento de las políticas sociales y a la creación de medios de desarrollo, entendidos como capital humano y social, que dan como resultado ciudadanos corresponsables, con libertad de elección y conocimiento de sus derechos como miembros de una sociedad, así como de sus responsabilidades con ésta. Durante el sexenio de Fox, se aplicaron políticas sociales

basadas en el desarrollo de la persona, por lo que la erradicación de la pobreza y la instauración de una democracia social con una perspectiva integral, se hicieron prioritarios.

Por medio de la implementación de la Estrategia Contigo, fue posible coadyuvar directamente con los elementos que influyen en el desarrollo humano sustentable, tocando las vidas de los beneficiarios en todas sus etapas, trabajando así, con la extensión de capacidades, la generación de mejores oportunidades de ingreso, el empoderamiento de la mujer, la protección social y la creación de patrimonio individual y colectivo.

Así que para el análisis de las políticas públicas aplicadas de 2000 a 2006, el presente se enfoca en uno de los elementos más relevantes de la Estrategia Contigo, en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ya que éste es un ejemplo de la gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y la aplicación de una visión humanista trascendente.

De acuerdo a Santiago Levy, Oportunidades ha sido un programa sumamente exitoso porque ha logrado: 1) enfrentar de manera continua y simultánea los rezagos en educación, nutrición y salud de sus beneficiados; 2) promover condiciones específicas; 3) hacer que la ayuda social sea más transparente, que promueva la rendición de cuentas y que no se base en la percepción de los encargados en otorgar los beneficios; 4) reemplazar la ayuda en subsidios en especie por transferencias monetarias; y 5) tener una visión de largo plazo, en la que se contemplan las etapas del ciclo de la vida.

Para el término del gobierno de Fox, en 2006, se consiguió que cinco millones de hogares se beneficiaran con el Programa Oportunidades, equivalentes al 25% de la población nacional, quienes se ubicaban en más de 86 mil localidades y en los estados con los índices de desarrollo humano (IDH) más bajos, más del 50% de la población nacional estaba inscrita.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

en el año 2000, México se encontraba posicionado en el lugar 54 de un listado de 177 países con un valor de 0.814 (mientras más cercano al 1 es mayor el desarrollo), mientras que para 2006 nuestro país ocupó el lugar número 51 con un valor de 0.842, demostrando que los programas para erradicar la pobreza dieron resultados hasta ese momento.

Desde la aplicación del Programa Oportunidades, los beneficiarios contaron con mejor nutrición, alimentación y salud, a su vez, aumentaron su grado de conocimiento sobre sus responsabilidades como padres, estudiantes y ciudadanos, contando con mejores medios de desarrollo pero, particularmente, mostrando mayor grado de corresponsabilidad y compromiso social que quienes no eran beneficiarios.

Se puede argumentar que con Oportunidades, el capital humano y social se incrementaron, ya que el programa no sólo ha brindado mejores posibilidades de desarrollo, sino que también ha fomentado cambios de actitud de los beneficiarios, incrementando el acceso escolar y haciéndolo más equitativo, disminuyendo la deserción entre los beneficiarios, promoviendo la equidad de género y ayudando a que las personas se sepan corresponsables de sí mismas y de su comunidad.

A su vez, los padres de familia tomaron mayor conocimiento de la salud, la nutrición y la educación de sus hijos y los miembros de los hogares beneficiarios tuvieron un nivel más alto de conciencia sobre las consecuencias o los beneficios que sus acciones les podría acarrear.

Oportunidades ha ayudado a mejorar el conocimiento de los beneficiarios sobre sus derechos como ciudadanos y ha promovido la equidad de género, dos elementos esenciales para enriquecer y mejorar de la democracia.

Gracias a los resultados benéficos que ha brindado el Programa Oportunidades, ha sido un modelo a nivel internacional en el combate a la pobreza y en la creación de capital humano por

lo que ha sido replicado en más de treinta y cinco países como China, Brasil, Guatemala, Indonesia, Mauritania, Irán, Angola, Bangladesh, Sudáfrica y en ciudades como Nueva York.

Por medio de Oportunidades, es posible percibir cómo las buenas prácticas gubernamentales y las políticas sociales pueden promover la creación de capital social y humano, el conocimiento de los ciudadanos sobre sus prerrogativas y la libertad de elección, contribuyendo de esta manera, al mejoramiento de la democracia.



## INTRODUCCIÓN

Hasta que México logró su alternancia en el año 2000, el sistema político mexicano estuvo caracterizado por la supremacía de un mismo partido, el Revolucionario Institucional.

A pesar de que los partidos políticos hicieron fuertes contribuciones para lograr la transición democrática en México, ésta debe verse como un logro de la ciudadanía, que decidió confiar en la democracia como el camino para transformar al país.

La alternancia en sí misma, no representó la eliminación instantánea de los vicios y las prácticas antidemocráticas del sistema político mexicano, ya que éstos fueron impregnados históricamente en las instituciones de gobierno y en algunos sectores de la población desde los primeros días como nación independiente, como fueron las continuas violaciones al Estado de Derecho, la corrupción, el corporativismo, el paternalismo o los clientelismos, teniendo, muchos de estos males, un arraigo que proviene desde la época colonial.

El Partido Acción Nacional (PAN) y Vicente Fox sirvieron como medios para lograr la alternancia, y como tal, buscaron establecer condiciones que fortalecieran nuestra democracia, mismas que estuvieron basadas en una perspectiva a mediano y largo plazo, partiendo de una visión humanista.

En 1803, Alexander von Humboldt describió a México como el país de la inequidad (Preston & Dillon, 2004: 40) y doscientos años después, su descripción seguía definiendo la realidad nacional, por lo que debían sentarse las bases para que las políticas públicas contribuyeran al mejoramiento de la democracia, así como para fortalecer el desarrollo humano y la equidad social.

El gobierno de Vicente Fox buscó la implementación de una democracia social, así que el mejoramiento de las políticas sociales y la gobernanza, vista esta última como la promoción del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, eran necesarios para lograr el fortalecimiento de las circunstancias socioeconómicas en México.

Las políticas sociales y la gobernanza se correlacionan con el mejoramiento de la democracia porque éstas contribuyen a su enraizamiento y calidad. Fue gracias a que se aplicó una visión humanista que la democracia mexicana rindió frutos en el desarrollo social, ya que ésta no forzosamente tiene como consecuencia la implementación de políticas sociales sanas (Bangura & Hedberg, 2007: 22).

Por ello, uno de los principales argumentos del presente es la interacción que existe entre la política social y la gobernanza para el mejoramiento de la democracia, ya que tienen una correlación entre sí y se complementan.

Porque cuando a la ciudadanía se le brindan más y mejores medios de desarrollo, el capital humano y social se incrementan, dando pie a ciudadanos comprometidos, que además cuentan con una mayor libertad de decisión, ya que ésta no se encuentra determinada a sus condiciones económicas, culturales o sociales, por lo tanto, la democracia toma una mejor forma y se perfecciona.

En el primer capítulo, se describen de manera breve los años que siguieron a la Revolución Mexicana, y con ellos, la fundación y primeras etapas del PRI, ya que éstos tuvieron gran influencia sobre el sistema político mexicano y han sido determinantes para la fundación de muchas de las instituciones de nuestro país.

Para lograr un mejor entendimiento de la visión humanista que se aplicó en el sexenio de Fox, la segunda parte del primer capítulo, se centra en los procesos y liderazgos que marcaron

la base ideológica del PAN y que dieron paso a sus principios de doctrina.

Esta sección también brinda un análisis sobre el desarrollo histórico del PAN y cómo sus principios fueron evolucionando con el paso del tiempo, para adaptarse a las nuevas condiciones en las que se encontraba, desde la oposición hasta el gobierno.

Con la transición democrática no vinieron en automático los cambios en las instituciones, ni la disminución de la corrupción y tantos otros vicios sociales de nuestro país. Por ello, y sabiendo que la definición de democracia y su consolidación pueden ser conceptos relativamente subjetivos sin una metodología académica, se utiliza la contextualización teórica para explicarlos, teniendo como pilar las propuestas hechas por Wolfgang Merkel sobre la tipología y características de las democracias enraizadas y defectuosas, en donde las primeras toman su fortaleza en el establecimiento de cinco regímenes parciales que dan pie a la democracia.

Al igual, se incluye una breve descripción y análisis de los principales eventos que influyeron y dieron pie a la transición democrática de México, especialmente, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1984-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000)

Posteriormente, y retomando las propuestas de las democracias enraizadas de Merkel, el análisis se centra en los retos que el gobierno mexicano enfrentó para fortalecer la democracia a través de la promoción del Estado de Derecho, el bueno gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas.

El tercer capítulo muestra las bases de la política social y las aportaciones que una visión humanista puede hacer para nutrir la lucha contra la pobreza, tomando como estudio de caso el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que es un excelente ejemplo de políticas humanistas trascendentes y de gobernanza.

Gracias a su efectividad y logros, Oportunidades ha sido replicado en más de 35 países como China, Brasil, Bangladesh, Sudáfrica, Uganda, Turquía y Cambodia, así como en ciudades de la importancia de Nueva York (Rosenberg, Tina 2008). Dejando en alto el nombre de México y mostrando que las políticas humanistas pueden ser un modelo a seguir, no sólo en nuestro país sino en el mundo entero.

Oportunidades ha sido uno de los elementos esenciales para la reducción de la pobreza en México, por lo que representa un ejemplo de gobernanza, rendición de cuentas y transparencia para aminorar las brechas socioeconómicas y como una herramienta para la construcción de capital social y humano, para una futura consolidación de la democracia.

Con el estudio aquí incluido, es posible darse cuenta que una visión humanista puede contribuir al mejoramiento de las políticas sociales, pues las hace más integrales, al buscar que la persona logre su pleno desarrollo en las distintas etapas de su vida.

La presente obra es un reconocimiento a todos aquellos hombres y mujeres que han trabajado, desde cualquier trinchera, para lograr un México más democrático, más justo y con oportunidades equitativas para cada persona que habita en nuestro país.

Así pues, los mexicanos no debemos dejar que nuestra historia se quede en la memoria pasajera, porque equivaldría a dejar en el ayer a todos aquellos que con sus acciones nos enseñaron que la democracia, el bien común y el respeto a la persona, son ideales que se piensan, se viven y que deben nutrirse con el amor a México.

## 1. ANÁLISIS HISTÓRICO E IDEOLÓGICO DEL PRI Y DEL PAN

Por un lado, el PRI se fundó, entre otros, como un mecanismo para terminar con los conflictos post revolucionarios entre líderes regionales y crear estabilidad política, por medio de la creación de instituciones de gobierno y de un sistema de repartición del poder, orientado a responder las demandas sociales de la época. Mientras que quienes fundaron Acción Nacional, lo hicieron con la intención de presentar una propuesta política que contara con la fuerza del ciudadano y la sociedad civil.

Por ello, para contar con un adecuado entendimiento de la política mexicana, es necesario hacer un análisis histórico que permita conocer los postulados y la evolución del PRI y del PAN, al ser los únicos dos partidos que han gobernado México.

### **1.1 México al término de la Revolución y la fundación del Partido Revolucionario Institucional**

La Revolución Mexicana (1910-1920) es vista como uno de los momentos más cruentos de la historia de nuestro país, periodo relativamente corto en el que, al paso de una década, la población nacional se vio disminuida de 15.2 millones a 14.3 millones de habitantes (Preston & Dillon, 2004: 49), dejando tras de sí desolación, inestabilidad y continuas luchas entre líderes regionales que con el andar cotidiano de su caminar, en medio de la muerte y la desgracia, olvidaron, muchos de ellos, que la razón principal para levantar las armas en contra de sus compatriotas, fue para brindarles condiciones de equidad y mejores oportunidades.

En 1929, el General Plutarco Elías Calles concibió y fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que cambiaría de nombre en sus múltiples facetas, para algún día convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El PRI se concibió de una manera práctica, pues las razones principales para su fundación obedecieron al interés primordial de contar con un mecanismo que organizara y centralizara al gobierno y al poder del Estado, haciéndolo capaz de tener mayor orden en el país, fortalecer las instituciones y contar con la capacidad de terminar con las luchas entre distintos líderes regionales.

Ya que “los generales que lo concibieron, no estaban interesados con sus ideales...su objetivo principal era unir conjuntamente sus disputas regionales en un poder nacional total” (Preston & Dillon, 2004: 50). Aun así, es relevante mencionar que algunos de sus miembros han hecho contribuciones importantes al país, que han repercutido en la estabilidad política y económica de momentos específicos de la historia nacional, por lo que debe reconocerse sus aportaciones y la constitución de distintas instituciones gubernamentales.

El Ex Presidente Plutarco Elías Calles jugó un papel crucial en la concepción y desarrollo del PRI, así como para el establecimiento de reglas no escritas del sistema político mexicano<sup>1</sup>, ya que fue capaz de designar a sus siguientes dos sucesores y tener el control del país de manera fáctica, pero al no poderse reelegir, buscó otros mecanismos para conservar su fuerza política.

Desde sus inicios, el régimen mostró su carácter presidencialista, que marcó otra de las reglas no escritas del poder en México, ya que en un solo hombre se centrarían fácticamente los poderes del Estado, lo que lo hacía políticamente omnipotente porque la institución presidencial era la que lo dotaba de dicha influencia.

El General Lázaro Cárdenas ocupó la Presidencia de la República de 1934 a 1940, cambiando el nombre del Partido

---

<sup>1</sup> Una de las principales reglas del sistema político mexicano durante el régimen priísta fue la del “dedazo”, por medio del cual el Ejecutivo escogía a su sucesor, y por ende, todos los miembros del partido y del gobierno, tenían que apoyarlo, ya sea legal o ilegalmente, utilizando todas las herramientas y mecanismos disponibles. Con ellos, la estructura del gobierno y del partido, se encargarían de llevarlo a la silla presidencial, sin importar los medios para lograrlo.

Revolucionario Nacional a Partido de la Revolución Mexicana, modificando la forma y el fondo del mismo, así como su perspectiva: se convirtió en un partido mucho más vertical, y basó, entre otros factores, su fortaleza política en las masas, haciendo que los movimientos sociales sirvieran principalmente para organizar diferentes sectores de la sociedad y satisficieran fines partidistas, dejando un poco de lado la supuesta colectividad que éstos debían proteger (Preston & Dillon, 2004: 51).

Es en este periodo, en el que el partido abrió sus puertas a la izquierda mexicana de una manera más clara, así como las luchas sociales que ésta representaba, abriendo así, el parámetro de acción y penetración del PRI.

Con esta nueva perspectiva, el partido se volvió más fuerte, basando su fortaleza en el corporativismo y la dinámica sindical, y centrando aún más los poderes del Estado en la institucionalidad del Ejecutivo, que debajo de él se encontraban subordinados el Legislativo y el Judicial, afectando una base esencial de la democracia, la rendición de cuentas horizontal y el balance entre los tres poderes.

El partido obtuvo su actual nombre hasta 1946, aún así, desde sus primeras etapas, sus líderes se dieron cuenta que un sistema corporativista y de organización disciplinada, representaba una medida eficaz para conseguir la estabilidad política y el apoyo de la gente, por ello, el PRI se volvió un partido de masas, donde la dignidad de la persona humana se puede difuminar entre la multitud de cientos de individuos, que no valen por su esencia ni virtudes sino por el número que representarían.

El PRI logró consolidar redes nacionales, que le permitieron incidir sobre cualquier resultado electoral gracias a su estructura en todo el país, que se desarrolló para vencer a otros partidos en cualquier nivel de gobierno o esfera, ya sea por medio de la persuasión o de manera coercitiva (Preston & Dillon, 2004: 54).

## **1.2 Orígenes y doctrina del partido acción nacional**

Para una mejor comprensión sobre el proceso de creación y desarrollo de los partidos, así como de sus características, el siguiente análisis se basa en los elementos propuestos por Panebianco (en, Reveles, 2003: 19-20) que, de acuerdo a su perspectiva, influyen en la fundación y la evolución de los partidos políticos, que se pueden describir de la siguiente manera:

1. Modelo de construcción:
  - a. Penetración Territorial: el centro maneja y coordina a todas las provincias.
  - b. Difusión Territorial: existen varios grupos y líderes que se organizan entre sí para formar un partido.
  
2. Fuente de legitimidad de los líderes:
  - a. Legitimidad externa: cuando algún actor externo patrocina la fundación del partido y por lo tanto escoge la posición de todos sus miembros.
  - b. Legitimidad interna: la interacción entre los miembros y su desarrollo es lo que determina la posición de cada uno de ellos.
  
3. Carisma del génesis:
  - a. Carisma puro: los miembros y seguidores perciben al principal líder como tal debido a sus logros y carisma.
  - b. Carisma por situación: cuando la persona tiene liderazgo debido a las circunstancias y no forzosamente por sus propios logros o carisma.

### ***1.2.1 Fundación y evolución del Partido Acción Nacional***

El PAN se fundó en septiembre de 1939, como un medio para romper las ataduras históricas de la nación y las que el sistema le había impuesto, con el fin de establecer un gobierno lo suficientemente fuerte para controlar la de inestabilidad política que se vivía en el país después de la Revolución.

Los orígenes de la estructura del PAN y su desarrollo fueron posibles gracias a las relaciones personales y el liderazgo moral de sus fundadores – que muchos de ellos, como Manuel Gómez Morín, laboraron en gobiernos posteriores a la Revolución-, así como a una red social establecida previamente por ellos en todo el país, lo que permitió que 21 delegaciones regionales estuvieran presentes para su asamblea constitutiva, mostrando así, que su modelo de construcción se basó en la penetración territorial, pero que además, sus líderes contaban con carisma puro, ya que eran reconocidos como tal por sus propios logros y calidad humana.

Acción Nacional representó una perspectiva innovadora para su tiempo, ya que centraba sus propuestas y principios en su vocación para formar ciudadanos y lograr mayor corresponsabilidad social de éstos con México, mientras que los otros partidos, siguiendo la tendencia mundial, asentaron su fortaleza en las masas y no en la persona (Reveles, 2003: 21-22).

De acuerdo a Eisenstadt (2004: 167), el desarrollo y consolidación del PAN sucede en tres etapas distintas:

1. 1939-1976: el partido se comportaba de acuerdo a sus principios y doctrina, no como una oposición táctica que pretendiera vencer al PRI en las elecciones a corto plazo.

2. 1977-1988: el principal fin del partido era convertirse en formador de ciudadanos, ganando algunas elecciones y tornándose en una oposición dentro del gobierno, gracias a los lugares que fue ganando en elecciones locales y municipales o dentro del legislativo.

3. 1989-2000: este periodo estableció el camino de Acción Nacional hacia la Presidencia de la República. El partido fortaleció sus estructuras y enlaces.

### **1.2.2 Primeros liderazgos y desarrollo ideológico**

Siguiendo con lo planteado por Panebianco, los orígenes y los primeros liderazgos de cada partido marcan su ideología, doctrina y perspectiva política, por ello, es importante resaltar la extracción de los líderes de Acción Nacional, quienes en su mayoría se distinguieron por ser personas de familia y con formación académica destacada.

En el caso de Manuel Gómez Morin (1897-1972), abogado de Chihuahua, llama la atención que antes de ser fundador del PAN, tuvo amplia experiencia en el sector privado y público, dejando ver su liderazgo en cada una de las acciones que llevó a cabo, y mostrando que sólo aquellos con las mejores cualidades deben aspirar a ser quienes creen e implementen las políticas públicas.

Antes de fundar el Partido Acción Nacional, incursionó en la vida pública nacional, siendo rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde gracias a su trabajo y lucha por la democracia, consiguió su autonomía con el fin de promover la libertad de cátedra, y con ello, una mejor educación para los estudiantes. Por otra parte, trabajó como Secretario de Hacienda, donde fundó el Banco Ejidal y el Banco de México.

Él fue uno de los que apoyó al candidato independiente para la Presidencia de la República, José Vasconcelos, quien no logró su cometido, por lo que Gómez Morin dejó los asuntos públicos de manera directa hasta la fundación del PAN (Reveles, 2003: 23).

Otro de los fundadores<sup>2</sup> que tuvo un rol crucial para el desarrollo doctrinario e ideológico del PAN fue Efraín González Luna

---

<sup>2</sup> Otros miembros destacados en las primeras etapas del partido fueron: Miguel Estrada Iturbide, Manuel Carrera y Laso (fundador de la Escuela Libre de Derecho), Luis Calderón Vega (escritor, líder en movimientos católicos en México y América Latina y padre del Presidente Felipe Calderón) y Rafael Preciado Hernández. Existieron muchos otros liderazgos en este proceso, como el hermano de Francisco I. Madero, pero cabe resaltar que la mayoría de éstos tenían vinculación con movimientos católicos, contaban con una formación académica de altura y, a diferencia de los principales fundadores del PRI, no provenían de las fuerzas armadas ni movimientos revolucionarios.

(1898-1964), abogado del estado de Jalisco, donde la Guerra Cristera tuvo fuertes consecuencias para la sociedad católica de su tiempo, por lo que desde joven demostró el compromiso con sus ideales al vincularse con movimientos católicos - por ello, el PAN cuenta con una ideología similar a los de las demócratas cristianos de países como Alemania-. Por eso, en vez de que el PAN se convirtiera en un movimiento político con tintes religiosos o ser un partido confesional, como muchos de su época, se buscó que fuera una opción ciudadana, que representara un movimiento civil.

González Luna fue presidente de la Asociación Católica Juvenil y de la Asociación Católica Mexicana. Entre otros cargos, fue consejero del Banco de Capitales de Guadalajara y, al igual que Manuel Gómez Morin, tuvo fuerte vinculación con otras instituciones bancarias. También trabajó como académico en la Universidad de Guadalajara y por ello recibió las Palmas Académicas del gobierno francés, así como el grado de Oficial de Instrucción Pública (Reveles, 2003: 24, 26).

Siguiendo con la conceptualización de Panebianco sobre la fuente de la legitimidad de los líderes partidarios panistas, se puede apreciar que éstos contaban con gran aceptación interna, misma que provenía de sus propios méritos, por lo que el génesis de Acción Nacional se vio caracterizado por una legitimidad interna y de carisma.

A pesar de ello, para el momento histórico en el que se encontraban, no figuraron como fuertes liderazgos ante los ojos del electorado, ya que el PAN representaba un partido de ciudadanos e ideales, en un contexto histórico en el que la característica primordial de la gran mayoría de los partidos a nivel mundial, era su vinculación con las masas.

Ante este escenario, se puede decir que los fundadores de Acción Nacional tenían una ideología y formación similares y buscaban representar una alternativa civil (Reveles, 2003: 28). El PAN asentó sus propuestas en cuatro pilares del Humanismo:

la dignidad de la persona humana, el bien común, la solidaridad y la subsidiaridad. Gracias a esa sinergia, surge la doctrina del PAN, que poco a poco y con el pasar de los años se ha ido extendiendo y profundizando, buscando dar respuesta a los nuevos retos que vivirá el país (CEN-PAN, 2006: 47-54).

### ***1.2.3 Evolución de los principios de doctrina***

Al paso de las décadas, Acción Nacional fue transformando sus principios de doctrina, para adaptarlos a la realidad cambiante de nuestro país, el contexto partidista y a la población nacional caracterizada por sus contrastes y brechas socioeconómicas.

En general, los postulados doctrinarios de Acción Nacional, buscan la instauración de un México más justo, con mejores oportunidades para todos, por medio de una sociedad participativa y socialmente más equitativa, para romper con los desequilibrios sociales que originan tantos contrastes.

Sus principios de doctrina se establecieron durante la fundación del mismo en septiembre de 1939, marcando el rol del PAN como un partido de oposición y, especialmente, como un actor que sirviera como un contrapeso al régimen.

La persona humana, entendiéndola de manera integral, ha sido el centro de sus propuestas, de tal forma que la mayor parte de la población debe tener aseguradas sus libertades y los medios necesarios para que cada individuo acceda a una vida mejor por medio de su esfuerzo pero con la ayuda solidaria y subsidiaria del Estado para lograrlo. Por ello, debe desarrollarse una lucha permanente en contra de la miseria, y esta batalla debe verse como un deber de todos los miembros de la sociedad (PAN, 1939: 3-4).

Durante la segunda etapa del partido (1977-1988), dos de sus metas principales fueron las de erigirse como un formador de ciudadanos y convertirse en una oposición más fuerte en contra

del partido en el gobierno, ya que comenzaron a ganar algunas elecciones locales y municipales, lo que hizo que sus principios se fueran enriqueciendo a la nueva realidad del partido y a sus retos como gobierno.

De acuerdo a los Principios de Doctrina de 1965, para respetar y engrandecer la dignidad de la persona humana, Acción Nacional promovió el desarrollo de un orden social más justo, para que se mejoraran los aspectos individuales y sociales de la vida humana, por lo que las políticas públicas, son para el PAN, medios para servir a la comunidad, contando con una reciprocidad permanente entre los distintos actores de la sociedad.

En esta etapa, la democracia se convirtió en un punto más central para Acción Nacional, ya que ésta ha sido vista como un sistema de vida y de gobierno, por medio del cual, el poder político toma legitimidad y se consigue el respeto a la dignidad de la persona humana (PAN, 1965: 7).

Con la profundización de sus principios, se promovió que la lucha social emanara de la independencia económica para cada uno de los integrantes de la familia, razón por la que existe la necesidad imperante de promover un ingreso digno que fortalezca el desarrollo personal. La sociedad, guiada por la labor del Estado, debe generar condiciones sociales, educativas, laborales y de vivienda para sus habitantes (PAN, 1965: 10).

Para el tercer periodo (1989-2000), el PAN gobernaba varios estados y municipios, teniendo, a su vez, un número mayor de representantes en las cámaras de Diputados y Senadores. Al igual que durante sus otras etapas, fue adaptando sus principios de doctrina, para profundizarlos y estar a la altura del contexto histórico en el que se encontraba, el de pasar de oposición a ser el guía de los destinos de millones de mexicanos como gobierno federal.

De este modo, la administración panista de Vicente Fox, implementó políticas basadas en las proyecciones de principios de 2002, que surgieron a consecuencia de esa nueva posición como gobierno.

Se concentraron en conceptos esenciales como el desarrollo humano sustentable y en la extensión de las capacidades humanas. Se buscó enfocar las acciones de gobierno en la idea de brindar suficientes opciones a cada habitante para que cualquier persona sea capaz de elegir libremente su destino, por lo que el gobierno debe promover que todo habitante cuente con los elementos básicos para su pleno desarrollo y trascendencia: acceso a la educación, vivienda, sistema de salud y mejor nutrición, dando pie así, a una vida más digna para cada habitante (PAN, 2002: 8).

## 2. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El 2 de julio del año 2000, los mexicanos optaron por la alternancia para avanzar en la instauración de condiciones democráticas, sólo que, a diferencia de la mayoría de las transiciones políticas que se dieron en América Latina, México lo consiguió de una forma pacífica y en la que el poder político del Estado pasó de un partido a la oposición sin sobresaltos, por lo que “después de 143 años de la primera constitución democrática mexicana, sus metas finalmente se habían conseguido” (Preston & Dillon, 2004: 31,33).

### **2.1 Delimitando el concepto de democracia**

El término democracia puede ser un concepto abstracto y con elementos diversos por analizar, ya que cada definición que existe marca distintos factores para su composición y evaluación. Así que con el fin de delimitar académicamente el estudio del avance democrático en nuestro país, en el presente se toman los criterios propuestos por el politólogo alemán Wolfgang Merkel, quien establece una serie de características internas y externas que contribuyen para debilitar o fortalecer la democracia, haciendo que ésta se enraíce o se vuelva defectuosa.

Según al análisis de Merkel, el sistema político mexicano del 2000 tenía los elementos de una democracia defectuosa iliberal, ya que sus principales carencias se relacionaban con temas como los derechos civiles, el sistema judicial y la corrupción (Merkel, 2007: 4), no sólo dentro de las instituciones de gobierno, sino también permeada en algunos sectores de la sociedad.

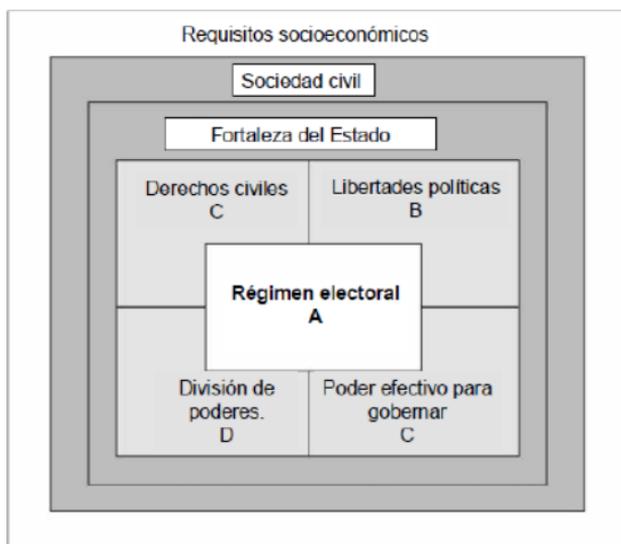
De acuerdo a la definición de Merkel, las democracias deben analizarse desde una perspectiva multidimensional, ya que están integradas por factores que interactúan entre sí y que consolidan a la democracia, pero que a su vez, se ven afectados

por cuestiones externas a éstos y que también influyen en su enraizamiento, como se aprecia en la Figura 1.

Las democracias enraizadas están integradas por cinco regímenes parciales, que se encuentran conformados de la siguiente manera: a) Régimen electoral, b) Libertades políticas, c) Derechos civiles, d) Rendición de cuentas horizontal y división de poderes y e) Representantes electos con poder efectivo para gobernar.

Como se ve en la Figura 1, los cinco regímenes parciales interactúan entre sí, dando pie al fortalecimiento interno de la democracia, mientras que también se ven afectados por factores externos que integran el fortalecimiento externo, como: como fortaleza del Estado (stateness), la sociedad civil y los requisitos

Figura 1. Factores externos e internos de las democracias enraizadas



Fuente: Merkel, 2004:37

Siguiendo con la tipología de Merkel (2004: 38-42) los cinco regímenes que dan pie al enraizamiento interno se describen de la siguiente manera:

### *Régimen electoral*

Representa una de las condiciones más básicas y esenciales para lograr la consolidación democrática, porque a través del voto se manifiesta la voluntad de los ciudadanos, quienes escogen a sus representantes por medio de mecanismos legítimos.

De acuerdo a Robert Dahl (en Merkel, 2004: 38) el régimen electoral con bases democráticas debe tener las siguientes características: universal, sufragio pasivo, sufragio activo, representantes electos y elecciones justas y libres.

### *Libertades políticas*

Profundizan el espectro del régimen democrático, ya que juegan un rol fundamental durante los procesos electorales. Pueden verse como una precondition para la realización de las elecciones porque le brindan a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad la libertad de asociación, discurso, opinión y prensa, requisitos fundamentales para tener equidad, pero que además, motivan la participación ciudadana y su involucramiento en la política.

### *Derechos Civiles*

Los derechos civiles no pueden entenderse de manera separada de la aplicación del Estado de Derecho, ya que éstos brindan certidumbre a los ciudadanos, protegiéndolos contra posibles abusos de cualquier actor gubernamental (representantes electos, servidores públicos, entre otros) y ajeno a éste. El Estado de Derecho limita a los poderes del Estado y los obliga a respetar la constitución y sus respectivas leyes.

El Poder Judicial juega un papel central, ya que es el encargado de interpretar y hacer valer la ley en caso de que existan controversias o abusos, de esta forma, la autonomía de las cortes y los juzgados, es vital para que los otros poderes respeten los derechos constitucionales y el Estado de Derecho.

### *División de poderes y rendición de cuentas horizontal*

La división de poderes entre sus tres partes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) va de la mano de la rendición de cuentas, que éstos deben de tener entre sí, como una forma de control y respeto de las funciones establecidas para cada uno de ellos.

El reconocer la importancia de la interacción permanente entre éstos, nos ayuda a dimensionar la división de poderes y la rendición de cuentas horizontal, ya que cada uno sirve como el revisor del otro, porque cada uno se limita a sí mismo con el respeto al otro.

### *Poder efectivo para gobernar*

Los representantes democráticamente electos, así como los servidores públicos designados por éstos, deben ser los encargados de implementar las políticas públicas y gobernar de acuerdo al mandato emanado del pueblo por medio del sufragio, por ello, ningún actor que se encuentre fuera del escrutinio de la sociedad o de la ley y que no le rinda cuentas a ésta, debe afectar la efectividad para gobernar de quienes han sido elegidos para ello.

En este rubro, se incluyen actores extra gubernamentales que se organizan para influir de manera fáctica en la creación e implementación de políticas públicas, contando con cierto derecho de veto, lo que representa un riesgo para quienes han sido elegidos para gobernar, pero especialmente para la sociedad, ya que no han sido democráticamente electos para ello y no le rinden cuentas a la ciudadanía

### **2.1.1 Democracias defectuosas**

Al igual que la sociedad, las democracias cambian al pasar de los años, empeorando o mejorando su calidad, esencialmente, en algunos de sus regímenes parciales, haciendo que existan desviaciones o que la totalidad del sistema democrático se desvirtúe, dando como resultado democracias defectuosas.

Merkel (2004: 49-50) describe cuatro tipos de democracias defectuosas, que van de la mano con deficiencias en algunos de los regímenes parciales, como se detalla a continuación:

#### *Democracia exclusiva*

Una de las principales características del sufragio es su universalidad, por lo que cualquier persona en edad de votar tiene el derecho de ejercer dicha prerrogativa en la forma que ella o él crea conveniente.

Así que a nadie se le puede excluir de ejercer la prerrogativa, al menos de que sea por causas previamente establecidas, universales y que no representen un riesgo para su ejercicio equitativo. Dejando ver que este tipo de democracia tiene deficiencias en los derechos civiles, principalmente, el respeto a la universalidad del voto, por lo que el régimen electoral es el afectado.

#### *Democracia tutelada*

Los actores con poder de veto pueden afectar directamente la capacidad y las funciones de los representantes elegidos democráticamente por la ciudadanía, quienes por consecuencia, tienen la obligación y las facultades para implementar las políticas públicas.

Los poderes de veto crean deficiencias en el desarrollo democrático porque éstos no rinden cuentas a la ciudadanía y, mucho menos, la representan porque normalmente sólo ven por

los intereses de un sector específico. El régimen parcial que se ve afectado es el del poder efectivo para gobernar.

### *Democracia iliberal*

Uno de los elementos fundamentales de las democracias enraizadas es el respeto al Estado de Derecho por parte de los representantes electos, los poderes del Estado y la sociedad. En una democracia iliberal, los representantes y los poderes del Estado no se encuentran limitados por las restricciones constitucionales, aún cuando las leyes sean claras sobre sus funciones y atribuciones. Las libertades políticas son las que principalmente se ven afectadas.

### *Democracia delegativa*

La rendición de cuentas horizontal y la división de poderes se encuentran afectadas o disminuidas por la supremacía de uno de los poderes del Estado, que es usualmente el Ejecutivo, por lo que éste viola la correcta interacción con el Legislativo y Judicial, dando como resultado excesos por su parte, afectando a su vez, el equilibrio que debe distinguirse entre ellos para evitar violaciones a la ley y abusos sobre la ciudadanía o hasta los otros poderes del Estado.

Además de las características expuestas con anterioridad, que marcan deficiencias específicas en cualquiera de los regímenes parciales que integran el enraizamiento interno de las democracias, existen otras generalidades que pueden mermar el desarrollo democrático y aunque Merkel (2004: 52-53) describe varios aspectos, sólo se retomán las que afectan o pudieron afectar la realidad del país en el periodo de análisis:

### *Procesos de modernización*

Cuando existen relaciones de poder desiguales y en donde las clases dominantes, primordialmente económicamente, perciben

a la democracia como un riesgo para su status quo, éstas pueden alterar las condiciones democráticas con el fin de conservar sus beneficios o que éstos no se vean afectados.

### *Nivel de desarrollo*

Las desigualdades socioeconómicas y culturales pueden dar como resultado el establecimiento de desequilibrios de poder en la sociedad que afecten a la democracia y su consolidación.

### *Ciclos económicos*

Las democracias que no han logrado su consolidación o no están enraizadas, pueden verse seriamente afectadas por crisis económicas porque alteran las relaciones socioeconómicas de la sociedad.

### *Capital social*

Si el capital social se encuentra acumulado principalmente en ciertos grupos étnicos, religiosos o sectores de la sociedad, pueden presentarse fracturas a la democracia puesto que ésta no se logra enraizar en todos los sectores sino que se potencie en los que cuentan con mejores condiciones.

### *Sociedad civil*

Cuando existe poca confianza entre los miembros de la sociedad o simplemente ésta es inexistente, se complica la posibilidad de condiciones sociales que propicien las experiencias democráticas, debido a la falta de credibilidad en los individuos, pero a su vez, en las organizaciones que éstos pueden formar, mismas que contribuyen a la implementación de prácticas democráticas como son los grupos de interés, grupos de la sociedad civil y los partidos políticos.

### *Tipo de regímenes autocráticos precedentes*

La duración e intensidad del régimen del gobierno anterior puede afectar el establecimiento de condiciones democráticas porque muchas de sus prácticas delegativas y antidemocráticas pudieron haber penetrado en la sociedad y en las instituciones, heredando dichas complicaciones al gobierno siguiente, mismas que pueden ser difíciles de erradicar, fundamentalmente en periodos cortos de tiempo.

### *Modo de transición:*

Mientras más grupos de la élite del país se involucren en el proceso, la transición democrática puede acelerarse o frenarse, por lo que su compromiso es esencial para acelerar la democratización.

### *Instituciones políticas*

Si el régimen anterior impregnó profundamente sus vicios y prácticas antidemocráticas (corrupción, corporativismo, políticas clientelares, entre otros) en la sociedad y en las instituciones, existe el riesgo de que el establecimiento de condiciones propicias para la democracia sea muy lento o complicado.

## **2.2 Principales eventos previos a la transición democrática del 2000**

El cambio político en México no surge espontáneamente, sino que es consecuencia de años de trabajo de hombres y mujeres conscientes de su responsabilidad con su país y de la necesidad de establecer mejores condiciones para cada uno de los mexicanos a través de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones

Dicha lucha democrática representó altos costos sociales que han dejado huellas en la historia de nuestro país, aun

así, esta sección se centrará mayoritariamente en los dos sexenios anteriores al 2000, por lo que se resaltarán algunos de los principales eventos que repercutieron en el desarrollo democrático de México durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

### ***2.2.1 Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)***

Carlos Salinas de Gortari tomó protesta como Presidente de la República en 1988, sólo que a diferencia de sus predecesores, las elecciones que lo llevaron a la silla presidencial fueron muy cuestionadas, por lo que sus contrincantes ni la buena parte de la ciudadanía confiaron en el resultado electoral.

Los otros dos principales candidatos fueron Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del General Lázaro Cárdenas, quien al no haber obtenido la candidatura presidencial en el PRI, decidió enfrentarse al partido que su propio padre construyó<sup>3</sup>.

Por el otro lado, el candidato del PAN fue Manuel Clouthier, mejor conocido como el Maquío. Un empresario del norte del país, quien ganó gran popularidad gracias a su liderazgo y fortaleza de espíritu que se veía reflejada en sus discursos, por lo que su carisma e ideas movieron el corazón de muchos mexicanos, especialmente los jóvenes, quienes vieron en él la promesa del cambio político.

Como ambos candidatos argumentaban que habían ocurrido irregularidades en el proceso y contando con sus propios elementos, el Maquío y Cárdenas se proclamaron vencedores de la contienda electoral por lo que promovieron manifestaciones pacíficas, huelgas de hambre y otras medidas que buscaban que el régimen reconociera su derrota y el posible fraude electoral.

---

<sup>3</sup> En mayo de 1989, Cárdenas junto con otros desertores o miembros de la izquierda mexicana, fundan el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que se convertiría en uno de los principales partidos políticos en México.

Pero el régimen aún no pretendía dejar la presidencia puesto que, entre otras, la razón de su fundación fue para preservar el poder, por ello, renunciar a éste representaría más que una derrota sino que podría haber dejado sin razón al propio partido.

Sin embargo, al carecer de legitimidad social ante algunos sectores, desde el inicio de su mandato, Carlos Salinas promovió una reforma electoral que originalmente se vio como un cambio de forma, ya que de fondo, no se vislumbraba que el sistema político mexicano pudiera cambiar, democratizando su estructura e instituciones de una manera rápida o profunda.

Los principales eventos relacionados con el cambio democrático en México, que ocurrieron durante el gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas, se enlistan a continuación en la tabla:

Figura 1. Factores externos e internos de las democracias enraizadas

FECHA/AÑO	CONTEXTO	EVENTO
1989-1990	Nacional	<p>Después de una serie de negociaciones y reformas promovidas principalmente por la oposición, de manera particular por el PAN, se fundó el Instituto Federal Electoral (IFE).</p> <p>De esta forma, por primera vez en la historia moderna de México, se contó con un organismo autónomo encargado de velar por las condiciones democráticas en los procesos electorales, aún así, en sus primeras etapas careció de fuerza y operatividad.</p>
2 de julio de 1989	Elecciones para gobernador en Baja California	Se llevaron a cabo las elecciones estatales en Baja California y Ernesto Ruffo, el candidato del PAN, fue elegido como el primer gobernador de otro partido desde la instauración del PRI.
6 de junio de 1990	Nacional	Se forma la primera Comisión de Derechos Humanos, que es estableció a petición de la madre de Jesús Piedra, un joven activista que desapareció después de una serie de manifestaciones públicas en contra del régimen.

		<p>Se contó con la participación de 300 observadores electorales mexicanos, quienes fueron organizados y entrenados por Sergio Aguayo, con el fin de mejorar las condiciones democráticas del país y sus procesos electorales.</p>
Agosto de 1991	Elecciones para gobernador de San Luis Potosí	<p>Aun así, argumentando la existencia de un fraude, el candidato independiente a gobernador, el Dr. Salvador Nava, no reconoció los resultados. Así que el 28 de septiembre inició la Marcha de la Dignidad hacia la Ciudad de México.</p>
	Elecciones para gobernador de Guanajuato	<p>El proceso sí tuvo elementos que disminuyeron su legitimidad, como sucedía en muchas las elecciones, pero esta vez se contaba con las impresiones y datos de los observadores, por lo que el Presidente Carlos Salinas le pidió al candidato del PRI que renunciara a su cargo como gobernador, para que dicho puesto fuera designado por el Ejecutivo.</p> <p>Aunque se buscaba dar respuesta a las demandas de un proceso electoral más justo, esta acción puede verse como una violación al pacto federal, ya que Carlos Salinas removió y designó varios representantes electos – no forzosamente democráticamente- durante su sexenio.</p> <p>El candidato del PAN para gobernador fue Vicente Fox, un hombre determinado a conseguir el triunfo electoral en los próximos</p>

comicios, quien a sabiendas de que podría ser objeto de prácticas antidemocráticas, se preparó para hacerles frente.

Aún así, el día de la elección su sistema de conteo tuvo complicaciones y le fue imposible demostrar la existencia de un fraude. Por lo que siguiendo el ejemplo del Maquío, salió a las calles para organizar manifestaciones por todo el estado, contando con el apoyo de la ciudadanía.

Al enterarse de la situación y sabiendo que el candidato del PRI no había ganado legítimamente, Salinas le ofreció al PAN la posibilidad de quedarse con la gubernatura, siempre y cuando Fox no la tomara. Acción Nacional no aceptó la propuesta, pero al no poder hacer nada más, el presidente designó a Carlos Medina Plasencia como gobernador. Fox no desistió y se postuló para gobernador a la siguiente elección.

1993

Nacional

Se logró el establecimiento de reformas electorales: se pidieron oficialmente, por primera vez, los gastos y cuentas de campaña y los partidos políticos no podrían recibir dinero del gobierno ni de ningún actor extranjero.

		<p>Se consiguen más reformas electorales:</p>
1994	Nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se logró que la autonomía del IFE fuera elevada a orden constitucional.</li><li>• Todos los partidos perdieron su derecho a voto en el consejo del IFE, lo que le dio mayor credibilidad ante la ciudadanía.</li><li>• Los consejeros del IFE serían seis personas de la sociedad, elegidos directamente por la Cámara de Diputados y no por los partidos políticos.</li><li>• Se estableció un límite a los gastos de campaña, mismo que, en principio y al menos en forma, ayudaría a que las campañas fueran más justas entre los contendientes.</li></ul>

Fuente: Autor basándose en Preston & Dillon, 2004: capítulos 2, 7-9

## **2.2.2 Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)**

Para el término del gobierno de Carlos Salinas, tanto mexicanos como extranjeros creían que el país estaba dando pasos agigantados hacia el desarrollo, logrando a su vez, estabilidad económica y política.

Uno de los hechos que más trascendió fue la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, insertando a México en el mercado global más grande del mundo y dándole oportunidades nunca antes pensadas.

Sólo que con la entrada en vigor del TLCAN, el 1 de enero de 1994, igualmente vendrían sucesos que sacudirían al país y al mundo entero, ya que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), también proclamaría el inicio de su insurrección esa misma noche. Este evento preocupó fuertemente a nacionales y a extranjeros, porque ponía en entredicho la estabilidad mexicana.

Otro hecho que afectaría la imagen nacional y la estabilidad del país, fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, quien moriría tras ser baleado el 23 de marzo del mismo año en Tijuana, Baja California, a plena luz del día al término de un acto de campaña.

Con este suceso y el levantamiento armado del EZLN, los mexicanos temieron lo peor: que el país se sumiera en la inestabilidad total y más con un cambio político, especialmente, al tener en el gobierno a un partido sin experiencia.

Estos dos eventos impregnaron miedo en la población y retardaron la alternancia, razón por la que el PRI basó su campaña política argumentando que sólo el partido de Estado, sería capaz de controlar la situación, logrando paz y estabilidad, como lo había hecho por tantos años, bajo cualquier medida, sin

importar los medios para conseguirlo. Por lo que, un cambio de partido en estas circunstancias, era visto por algunos como uno de los mayores riesgos para el país.

A la muerte del candidato presidencial, se escogió a Ernesto Zedillo como su sucesor, ya que éste fungió como su coordinador de campaña y, por ende, contaba con todos los elementos para continuar el trabajo realizado por su predecesor, quien había sido reconocido por propios y extraños como una persona crítica del sistema y que buscaba generar cambios en éste para fortalecer las condiciones democráticas y fomentar la justicia social.

Por parte de Acción Nacional, el candidato fue Diego Fernández de Cevallos y por el PRD, nuevamente Cuauhtémoc Cárdenas (PRD).

Como presidente, Ernesto Zedillo no contaba con el apoyo de la población ni su simpatía, esencialmente, porque en diciembre de 1994, México enfrentaría una de sus más severas crisis económicas, que desatarían una gran devaluación del peso y haría que para 1995, el Producto Interno Bruto disminuyera en 6% (Levy, 2006: 13).

Ante esta situación, basó sus acciones de gobierno en dos pilares principales: estabilidad política y estabilidad económica y financiera, sólo que sabía que la primera sólo se podría conseguir por medio de la participación de los otros partidos. Aún así, independientemente de sus intereses políticos, continuamente demostró su compromiso para obtener reformas democráticas en México y la obtención de un cambio político.

Por lo que durante su gobierno se dieron grandes logros para la promoción de mejores condiciones democráticas, que dieron pie a la alternancia del año 2000, misma que el entonces Presidente Zedillo respetó y promovió.

**Tabla 2. Principales eventos relacionados con la transición democrática durante el gobierno de Zedillo**

FECHA/AÑO	CONTEXTO	EVENTO
17 de enero de 1995	Nacional	Ernesto Zedillo invitó a los líderes de los partidos políticos a reunirse con él, con el fin de manifestarles su compromiso con el cambio democrático, mismo que se vería plasmado con la firma del Pacto de Los Pinos, por medio del cual, él se comprometió a desarrollar una reforma electoral definitiva y de fondo.
Enero de 1996	Nacional	<p>Distintos líderes de la sociedad civil, encabezados por Santiago Creel, un ex consejero del IFE, organizaron el Seminario de Chapultepec, con el fin de establecer una serie de discusiones y diálogos que dieran pie a una reforma electoral, misma que incluiría a todos los sectores sociales, representados en esos momentos por los líderes políticos, intelectuales, expertos y ciudadanos.</p> <p>Se estableció un documento con seis puntos principales, que posteriormente sería la base para las reformas electorales. La reunión quería demostrar el interés de la sociedad civil organizada por conseguir un cambio democrático.</p>

Mayo de 1996	Elecciones municipales en Huejotzingo, Puebla	<p>El Presidente municipal electo de Huejotzingo, en el estado de Puebla, tuvo que renunciar, ya que debido a la gran cantidad de irregularidades presentadas durante el proceso electoral, Acción Nacional no reconoció su victoria, y, por lo mismo, este partido dejó la mesa de negociación para el establecimiento de la reforma electoral a nivel nacional, porque dichas acciones distaban de las palabras expresadas por Zedillo.</p> <p>Por ello, preocupado por la salida del PAN de las negociaciones, Ernesto Zedillo hizo que renunciara el presidente municipal electo, con el fin de mostrar su voluntad política de cara a una reforma electoral de fondo.</p>
25 de Julio de 1996	Nacional	<p>Los líderes de los partidos políticos firmaron un acuerdo para promover diecisiete enmiendas constitucionales por medio de las cuales se instituyeron nuevas reglas para los procesos electorales, haciéndolas más justas y equitativas.</p> <p>Estas nuevas reglas establecieron: la completa autonomía del IFE; el establecimiento de una corte especializada para procesos electorales; la libertad de unirse libremente a cualquier partido político; se regularon los recursos económicos de las campañas, así como sus límites para sus fondos, tanto públicos como privados; los</p>

medios de comunicación también se regularon y monitorearon por primera vez, con el fin de evitar malos usos y que todos los partidos tuvieran condiciones de equidad en el acceso y tiempos.

Tiempo después, en agosto, se instauró que el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) que sería parte del sistema judicial federal. Desde ese momento, el TRIFE analizaría y validaría los resultados electorales, para declarar al presidente electo.

6 de Julio de  
1997

Nacional

Las elecciones federales intermedias fueron organizadas en su totalidad por el IFE y el PRI perdería la mayoría absoluta en el congreso y aunque aún contaba con la mayoría relativa, desde ese momento en adelante, el sistema político mexicano vería un congreso dividido por lo que el Ejecutivo tendría que negociar con los otros partidos políticos para lograr acuerdos legislativos.

Por otro lado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería elegido directamente por los ciudadanos, y no designado por el presidente como se hacía, por lo que el PRI también perdió ese sitio, que fue a parar al PRD con Cuauhtémoc Cárdenas.

2 de Julio del 2000	Nacional	El Presidente Ernesto Zedillo anunció y reconoció la victoria electoral del candidato presidencial del PAN, Vicente Fox, por lo que aún con las presiones de algunos líderes y gobernadores del PRI, quienes intentaron no reconocer los resultados, Ernesto Zedillo tomó su responsabilidad histórica con México y permitió la consolidación del régimen electoral, abriendo las puertas del sistema político nacional a una transición democrática pacífica y a la alternancia, demostrando así que su compromiso con la reforma democrática del país era genuino.
------------------------	----------	--

Fuente: Autor basado en Preston & Dillon, 2004: capítulos 2, 7-9

### **2.3 Retos para consolidar la democracia**

Después del 2000, México todavía contaba con los vicios y deficiencias que lo caracterizaban como una democracia defectuosa, mismos que representarían retos a vencer, puesto que muchos se han enraizado hondamente en la sociedad e instituciones gubernamentales.

Por ello, México tenía algunos de los elementos necesarios que hacían que nuestra democracia fuera aún más defectuosa porque tenía tintes de una democracia de dominio, substancialmente, por el fuertemente enquistado sistema corporativista, que tenía como fin controlar los reclamos sociales y reducir conflictos, por medio de negociaciones con los líderes sindicales, quienes normalmente eran los únicos beneficiados, aún así, este contexto resultó muy conveniente para el régimen pero representó un alto costo para nuestra vida política y democrática.

Sin embargo, es importante resaltar que el corporativismo mexicano puede rastrearse siglos atrás, desde la conquista española o el periodo de colonización, porque fue una herramienta por medio de la cual, las autoridades españolas pretendían conseguir la paz social y la reducción de conflictos, a través de negociaciones con ciertos sectores o líderes de comunidades, tal y como lo hicieron los misioneros jesuitas.

En su caso, el corporativismo mexicano moderno tuvo tintes distintos, que normalmente no pretendían que sirviera como una herramienta de representación o defensa de los derechos de los agremiados, sino que el gobierno buscó influir directamente en las estructuras y las decisiones de estas organizaciones, promoviéndolas principalmente de acuerdo al perfil y formas en las que convenían al régimen y para acallar los reclamos sociales por medio de canonjías a unos cuantos (Muñoz, 2006: 137).

Aún con la transición política, el corporativismo moderno siguió representando un riesgo para el establecimiento de prácticas

democráticas en el país, puesto que en vez de convertirse en escuelas de la democracia, su falta de transparencia, rendición de cuentas a sus miembros y la poca legitimidad de muchos de sus líderes, dañan las costumbres democráticas y afectan de manera directa la implementación de políticas públicas por parte de los representantes electos democráticamente, teniendo así, un poder de veto parcial, no en las leyes sino de facto.

Por otro lado, muchos de los líderes sindicales buscaron una adherencia al régimen y a algunas de sus prácticas antidemocráticas<sup>4</sup>, sin importarles el alto costo social que ello representaba. En muchos casos, no contribuyeron a la reducción de las inequidades socioeconómicas del país, debido a la falta de representación de los intereses de sus agremiados.

Tanto algunos líderes políticos como bastantes de los dirigentes sindicales buscaron preservar el sistema corporativista y lo defendieron, desde todos los frentes posibles, complicando de esta forma que se pudieran transformar las estructuras sindicales.

En el 2000, había una democracia defectuosa del tipo iliberal (Merkel, 2007: 4), que también contaba con algunos elementos del carácter delegativa, ya que el poder del Estado se centraba principalmente en el Ejecutivo, dañando de esta manera, el equilibrio con el Legislativo y Judicial, así como la rendición de cuentas horizontal entre éstos.

A pesar de ello, gracias a las reformas obtenidas antes del 2000, el Legislativo comenzó a tener mayor fuerza política, en particular después de que el PRI perdiera su mayoría absoluta en 1997. Mientras que el Poder Judicial aún no contaba con la fortaleza necesaria para proteger el estado de derecho y las garantías de todos los individuos de la sociedad, y, además, no

---

<sup>4</sup> En mayo de 1989, Cárdenas junto con otros desertores o miembros de la izquierda mexicana, fundan el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que se convertiría en uno de los principales partidos políticos en México.

tenía la posición para servir como un freno a los abusos de los otros poderes.

Como una democracia iliberal, aún con leyes que, en papel y en la constitución, parecían sumamente efectivas y concretas, en la realidad de su aplicación, los mexicanos vivíamos otro contexto, que amenazaba la consolidación democrática, debido a los hechos que sucedían a diario en el país y que dañaban a su vez el Estado de Derecho, no solamente a nivel federal, sino también en las entidades federativas y los municipios.

Siguiendo con el análisis hecho por Merkel (2004: 52-53), algunas de las otras razones por las que nuestra democracia era considerada defectuosa, todavía después del 2000, son las siguientes:

*Nivel de modernización:* las diferencias socioeconómicas en México han sido abismales por décadas y se acentuaron aún más después de las crisis económicas que vivió el país, por lo que para mediados de los años noventa, el treinta por ciento de la población mexicana se encontraba en condiciones de pobreza extrema (Levy, 2006: 4). Razón por la que los programas para aliviar la pobreza se tornaron esenciales para el establecimiento de una democracia social que ayudara a reducir las brechas entre ricos y pobres pero que también les diera a más mexicanos las condiciones necesarias para ejercer sus prerrogativas, al tener menos limitantes económicas, sociales o educativas.

*Capital social:* éste se encontraba principalmente acumulado en las clases medias y altas de la sociedad mexicana, que debido a las inequidades sociales, representaban un pequeño porcentaje de la población. Esta condición se acentuaba por la falta de acceso equitativo a educación de calidad, ya que las personas con más patrimonio tenían mayores posibilidades de acceder a una mejor educación, dejando así el capital social en manos de sólo unos cuantos. De esta forma, la reforma educativa se tornó esencial para el incremento de capital social

y la implementación de prácticas democráticas por parte de la población, sólo que ésta no llegaría en ese sexenio.

Sociedad Civil: aunque la sociedad civil jugó un papel trascendental para la alternancia democrática, no era suficiente para transformar las estructuras y los paradigmas sociales que habían existido por décadas, porque de manera general, la confianza entre la ciudadanía era relativamente frágil, principalmente, debido a la penetración de la corrupción en la sociedad y en las instituciones, no sólo gubernamentales sino también de aquellas organizaciones de origen ciudadano. Por otro lado, existía una fuerte desconfianza social hacia la mayor parte de los partidos políticos, así como hacia algunos grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil.

Tipo de régimen autoritario anterior: los vicios históricos heredados que se hicieron parte del sistema político, de las estructuras de la administración pública y también de la sociedad, por lo que los cambios no sólo debían fomentarse en el gobierno sino también dentro de la propia población. Resaltando, como comentamos anteriormente, que algunos de dichos vicios surgieron desde la época colonial.

## **2.4 Alternancia y acciones para el enraizamiento democrático (2000-2006)**

Bastantes de los aspectos que caracterizan a México como una democracia defectuosa, estuvieron principalmente relacionados con las actitudes de la sociedad y sus autoridades, ya sean electas o designadas.

Tanto la Constitución, como sus reglamentos y leyes secundarias, normalmente eran claros pero su aplicación distaba mucho de esa claridad, que en ocasiones, afectaba directamente al Estado de Derecho y a la gobernabilidad del país. Por lo tanto, las acciones realizadas por Fox, particularmente en el tema democrático, buscaron el cambio de hábitos y actitudes.

Con la llegada del nuevo gobierno, Fox reconoció la concentración excesiva de poder político en algunas instituciones o sectores de la sociedad, principalmente el Ejecutivo Federal, que además, se veía agravado por la falta de legalidad y la aplicación del Estado de Derecho (Fox, entrevista 2009).

Así pues, consideró que era necesario mostrarle a los ciudadanos que era posible gobernar sin imposiciones, que las controversias debían resolverse a través de los medios legales y la aplicación del Estado de Derecho y la legalidad, que son vistos como excelentes aliados para ejercer las funciones y el poder del Estado, por ello, la mejor forma para hacerlo era por medio de la aplicación de un régimen legítimo, que sólo los votos y el apoyo de la ciudadanía podrían brindar, para así también, reducir las violaciones a las leyes y que se consiguiera la protección de los ciudadanos (Fox, entrevista 2009).

Se promovieron condiciones económicas y fiscales sanas, con el fin de reducir las inequidades sociales y como un medio importante para generar elementos que permitieran mejorar los esfuerzos para la reducción de la pobreza, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De esta forma, se dio un incremento de las reservas internacionales a 80 mil millones de dólares, la reducción de la inflación de 5% en 2002 a 4% en 2005, así como un incremento en el PIB de 649 mil 76 millones de dólares a 768 mil 438 millones de dólares para el mismo periodo (BTI, 2008: 13).

A su vez, gracias al establecimiento de una economía sana, en 2006, se logró una transición presidencial económicamente estable sin generar sobresaltos como sucedía con anterioridad. Siguiendo con el análisis de la democracia mexicana, establecido de acuerdo a los principios de Wolfgang Merkel, a continuación se retoman los conceptos de los cinco regímenes parciales aplicados al primer gobierno de alternancia en

México, para así, comprender mejor las acciones emprendidas y sus contribuciones a la vida democrática de nuestro país.

### *Régimen Electoral*

El régimen electoral mexicano fue lo suficientemente fuerte para permitir la transición democrática del año 2000, aun así, después de este suceso, el IFE tomó un rol más relevante en los procesos electorales, consiguiendo mayor credibilidad ante los ciudadanos puesto que las instituciones electorales, no sólo a nivel federal, se robustecieran, por lo que “las reformas electorales han fortalecido considerablemente la participación democrática directa de todos los ciudadanos mexicanos en las instituciones gubernamentales y procesos” (HDR, 2002: 73).

El IFE también aseguró condiciones de respecto a los derechos electorales de cada ciudadano; los gobernantes y representantes fueron elegidos por medio de mecanismos democráticos; a su vez, como el régimen electoral se encontraba fundamentado en la Constitución, cualquier controversia podía ser llevada a la Suprema Corte o al TRIFE.

### *Libertades políticas*

Gracias al fortalecimiento de las instituciones electorales, así como del Poder Judicial, cada ciudadano o grupo de ciudadanos tuvo la facultad, en la práctica, de interponer medidas legales en caso de que cualquiera de sus derechos no fuera respetado. Aunque algunas personas aún tenían temor de realizar las denuncias o reportes oficiales, especialmente, por las posibles represalias o medidas coercitivas en su contra, éstas fueron aumentando.

De todos modos, ya que el Judicial tomó un nuevo impulso y fortalecimiento, los ciudadanos se supieron mucho más concientes de sus derechos y comprendieron mejor que las instituciones no estaban para abusar de ellos sino para protegerlos.

No obstante, la libertad de prensa y la defensa de los periodistas, siguieron siendo puntos sensibles que necesitaban una pronta atención, en particular, si se buscaba la consolidación de la democracia. Porque los medios de comunicación juegan un papel fundamental para analizar las políticas públicas e informar a la población, de una manera responsable, imparcial y crítica, de los acontecimientos que afectan su calidad de vida y desarrollo.

Razones por las cuales el gobierno se buscó sentar elementos para proteger la libertad de prensa y a los periodistas, no sólo contra la censura sino también contra las continuas violaciones a sus derechos por medio de amenazas, medidas represivas o hasta asesinatos.

Con el fin de proteger a los periodistas y promover la libertad de prensa, en febrero de 2006, se creó la Fiscalía Especial contra Delitos a Periodistas (FEDEAP), por lo que por primera vez en nuestro país, existiría un órgano especializado para velar por los derechos y las garantías de los periodistas.

Igualmente, en abril de 2006, se lograron reformas importantes como la despenalización de la difamación y la calumnia, por otra parte, también se respetaría el secreto profesional de los periodistas, viendo así, que ambos cambios dotaban de nuevas herramientas a la prensa pero, especialmente, daban más libertad para la crítica periodística y el debate.

Para el gobierno foxista la libertad de prensa era vista como un medio eficaz y una herramienta básica para establecer un balance entre sociedad y autoridades, ya que una prensa libre y autónoma del Estado, era uno de los pilares principales para enraizar la democracia mexicana (Fox, 2006: 51).

Desgraciadamente, no todos los esfuerzos pudieron concretarse, porque aunque en el nivel federal se buscó mayor protección para evitar los crímenes y abusos contra los periodistas, en algunas entidades las violaciones continuaron porque no

sólo se necesitan cambios en la legislación sino igualmente modificaciones en la actitud de los gobernantes y los ciudadanos, con el fin de respetar el trabajo de los periodistas y la libertad que necesitan para informar responsablemente de los acontecimientos que afectan en el contexto nacional y regional.

*Derechos civiles, rendición de cuentas horizontal y división de poderes*

Wolfgang Merkel distingue a los derechos civiles como una categoría distinta a la rendición de cuentas y la división de poderes, sin embargo, para el análisis del caso mexicano y de sus estructuras políticas, es necesario integrarlos para no limitar el estudio puesto que interactúan entre sí y se van definiendo continuamente, por lo que, cualquier factor que afecta a uno de estos puntos, tiene repercusiones en los otros.

Por ejemplo, si no existiera una verdadera división de poderes, alguno de éstos tendría mayor supremacía sobre los otros, como era el caso del Ejecutivo, lo que daba como resultado un sistema judicial débil que veía coartadas sus funciones para proteger los derechos de los ciudadanos, debido a su falta de independencia y amonestación de los otros poderes.

Dos de los elementos claves para transformar el país y contribuir al fortalecimiento de la democracia, son la educación y la responsabilidad social. Consecuentemente, el Gobierno Federal inició el Programa Especial para la Promoción Democrática, la Comisión de Fomentos a Organizaciones de la Sociedad Civil y el Sistema Integral de Vinculación con las Organizaciones, todas éstas, con la finalidad de promover la cultura cívica y la participación ciudadana. Los resultados de estos trabajos pueden verse en la tabla 3.

Tabla 3. Resultados anuales de los mecanismos para la integración de la participación ciudadana (2001-2006)						
CONCEPTO	INFORMACIÓN ANUAL					
	OBSERVADO					Esperado 2006**
	2001	2002	2003	2004	2005	
Instituciones y organizaciones capacitadas *	124	270	284	352	468	420
Cursos de capacitación desarrollados	3	5	4	8	9	12
Reuniones para la integración y vinculación ciudadana	245	246	221	873	714	240
Peticiones atendidas	5335	362	2375	889	848	240
Registro de organizaciones Información acumulada	4935	25603	40000	42564	43686	43686
* Las variaciones dependieron de la demanda y de factores no vinculados con el área.						
** Estimado						

Fuente: Autor basado en Preston & Dillon, 2004: capítulos 2, 7-9

De acuerdo a los datos presentados en la Tabla 3, se aprecian las acciones implementadas para formar a los ciudadanos, resaltando que la democracia no puede consolidarse sin la integración y la promoción de los grupos de la sociedad civil, pues éstos son copartícipes de las acciones gubernamentales pero, además, son un motor para presionar al gobierno en sus funciones, coadyuvar en su labor y proteger sus derechos.

No obstante y siguiendo con el análisis de los puntos previamente establecidos, la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en el Congreso de la Unión en 1997, implicó un duro golpe al sistema presidencialista mexicano, brindándole así, una mayor fortaleza al Legislativo desde antes del 2000.

En el caso del Ex Presidente Zedillo, la pérdida de la mayoría en el Congreso, no afectó radicalmente sus propuestas porque una gran parte de éstas fueron aprobadas, gracias a la participación de una oposición responsable, mientras que en el caso del congreso en el tiempo del gobierno del Ex Presidente Fox, “éste se volvió más asertivo, desafiando un porcentaje considerable de las propuestas hechas por él y reescribiéndolo todo” (Preston & Dillon, 2004: 513).

Se demostró que la división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo se volvió algo más tangible, no como una fachada que escondiera la fortaleza presidencial. Esto dio como resultado un sistema político más equilibrado, que en ocasiones se tornó menos eficiente, ya que el congreso bloqueó parte de las iniciativas esenciales e importantes presentadas por el Ejecutivo (BTI, 2008: 8 & 10).

Por primera vez en más de medio siglo, el Ejecutivo tuvo que cabildear para conseguir que las reformas que éste proponía tuvieran buen término, al ser aprobadas por el Legislativo.

De este modo, se promovió una genuina división de poderes por medio de una relación transparente y respetuosa entre éstos, por lo que aún con un congreso que por primera ocasión vivió un

multipartidismo<sup>5</sup> efectivo, el 78.4% de las propuestas hechas por el presidente fueron aprobadas (Informe de Gobierno, 2006: 484).

Otro punto importante, es que se promovió que el federalismo se llevara de mejor manera en la práctica, partiendo desde una visión municipalista, donde se respetara la autonomía de los estados y municipios, por lo que una herramienta concreta para dicha aplicación fue la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en 2004.

La CNH fue desarrollada como un acuerdo nacional para promover un mayor y mejor diálogo entre los tres niveles de gobierno, desde el federal hasta el municipal, así como del Congreso de la Unión y los congresos locales, incluyendo a la sociedad. Fue implementado para analizar el ingreso público y sus gastos, contar con una mejor supervisión de recursos y promover la transparencia y la rendición de cuentas (Informe de Gobierno, 2006: 484).

Por otra parte, un flagelo que ha estado presente en la sociedad y en las instituciones mexicanas, ha sido la corrupción, que es uno de los obstáculos principales para lograr la consolidación democrática porque ha afectado todas las áreas de la vida política del país, reduciendo los derechos de los ciudadanos y la protección de éstos en contra de los abusos de sus representantes o autoridades.

Por lo que un gobierno más transparente y que tenga mejores mecanismos para la rendición de cuentas, reduce las probabilidades para la corrupción. Las administraciones federales previas, no fueron tan transparentes ni rindieron cuentas de manera institucional y clara sobre sus acciones de gobierno, dando espacio a posibles abusos e ilegalidad.

---

<sup>5</sup> México tiene un sistema multipartidista donde los principales partidos a nivel nacional son el PRI, PAN y PRD, aún así, existen cuando menos otros cinco partidos menores.

Debido a estas circunstancias, se implementó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) misma que sirvió como ejemplo para la mayor parte de los estados de la República, pero que de manera efectiva fue aplicada por el Gobierno Federal. Posteriormente, como una forma de consolidar la aplicación de esta ley, se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información (IFAI)<sup>6</sup>.

El Ejecutivo se volvió más transparente y empezó la rendición de cuentas institucionalizada en México, no sólo de manera horizontal, sino también vertical hacia la sociedad, de esta forma, cualquier persona podría tener acceso a la información del Ejecutivo, siempre y cuando ésta o fuera considerada como confidencial o reservada.

Muy poca de la información fue catalogada con dicha distinción durante dicho sexenio, ya que desde el 12 de junio de 2003 al 30 de junio de 2006, se hicieron más de 140 mil peticiones y sólo el 3.3% fue considerado como reservado o confidencial, además, se respondieron en menos de once días hábiles (Informe de Gobierno, 2006: 495).

Otra medida que se utilizó para reducir la corrupción, fue la implementación de los Programas Operativos para la Transparencia y Control de la Corrupción (POTCC). Desde enero de 2001 hasta agosto de 2006, gracias a los POTCC's, se aplicaron 35 mil 449 sanciones a 27 mil 424 servidores públicos con el fin de reducir los índices de corrupción en el gobierno federal, a su vez, con el fin de profesionalizar el servicio público, en 2003 se aprobó la Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, para que de esta forma no sólo se redujera la corrupción, sino que se fomentara la eficiencia (Informe de Gobierno, 2006: 496).

---

<sup>6</sup> México tiene un sistema multipartidista donde los principales partidos a nivel nacional son el PRI, PAN y PRD, aún así, existen cuando menos otros cinco partidos menores.

La Suprema Corte jugó un papel fundamental para brindar mayor certeza a los ciudadanos, así como a los otros poderes, ya que de septiembre de 2005 a julio de 2006, se presentaron cincuenta y ocho controversias constitucionales entre los poderes y ciudadanos. De esta manera puede verse que después del 2000, la autonomía de la Suprema Corte se vio fortalecida, fundamentalmente, porque sus miembros ya no eran designados por un Congreso que estaba integrado principalmente por un solo partido sino por un cuerpo multipartidista que aseguraba mayor legitimidad y equidad (BTI, 2008: 9).

Adicionalmente, tanto el IFE como el TRIFE, tuvieron mayor capacidad de acción para regular las relaciones entre los partidos políticos y, además, determinaron solución a controversias existentes entre los poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, en lo que refiere a los procesos electorales. El Judicial limitó el poder del Ejecutivo, para que éste no tuviera injerencia en dichos procesos, ya que el Presidente podía llegar a tener gran influencia en los procesos electorales.

### *Representantes electos con poder efectivo para gobernar*

El poder efectivo para gobernar se encontraba afectado y disminuido por distintos factores como la corrupción, la fortaleza ilegítima de algunos sindicatos, así como el crimen organizado que afectaba fuertemente la capacidad de acción del Estado.

Por otro lado, no eran sólo actores externos al gobierno los que delimitaban su poder efectivo para gobernar sino que también podían verse involucrados otros, como los partidos políticos, cuando sus prioridades no iban acorde con los intereses del país. Porque los institutos políticos podrían ver en el fracaso del gobierno, terreno político fértil para fortalecer sus intenciones e intereses partidistas.

Vicente Fox buscó que se respetara el Estado de Derecho, la legalidad y la división de poderes como una forma de fortalecer las instituciones gubernamentales y democráticas, aun así, en la búsqueda de dicho respeto, algunos sectores de la oposición tomaron ventaja de la situación de dos formas:

1) Ciertos grupos del antiguo régimen percibieron la ocasión como una oportunidad para bloquear las acciones del gobierno y reorganizar su estructura para tomar mayor fuerza política, dejando así, mejores posibilidades para ganar la elección de 2006.

2) En el caso de algunas facciones del PRD, decidieron bloquear las propuestas, apostando al fracaso de México para que, de esta forma, ellos tuvieron más posibilidades de llegar a la presidencia.

Por lo que, de manera interna, algunos de los actores democráticamente electos, abusaron de su posición y de la democracia, para intentar llegar al poder político sin importar los costos.

La nueva estructura política de México, debía regirse de acuerdo a relaciones simétricas y a la corresponsabilidad entre los poderes del Estado, para que se presentaran mejores evaluaciones entre sí y, a su vez, se dieran las sanciones necesarias para fortalecer el Estado de Derecho (Fox, 2006: 30).

El crimen organizado es un flagelo que ha atormentado a México por años, que aunado a la corrupción de algunos funcionarios de los tres niveles de gobierno, ha tomado proporciones preocupantes en algunas regiones del país, que ponen en riesgo la aplicación del Estado de Derecho y la libertad para ejercer las funciones de los representantes democráticamente electos.

Por ello, en 2001, se creó la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), con el fin principal de mejorar la lucha contra el crimen organizado y reducir los índices delictivos en el país.

Por su parte, la Policía Federal Preventiva (PFP) tuvo una mayor y mejor coordinación con las autoridades municipales y estatales, así como con otras áreas del Gobierno Federal, por lo que se buscó unificar esfuerzos con todos los niveles de gobierno, para que de manera conjunta, se atacara al crimen organizado, sin embargo, éste siguió fortaleciéndose, principalmente, por la corrupción de algunos gobiernos y la cantidad de recursos económicos que han tenido.

### **3. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

La democracia no puede consolidarse o enraizarse hasta que las inequidades socioeconómicas se hayan aminorado considerablemente. Las diferencias sociales pueden generar conflictos entre distintas estructuras de la sociedad o crear circunstancias que podrían desencadenar prácticas antidemocráticas, especialmente, porque se trataría de utilizar la necesidad como herramienta para modificar las preferencias electorales.

Algunas democracias latinoamericanas se han vuelto defectuosas o simplemente no se han consolidado porque los ciudadanos no han percibido sus beneficios en su día a día o no la consideran un bien propio que se vincule con sus recursos, calidad de vida o ingreso.

Como la ciudadanía latinoamericana no ha percibido grandes cambios o beneficios originados por la democracia, es que les ha resultado indiferente, sin embargo, la redistribución equitativa de los recursos, así como la justicia social, deben ser consecuencias deseables de las democracias, pero desgraciadamente, éstas no son suficientes para consolidar las condiciones democráticas y menos si no son vistas tangiblemente por la población (Merkel, 2004: 36).



Fuente: Autor

Las políticas sociales y la gobernanza influyen en la consolidación o calidad de la democracia, generando una correlación, como se puede ver en la figura 2, que muestra como estos elementos son complementarios entre sí y que existe una interacción entre ellos.

De forma más clara, la figura 2 puede explicarse de la siguiente manera: una vez que existe la alternancia y hay ciertas condiciones democráticas básicas, se debe promover la gobernanza, el Estado de Derecho y las mejores condiciones económicas con el fin de optimizar las políticas sociales y crear los medios de desarrollo necesarios – acceso a la educación, vivienda, salud e ingreso digno – para cada habitante.

Las buenas condiciones económicas, resultan fundamentales para que la ciudadanía mejore su calidad de vida pero también, gracias a las finanzas sanas y responsables de los gobiernos, es posible incrementar los beneficios sociales que ataquen a la pobreza.

Consecuentemente, por medio de las políticas sociales y los medios de desarrollo, el Estado es capaz de moldear a la población de manera positiva para crear capital humano y social, generando así, ciudadanos con una mayor libertad de elección, responsables de sus acciones y decisiones, particularmente, porque cuentan con el conocimiento de sus derechos, pero a su vez, de sus obligaciones consigo mismos, su comunidad y su país, aumentando su nivel de vida y logrando el desarrollo integral de la persona.

Por ello, las políticas sociales contribuyen de manera directa en el mejoramiento y la consolidación de la democracia, sin embargo, no sólo las democracias pueden generar políticas sociales exitosas puesto que también ha habido regímenes autoritarios que logran reducir los niveles de pobreza (Bangura & Hedberg, 2007: 22).

Una visión integral de las políticas públicas, en las que se tenga en cuenta las distintas etapas de la existencia de la persona y su relación con su sociedad, permite que la democracia rinda más frutos en el nivel de vida de la población, pero, además, mejora el capital social y humano para consolidar las condiciones democráticas.

Esto deja ver que la democracia y las políticas sociales deben estar vinculadas a la idea de la libertad, ya que el Estado tiene la obligación de brindarle a cada uno de sus ciudadanos los medios necesarios para que tomen sus propias decisiones, permitiéndoles aplicar su libre albedrío, basado en lo que es mejor para la persona y no de acuerdo en lo que sus circunstancias socioeconómicas le permitan. Las personas no pueden ser libres o sentirse como tal sin los medios educativos, económicos y de salud para hacerlo, por lo que hasta que no se consigan esas satisfacciones, la democracia puede verse amenazada (Van Parijs, 1995: 17).

De acuerdo al Reporte de Desarrollo Humano sobre México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002: 1), el desarrollo le brinda mejores oportunidades a la gente y aumenta sus opciones, dándoles una verdadera libertad de elección.

Un elemento que debe ser tomado en cuenta para etiquetar a un régimen como democrático, es el conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones, basado en la educación y en el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.

Si los individuos no cuentan con el conocimiento necesario para analizar y sopesar las consecuencias de sus decisiones y acciones, las personas no tienen la oportunidad de elegir con completa libertad sobre lo que es mejor para sí mismos, ya que se encuentran atados a las cadenas de la ignorancia y/o a la falta de información.

Por ello, una decisión basada en el conocimiento, le brinda libertad a los ciudadanos, ya que éstos no pueden ser engañados tan fácilmente por el populismo, el corporativismo o cualquier otra ilusión antidemocrática que sólo tergiversa o disfraza el camino que lleva al enraizamiento de la democracia.

Así pues, debe existir una correlación entre la democracia y la política social, puesto que ambas deben crear condiciones para un mejor desarrollo humano y el establecimiento del bien común, por ello, una no debería desplegarse sin la otra, mucho más si se analizan dentro de una visión humanista e integral.

Además, la reducción de la corrupción, así como la implementación de mejores prácticas gubernamentales, brindan mayor certidumbre a la población e incrementan las posibilidades para un desarrollo humano integral que lleve a cada individuo a un porvenir más pleno.

### **3.1 Pilares de la política social**

Poco antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, surgió la necesidad imperante de establecer mecanismos que ayudaran a reducir la miseria que reinaba en la mayor parte de Europa, por lo que los programas de combate a la pobreza emergieron, convirtiéndose en elementos esenciales de las políticas públicas, debido a que servían como un mecanismo redistributivo de la riqueza en la sociedad para reducir las diferencias socioeconómicas.

Ante este panorama, William Beveridge fue uno de los pioneros que argumentó a favor del establecimiento de un estado de bienestar del tipo social, que buscara la reducción de la pobreza y que estuviera conformado por cinco puntos principales o gigantes (en Hudson & otros, 2008: 7). Por lo que siguiendo con sus ideas, se toman los siguientes pilares del estado de bienestar, mismos que pueden ser divididos de acuerdo a la tabla 4:

Tabla 4. Pilares de la política social y temas que atacan

Pilares	Temas a atacar
Seguridad social	Deficiencias de ingreso
Empleo	Falta de empleos
Vivienda	Acceso y viviendas de baja calidad
Educación	Acceso a la educación
Salud	Acceso al servicio médico

Fuente: Autor basado en Hudson & otros, 2008: 7

Las políticas sociales deben atacar algunos o la mayoría de los temas mencionados, dependiendo en las circunstancias y necesidades de cada país, aún así, en aquellos contextos en desarrollo, como es el caso de México, las políticas sociales integrales deben contrarrestar todos los rubros que establece Beveridge, con el fin de reducir las inequidades socioeconómicas lo más pronto posible y hacerlo de manera efectiva.

Cuando los pilares están cubiertos, no quiere decir que deban de disolverse los programas sino que deben evolucionar para crear una red social que tenga la capacidad de proteger o acoger a los ciudadanos ante cualquier eventualidad, como es el caso del seguro de desempleo que existe en países como Alemania.

Aunque se analizará el Programa Oportunidades de manera específica, es importante mencionar que éste sólo ha sido una rama de la política social mexicana para crear esa red social, por lo que desde los inicios de dichas políticas, por medio de PROGRESA<sup>7</sup>, estas herramientas han sido vistas por el gobierno como un elemento más de una estrategia general. Sin embargo, gracias a una perspectiva humanista, su aplicación se ha vuelto más integral y ha atacado más elementos que influyen en el desarrollo humano<sup>8</sup>, llegando a quienes más lo necesitaban.

Para el gobierno de Vicente Fox, era claro que los ciudadanos demandaban una combinación entre la democracia, el desarrollo económico y la equidad social, con el fin de generar e implementar una democracia social, por lo que el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo se convirtió en uno de los ejes rectores de la administración (Fox, entrevista, 2009).

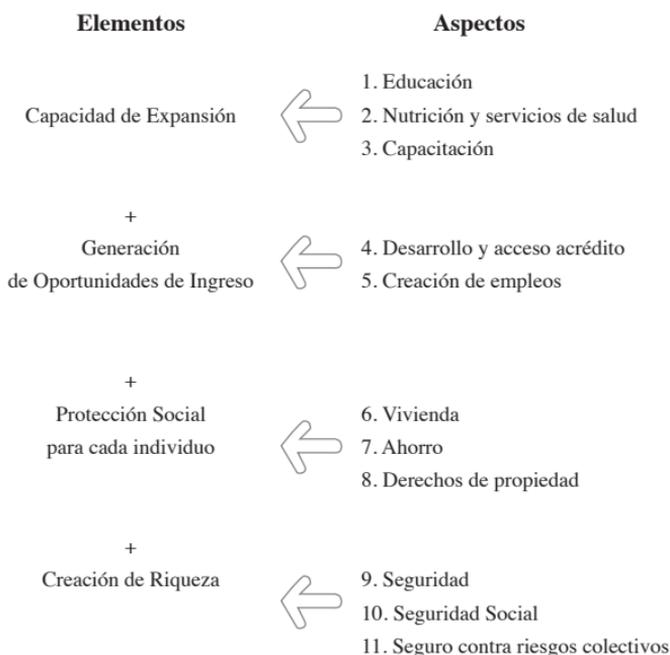
En México, las políticas para aliviar la pobreza y las inequidades sociales se desarrollaron por medio de la Estrategia Contigo,

.....  
<sup>7</sup> PROGRESA fue implementado por Ernesto Zedillo en 1997. Es visto como el principal sustento de la política social en México.

<sup>8</sup> El concepto se explica con mayor precisión en la sección siguiente.

misma que promovió una perspectiva de gobierno integral, que unificó políticas sociales y económicas, atacó simultáneamente las causas de la pobreza y tuvo la capacidad de apoyar a la población durante todas las etapas de la vida, teniendo a su vez, una gran transversalidad para trabajar con grupos vulnerables y con cualquier otro sector de la sociedad (Fox, entrevista, 2009).

Figura 3. Elementos y aspectos que integraron la estrategia Contigo



Los fines principales de la estrategia Contigo eran complementarios ya que éstos: 1) brindaron beneficios sociales esenciales para todos los mexicanos y 2) activaron mecanismos para la promoción de un desarrollo humano integral y crecimiento económico.

La Estrategia Contigo, como puede apreciarse en la figura 3, aplica una perspectiva muy completa, basada en cuatro elementos, mismos que se interconectan y complementan por medio de once aspectos que promueven las condiciones para el desarrollo humano.

Como parte de la Estrategia Contigo, Oportunidades se ha convirtió en uno de los principales esfuerzos para disminuir la pobreza en México, ya que su enfoque permite atacar de manera directa algunos de los cinco pilares de la política social: educación, salud, nutrición y deficiencias en el ingreso.

Además de Oportunidades, la política social en nuestro país ha vinculado sus beneficios con otros programas, mismos que le han sido complementarios, como el caso del Seguro Popular, un beneficio que se ha otorgado a aquellas familias que no cuenten con seguridad social en temas de salud, tales como trabajadores informales o agricultores.

### **3.2 Medición de los niveles de pobreza**

Antes del 2000, las cifras y los índices, no sólo para temas sociales sino de cualquier otro rubro, eran elaborados principalmente por el gobierno, así que ante los ojos de la mayor parte de la ciudadanía no contaban con gran validez y objetividad. De tal modo, que en el presente no sólo se tomarán en cuenta las cifras oficiales sino también los datos obtenidos del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, que contiene información de diferentes etapas de la administración presidencial de 2000 a 2006.

Con la fundación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), México fue capaz de medir de manera objetiva y específica los resultados generados por las políticas sociales implementadas por las autoridades. No obstante que su fundación en 2004 representó un gran avance en la evaluación de las políticas sociales, con el fin de brindar

una visión más uniforme a nivel internacional, algunos de los datos aquí utilizados se refieren a la información que brinda el parámetro internacional del Índice de Desarrollo Humano.

Desde la creación del CONEVAL, fue posible analizar los resultados de las políticas sociales de manera académica y con estándares de calidad capaces de sobrepasar las coyunturas políticas, logrando así, que la lucha contra la pobreza fuera más objetiva, sin tintes partidistas y garantizando su imparcialidad, para dotar a los mexicanos de una herramienta que promueva la transparencia y la rendición de cuentas y que, por ende, fortalezca la democracia.

### ***3.2.1 índice de Desarrollo Humano***

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los Reportes de Desarrollo Humano (RDH) han sido promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde la década de los años noventa. A pesar de ello, en México no se habían concretado, afectando la efectividad de la transparencia y la rendición de cuentas en las cifras oficiales en el rubro.

A partir de la alternancia en el Gobierno Federal, México comenzó a colaborar con los análisis del PNUD y a transparentar las cifras sobre la pobreza en el país y el verdadero panorama de las políticas sociales, de acuerdo a estándares internacionales con mayor objetividad y legitimidad, lo que permitiría medir de una manera más fidedigna los resultados, las deficiencias o los aciertos de los programas para aliviar la pobreza (UNDP, 2002: VII).

Con estos índices, el PNUD mide el desarrollo humano a través de tres dimensiones: longevidad, conocimiento y acceso a recursos, tomando como indicadores la esperanza de vida al nacer, alfabetización y matrícula escolar y el (PIB) Producto Interno Bruto (PNUD, 2002).

Estos elementos permiten analizar otros aspectos de la vida de un país, con el fin de medir el acceso a los medios de desarrollo, por lo que no sólo analiza temas económicos. Dentro de esta medición, mientras más cerca se esté del valor 1, más alto es el Índice de Desarrollo Humano de dicho país.

### ***3.2.2 Índice de medición nacional***

Para colaborar de manera continua y a largo plazo con el desarrollo social del país, era necesario establecer mecanismos que permitieran dicho trabajo, aún con cambios de gobierno y/o partido, por lo que el 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que permitiría transparentar y hacer más eficientes los esfuerzos en el tema.

Sabiendo de la necesidad de profundizar el análisis y la evaluación de las políticas públicas sociales y de reducción de la pobreza, el gobierno mexicano decidió establecer nuevas herramientas que permitieran obtener una radiografía más clara del contexto nacional, pero que a su vez, ampliaran los esfuerzos y los resultados del IDH, de esta forma, se fundó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que tuvo su sustento en la LGDS.

El CONEVAL es una herramienta que ayuda a tener mecanismos de medición más objetivos y con validez institucional, sobrepasando los estándares internacionales. Éste funge como una entidad pública autónoma y descentralizada que marca los criterios para evaluar los niveles de pobreza en México. Se fundó en 2004 y sus funciones son las siguientes ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)):

1. Regular y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social, así como las acciones o los programas que implementen los distintos órganos de gobierno en el rubro.

2. Marcar los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza en México, siendo de suma relevancia, que el análisis debe garantizar transparencia y objetividad.

Con el CONEVAL, México ha mostrado su compromiso con el desarrollo social porque no sólo se ha conformado en basar sus evaluaciones en lo establecido por el PNUD sino que ha ido más allá y ha establecido herramientas emanadas en otros indicadores y de acuerdo a las condiciones nacionales, para que así, los resultados, tanto positivos como negativos, puedan evaluarse y se busquen nuevas formas de mejorar las políticas sociales.

Para su análisis, el CONEVAL toma las siguientes variables con el fin de medir la pobreza en México que, además, muestran una evaluación integral de los elementos que influyen en el desarrollo de cada familia y hogar:

- Ingreso per capita corriente.
- Nivel de rezago educativo en el hogar.
- Acceso a servicios de salud.
- Acceso a seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a servicios básico de vivienda.
- Acceso a alimentación.
- Nivel de cohesión social.

De esta forma, el trabajo del CONEVAL permite un análisis más amplio que el de los estándares internacionales, pero a su vez, esto da la posibilidad para que el consejo mida la pobreza con otra herramienta, lo mapas de pobreza, mismos que se dividieron de la siguiente manera para el sexenio en cuestión (SEDESOL, 2008):

1. Pobreza alimentaria: se reconoce a las viviendas que cuentan con un ingreso per cápita menor para poder cubrir sus necesidades alimentarias.

2. Pobreza de capacidades: cuando en las viviendas no se cuenta con el ingreso suficiente para cubrir los requerimientos básicos de consumo relacionados con alimentación (canasta básica), salud y educación.

3. Pobreza de patrimonio: viviendas con un ingreso menor al que se necesita para cubrir los requerimientos de consumo en alimentación (canasta básica), educación, vivienda, vestido y transporte público.

De acuerdo a los tipos de pobreza establecidos por el CONEVAL, en el año 2000 habían 97 millones 483 mil 412 habitantes en el país de los cuales el 24.1% vivían en condiciones inferiores a la pobreza alimentaria, 31.8% debajo del parámetro de pobreza de capacidades y 53.6% bajo pobreza de patrimonio (CONEVAL, Comunicado de prensa: 003/2008).

La tabla 5 muestra las entidades de la República con los niveles más altos en lo que se refiere a pobreza alimentaria en el año 2000, resaltando que con PROGRESA no se logró llegar a ellos, pero gracias a Oportunidades, como se verá en el análisis de los resultados, éstos fueron de los más beneficiados.

Tabla 5. Estados con el índice más alto en pobreza alimentaria

Estado	Población del estado (%) bajo pobreza alimentaria
Chiapas	53.3%
Oaxaca	52.7%
Guerrero	50.8%
Puebla	40.3%
Veracruz	37.8%

Tabla 5. Estados con el índice más alto en pobreza alimentaria

### 3.3 Desarrollando oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha representado un proceso de cooperación continua entre distintas Secretarías de Estado a nivel federal, así como de organismos como el IMSS o dependencias como la Secretaría de Educación Pública y de Desarrollo Social. Sólo que fue la última, la encargada de coordinar los trabajos y ejercer un verdadero liderazgo de evaluación y aplicación, bajo la dirección de la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota.

Uno de los enfoques principales de Oportunidades fue la innovación de brindar incentivos económicos a las familias, especialmente a las mujeres, con el fin de reducir la pobreza y crear cambios de actitud en los beneficiarios.

En la tabla 6 se muestran los cambios que tuvo el programa Oportunidades desde sus inicios, como PROGRESA, hasta 2006, denotando su amplitud y alcance:

Tabla 6. Etapas de Oportunidades

Etapa 1 1995-1997	Etapa 2 1998-2001	Etapa 3 2002-2004	Etapa 3 2002-2004
Proyecto piloto	Cobertura rural y semi-urbana	Cobertura urbana y semi-urbana	Cobertura total

Fuente: Levy (2006: 116)

Como se establecía anteriormente, Oportunidades tomó elementos esenciales de PROGRESA, que se inició en 1997 durante la administración de Ernesto Zedillo, sólo que es hasta el enriquecimiento del programa, después del año 2000, cuando se consiguió que los beneficios fueran más integrales y que llegaran a las comunidades más necesitadas y menos accesibles.

Las metas centrales para la creación de Oportunidades, desde sus inicios en el gobierno de Zedillo, era la reducción de las inequidades y para que sirviera como un medio que mejorara las prácticas gubernamentales, por medio de la disminución de la corrupción, el buen uso de los recursos y la reducción de los costos de la burocracia o procesos innecesarios.

Santiago Levy jugó un papel trascendental en el diseño del programa, esencialmente, al establecer las transferencias monetarias, que fue la parte más innovadora de Oportunidades, haciéndolo un ícono a nivel mundial. Levy sentó las bases para que se tuviera evaluaciones continuas y periódicas, para que de esta manera, se contara con una mayor validez sobre los resultados obtenidos.

Gracias al perfil académico que ha tenido Oportunidades -que le impregnó Levy- el programa ha sido una de las políticas públicas más estudiadas a nivel mundial, ya que además cuenta con su propia unidad de investigación, que fundamenta sus resultados en estadísticas, encuestas y documentos, no sólo realizados de manera interna, sino también teniendo la participación de académicos e investigadores externos. Dando como resultado, la aplicación de mejoras continuas, que se realizan con rigor científico y académico (Rosenberg, 2008: 3).

Cuando se inició el programa, como PROGRESA, fue implementado después de un proyecto piloto que permitió a las autoridades evaluar los resultados en condiciones de análisis y rigor académico, dejando ver que un modelo de transferencias monetarias podría tener buenos resultados, especialmente, después de la crisis económica que vivió nuestro país al inicio del gobierno de Zedillo, puesto que, debido a ésta, el número de personas viviendo en extrema pobreza se incrementó de 21 millones a casi 38 millones de personas (Gómez-Hermosillo, 2005: 13).

El proyecto piloto se implementó en el estado de Campeche en 1995, donde se aplicó a 31 mil familias, sustituyendo subsidios en especie por transferencias monetarias con requisitos básicos a los beneficiarios, como asistencia a clínicas de salud. Los resultados fueron evaluados por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Secretaría de la Contraloría.

Este cambio en las políticas públicas en México, marca una gran diferencia en la forma en la que se combatía en antaño la pobreza, cuando la ayuda podría llegar a ser clientelar, no tocaba las zonas más necesitadas o se gastaban demasiados recursos en llevar apoyos en especie y en altos costos de operación.

Algunas de las críticas de los inicios del programa, es que sólo se hacían transferencias monetarias en los lugares donde la pobreza no era tan marcada y en las poblaciones de tamaño medio y urbanas, por lo que el apoyo no se entregaba directamente a quienes más lo necesitaban (Levy, 2006: 34-35). Empero, eran sólo los inicios del programa, mismos que fueron la base fundamental para que el gobierno de Fox los pudiera retomar para enriquecerlos con una visión humanista, dando como resultado, uno de los mejores esfuerzos a nivel mundial para combatir la pobreza.

Oportunidades se convirtió en un programa pionero a nivel mundial porque:

- a. Ataca tres temas conjuntamente (educación, nutrición y salud);
- b. Motiva condiciones específicas por parte de los beneficiarios para mejorar sus hábitos y tener cambios de actitud;
- c. Cambió los métodos de ayuda social, haciendo que éstos rindieran más cuentas y que no se basaran en la percepción de los oficiales con quienes se hacen los trámites;

- d. Sustituyó los subsidios en especie por transferencias monetarias; y
- e. Tiene una perspectiva basada en una perspectiva de vida, teniendo en cuenta todas sus etapas y altibajos (Levy, 2006: 33).

Antes de la creación de Progres- Oportunidades, el Ejecutivo Federal utilizaba medios etiquetados, como subsidios en especie para la tortilla, para aliviar superficialmente la pobreza en el país, sólo que en ocasiones no eran muy claros sus procedimientos y no existía transparencia en la entrega de los recursos.

Además, los programas etiquetados tenían una cobertura escasa en zonas rurales, la dispersión de la población hacía más difícil el reparto de los recursos, existían gastos administrativos muy altos, existía exclusión e inclusión en áreas urbanas, así que por consecuencia, los apoyos no cumplían con sus funciones (Levy, 2006: 5-6).

En el 2000, PROGRESA tenía un poco más de dos años en funcionamiento y contaba con resultados positivos, porque cubría 2.5 millones de familias en grandes ciudades y en comunidades de más de 2 mil 500 habitantes<sup>9</sup>, teniendo opiniones positivas por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Gómez-Hermosillo, 2005: 3).

De acuerdo a Levy (2006:113), Fox mostró su compromiso con la lucha contra la pobreza al continuar y mejorar el programa, que algunas de sus bases tuvieron su inicio en la administración de Zedillo, aplicándolo de una manera responsable y sin tintes paternalistas.

Al tomar las buenas prácticas de gobierno de la administración anterior, el gobierno de Fox sentó el precedente para poner

.....  
<sup>9</sup> Los resultados del programa se analizan en la sección siguiente.

fin a aquella tradición que dictaba que se tenía que eliminar cualquier vínculo con las políticas de sexenios pasados y que, en cierta forma, se tenían que reinventar las políticas públicas.

Uno de los elementos esenciales del éxito del programa ha sido su continua evaluación, que ha permitido obtener los elementos necesarios para analizar los resultados previos y aplicar cambios que permitieran enriquecerlo. Es importante mencionar que no sólo significó un cambio de nombre, sino un cambio de perspectiva al hacerlo más integral y que tocara más aspectos de la vida de los beneficiarios.

Los objetivos de Oportunidades, se pueden describir de la siguiente forma (Levy, 2006: 21):

- Mejorar la salud y nutrición de los hogares de escasos recursos.
- Ayudar a niños y jóvenes a terminar sus estudios hasta preparatoria.
- Integrar los esfuerzos en nutrición, salud y educación para que el desempeño escolar de los beneficiarios no se vea afectado por enfermedad, pobreza o necesidad de trabajar.
- Efecto de redistribución económico.
- Motivar a todos los miembros de las viviendas para que tomen responsabilidad de sus acciones de cara a su desarrollo, educación, prevención de enfermedades, tamaño de sus familias, salud, etc.

Para acceder a los beneficios de Oportunidades, los miembros de las viviendas requieren llenar un cuestionario, que posteriormente es analizado de acuerdo a los datos obtenidos con el censo de población más actualizado, sondeos de ingreso y gasto, así como los mapas de pobreza expedidos por el CONEVAL (Gómez-Hermosillo, 2005: 6). Con esta forma de otorgar los recursos, también se revaloriza la dignidad de la persona porque se deja de estigmatizar a los beneficiarios y,

además, los procedimientos se institucionalizan, dejando la subjetividad de los funcionarios para otorgar los recursos y reduciendo la posibilidad de que exista corrupción.

Después de que son seleccionados, de acuerdo a parámetros previamente establecidos, y que por ende, no dependen de la percepción de los funcionarios del programa, los únicos requisitos que se requieren para recibir los beneficios son el cumplimiento de la asistencia a la escuela, la asistencia periódica al médico y a talleres, principalmente, aplicable a madres de familia para que mejoren su salud y conocimiento sobre higiene, temas de salud y derechos de la mujer, para que ellas tengan un rol mucho más activo en la sociedad, logrando así, una mayor equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

### **3.4 Mejoras al programa**

Uno de los problemas más comunes que enfrentan los programas para reducir la pobreza en cualquier parte del mundo, es la estigmatización de los beneficiarios, sin embargo, en el caso de Oportunidades se reduce este fenómeno gracias a las transferencias monetarias por medio de tarjetas de débito en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) o a través de las órdenes de pago.

De esta forma, sólo al momento de su registro, es cuando viven cierta estigmatización social pero, posteriormente, gracias a las transferencias monetarias, los beneficiarios pueden adquirir sus productos o utilizar sus recursos como cualquier otra familia, teniendo igualdad de condiciones y mayores oportunidades

De acuerdo a SEDESOL (2008: 14-16), al final del sexenio de Fox, los miembros del programa recibieron los siguientes beneficios:

- Transferencias monetarias entregadas principalmente a mujeres. Justamente se consigue que tengan mayor

confianza en sí mismas, más libertad de movimiento y un nuevo reconocimiento de su importancia en la sociedad y la familia, así como la adquisición de más conocimientos sobre sus derechos y responsabilidades, tanto con ellas mismas y sus familias, que no sólo obtienen a través de los talleres sino igualmente por medio de la nueva dinámica familiar que les otorga el programa (Levy, 2006: 71).

- Los niños y los adolescentes que comienzan su tercer año en la educación primaria hasta el último año de preparatoria pueden ser acreedores de becas escolares.
- Incentivos económicos a los estudiantes que terminan su preparatoria antes de los 21 años.
- Suplementos alimenticios para niños de entre 6 y 23 meses, niños desnutridos de 2 a 5 años, mujeres embarazadas o en lactancia.
- Garantía al paquete básico de servicios médicos y talleres educativos en su comunidad, primordialmente enfocados a las y los beneficiarios de 15 años en adelante.

Por siglos, México ha tenido un desarrollo humano desigual que ha dado pie a diferencias socioeconómicas entre las distintas regiones del país, ya que, por ejemplo, en algunas zonas de la Ciudad de México, se tienen niveles del IDH comparables con ciudades europeas, mientras que en el caso de Chiapas, en algunas partes, se tienen los mismos niveles que los territorios ocupados en Palestina.

Es por ello que gracias a la visión integral y humanista con la que se enriqueció a Progresá, que se ha ampliado la capacidad de los programas sociales para acceder a las zonas más pobres del país, más alejadas y con mayor marginación.

Como resultado, en las entidades con los valores más bajos del IDH, más del 50% de la población total de dichas entidades reciben apoyo por parte de Oportunidades, tal y como se puede apreciar en la tabla 7. De esta forma, se beneficia a quien más lo necesita y se tiene acceso a regiones que por décadas habían recibido sólo apoyos someros, clientelares o que nunca los habían recibido.

Tabla 7. Relación de entidades con los valores más bajos del IDH y población total beneficiada

Entidad	IDH	Población (%) total beneficiada
Chiapas	0.7114	61.3%
Oaxaca	0.7202	52.6%
Guerrero	0.7334	51.5%
Puebla	0.7459	32.6%

Autor basado en SEDESOL, 2008: 13

Con los cambios y el enriquecimiento del programa, siete de cada diez beneficiarios vivían, en 2008, en comunidades de menos de 2 mil 500 habitantes y más del 20% de las personas que recibían apoyo del programa vivían en áreas indígenas, que suelen tener un rezago notable (SEDESOL, 2008: 13).

Así, se logra que también se reduzcan diferencias sociales y culturales en el país, permitiendo que se alcance una mejor redistribución de la riqueza y equidad de acceso a los medios de desarrollo, sin importar región, condición cultural, racial o social.

Cuando se inició Progresá, el componente de salud fue relativamente vago pues estaba basado en visitas muy básicas al médico por lo que no se lograba un cambio tangible en la vida de los beneficiarios.

Gracias a la aplicación de una visión humanista, en la que se toman en cuenta los elementos que influyen para el desarrollo y la trascendencia de la persona, en el rubro de salud del Programa Oportunidades, se logró incorporar los siguientes beneficios y requisitos, para contribuir a una mejor calidad de vida, que va conjuntamente relacionada con niveles más altos de bienestar: inmunizaciones; tratamiento de diarrea e infecciones respiratorias delicadas; tratamiento para desparasitar a las familias; prevención y tratamiento de tuberculosis; prevención y control de hipertensión y diabetes mellitus; cuidado en el crecimiento y nutrición de los niños; detección y prevención de cáncer cérvico uterino; capacitación para la prevención de accidentes y tratamiento inicial de heridas, entre otros (Ningeda & González-Robledo, 2005: 9).

Otros factores que cambiaron la política social en el país, fueron la transparencia y rendición de cuentas con las que se aplica Oportunidades, ya que además de tener mecanismos más fáciles de auditar y procesos claros, se busca que los beneficiarios conozcan sus derechos y el origen del financiamiento del programa, para que no se les manipule con fines electorales o beneficios particulares

Por lo que se han promovido recorridos de transparencia, por medio de los cuales se les informa: 1) de dónde vienen los recursos; 2) que los recursos no están vinculados con ningún partido político; y 3) que nadie puede imponer condición alguna que no esté previamente estipulada en los requisitos establecidos en la ley y mucho menos vincularse a temas electorales o a beneficios particulares, evitando de esta manera que se dé mal uso del programa.

La información también se les entrega en pequeñas tarjetas para que las conserven y puedan reportar posibles abusos de cualquier autoridad o individuo, primordialmente, antes y durante los procesos electorales. Sabiendo así, que su voto es

totalmente libre y que en ningún momento se puede condicionar los beneficios del programa, blindándolo contra un posible uso electoral (Gómez-Hermosillo, 2005: 11).

A partir de 2001, Oportunidades incrementó su alcance y beneficios hacia los jóvenes, porque si sólo se beneficiaba a las personas en ciertas etapas de su vida, no se llegaría a una de las características principales del programa, que se aplicara con una visión orientada a cubrir todas las fases de la vida. Así que surgió “Jóvenes con Oportunidades”, que consiste en cuentas de ahorros que pueden ser canjeadas como un apoyo para entrar a educación superior o para iniciar un proyecto productivo.

Gracias a la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social, la nueva perspectiva en política social que se aplicó en México y la creación de mejores condiciones económicas en el país, se hizo posible que el gobierno incrementara sus recursos y los alcances de Oportunidades, ya que además, debido a su transparencia, resultados y al ser ejemplo de prácticas eficientes y eficaces, el BID le dio un préstamo a México de mil millones de dólares durante el sexenio de Fox como una forma de motivar y apoyar a uno de los programas que en algunos años se convertiría en modelo a nivel internacional.



Fuente: Autor basado en SEDESOL, 2008: 21

NOTA: la tasa de cambio con el dólar al 10 de abril de 2009 era de MX \$13.20 por US\$ 1.

Como se aprecia en la gráfica 1, el presupuesto para Oportunidades se incrementó de 367.3 millones de pesos en 1997 a 33 mil 532.7 millones de pesos en 2006, para que 5 millones de familias estuvieran inscritas en el programa, mismas que equivalían a casi el 25% de la población total del país. Siendo importante recalcar que se encontraban ubicados en más de 86 mil localidades. Así que el gasto por beneficiario también se incrementó, de 3 mil 871.3 pesos a 6 mil 560.1 pesos del año 2000 al 2006, o sea, un aumento de casi el setenta % (Informe de Gobierno, 2006: 427).

No sólo se aumentó el presupuesto y los alcances del programa, sino que también se redujeron sus gastos operacionales, por lo que de cada peso que se invertía, noventa y cuatro centavos se destinaban directamente a los beneficiarios y sólo seis centavos se utilizaban para costos de operación, logrando una verdadera un muy buen aprovechamiento de los recursos (Gómez-Hermosillo, 2005: 9).

### **3.5 Resultados de oportunidades**

En ocasiones el análisis de las políticas públicas en México puede nublarse por la subjetividad o la falta de seriedad con el que se realiza, ya sea indeliberada o voluntariamente por cualquier tipo de causa, por ello, es importante evaluar al Programa Oportunidades desde una perspectiva que permita al lector conocer de manera clara los resultados obtenidos.

Parker, Behrman y Todd (2005 in Levy, 2006: 62), concluyeron que los beneficios de Oportunidades son acumulativos, ya que existe diferencia sobre cuándo y a qué edad los beneficiarios entraron al programa, por lo que su nutrición y salud tuvieron un efecto positivo, principalmente, con lo que respecta al desempeño escolar.

Con ello, se muestra que las metas básicas del programa se cumplieron, pero al ser integral, no sólo debía influir en dichos

rubros, puesto que para lograr el pleno desarrollo se requieren de más elementos, que se analizan a continuación.

De acuerdo al IDH (RDH, 2002: 39) en el 2000, México se encontraba en la posición 54 con un valor de 0.814<sup>10</sup>, mejorando en 2005 a 0.829 y para 2006 logró estar en la posición 51 con un valor de 0.842 (RDH, 2007-2008: 234). Lo que posicionó a nuestro país como de alto desarrollo humano.

Consecuentemente, el desarrollo humano en nuestro país se vio beneficiado de manera directa, ayudando a reducir la pobreza, por lo que la gente viviendo en extrema pobreza en 1997 representó el 37.4% de la población nacional, mientras que para el fin del sexenio, en 2006, se logró que la pobreza extrema bajara a 13.8%. Este cambio no se debió solamente a las condiciones económicas del país, porque para ese periodo, la economía mexicana creció sólo en 3%, mostrando que la política social que se aplicó, efectivamente dio resultados (Rosenberg, 2008: 2).

Aunque en 2004 se alcanzó la meta de las 5 millones de familias, podría pensarse que para el año 2006 no podrían presentarse cambios substanciales en el desarrollo de los beneficiarios, aún así, los siguientes datos muestran las mejoras en la reducción de la pobreza, nutrición, salud y educación de las personas inscritas a Oportunidades.

### **3.5.1 Resultados en educación**

La educación es uno de los factores claves para aliviar la pobreza, las inequidades socioeconómicas y mejorar la democracia porque le brinda mayor libertad de elección al ciudadano cuando cuenta con los medios necesarios para su desarrollo.

---

<sup>10</sup> Lo más cercano al 1 refleja mayor desarrollo humano.

Por ejemplo, algunos estudiantes mexicanos no tienen una verdadera libertad de elección para decidir si permanecen en la escuela o apoyan a sus familias obteniendo un empleo, puesto que debido a su situación precaria, tienen muy pocas opciones.

Sin embargo, gracias al Programa Oportunidades, mediciones en áreas rurales han mostrado que los jóvenes que estuvieron en el programa por más de cinco años tienen menos posibilidades de trabajar en vez de estudiar. En el caso de los beneficiarios de diez a catorce años, respectivamente, mostraron 35% y 29% menos probabilidades de buscar trabajo y dejar la escuela en comparación de los que no están inscritos a Oportunidades. En las zonas urbanas, el porcentaje de jóvenes varones de entre diecinueve a veinte años y de las jóvenes de entre quince y dieciocho años, mostraron respectivamente 24% y 5% menos probabilidades que los no beneficiarios (Parker, Behrman & Todd in Levy, 2006: 64).

De acuerdo a SEDESOL<sup>11</sup> (2008:24), en proporción, los beneficiarios adolescentes terminaron la educación media en 23% más casos que los no inscritos al programa, mientras que en áreas rurales, la deserción escolar de los beneficiarios de entre dieciséis a diecinueve años disminuyó en 23%, consecuentemente, aquellos que han participado en Oportunidades por cinco años y medio, lograron un año más de estudios en comparación con los no inscritos.

Además, gracias a Oportunidades, se mejoró el número de inscripciones, puesto que los beneficiarios de doce y catorce años incrementaron sus oportunidades para inscribirse a secundaria en 42% y 30%, respectivamente, mientras que por medio de las becas para preparatoria, la matrícula se incrementó en 85%

---

<sup>11</sup> La mayor parte de las cifras de SEDESOL están basadas en el CONEVAL así como en otros provenientes a organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, entre otros.

### 3.5.2 Resultados en salud y nutrición

En los otros dos componentes de Oportunidades, también se ven resultados directos, ya que de acuerdo a Gertler y Fernald (2004, en Levy, 2006: 51), quienes estudiaron los impactados a mediano plazo en nutrición y salud en áreas rurales, los efectos del programa fueron significativos ya que “los niños estaban más sanos tenían mejor desarrollo motriz... están mejor preparados y lograron mejores resultados académicos”.

En áreas rurales, los beneficiarios están más sanos porque, entre otras razones, han incrementado sus visitas médicas preventivas en 35%, mientras que en áreas urbanas, se aumentaron en 26% para los beneficiarios de diecinueve a cuarenta y nueve años de edad (SEDESOL, 2008: 26-27).

De manera más específica, la demanda para visitas de salud preventivas se incrementó en 35% en las familias rurales con más de seis años en el programa, a su vez, los beneficiarios de entre cero y cinco años de edad, así como los de seis a cuarenta y nueve años, redujeron la cantidad de días con enfermedad en 20% (Gutiérrez & otros, 2004 en Levy, 2006: 50). Esta situación les permite optimizar su desempeño en cualquier actividad que realicen y mejorar su calidad de vida.

A su vez, con Oportunidades, la tasa de mortalidad infantil de los beneficiarios recién nacidos es 25% más baja que los no inscritos, mientras que la reducción de la mortalidad infantil de niños menores a seis meses es de 39% más baja que los que no son beneficiarios (Bautista y otros en Levy, 2006: 52).

Otro de los resultados obtenidos por la aplicación de Oportunidades, es que los niños beneficiarios comen mejor y tienen desayunos más frecuentes, principalmente, en sus hogares, gracias al apoyo que reciben del programa (Escobar y González de la Rocha, 2003, en Levy, 2006: 45).

A su vez, debido a los suplementos alimenticios que reciben los beneficiarios, se ha logrado reducir los casos de anemia en un 30% para las mujeres no embarazadas, comparando las cifras con las de 2002, y los niños de entre veinticuatro y treinta meses tuvieron mayor concentración de hemoglobina (Informe de Gobierno, 2006: 428).

Por último, los beneficiarios de Oportunidades tienen mejores niveles de salud, por ejemplo, en las zonas urbanas los niños menores de dos años, incrementaron su tamaño en 1.42 cm, con respecto a los no inscritos en el programa, al igual, las muertes maternas e infantiles se redujeron en 11% y en 2%, respectivamente (SEDESOL, 2008: 26-27).

### **3.5.3 Otros resultados**

Oportunidades no sólo ha influido en la nutrición, la salud y la educación de los beneficiarios, ya que las transferencias monetarias también han tenido repercusiones en el consumo de los hogares beneficiados porque aquellos que han participado en éste por cinco años y medio, incrementaron su consumo en 22%, mientras que los que han participado por tres años y medio, lo hicieron en 17%. A su vez, tienen mucho más probabilidad de poseer animales y medios de producción y ser parte de microempresas, lo que quiere decir que los cambios originados por el programa, son también de actitud, al buscar una mejor calidad de vida, no sólo por la ayuda social que se les brinda sino, a su vez, por medio de su propio esfuerzo y corresponsabilidad (Levy, 2006: 47).

Vale la pena mencionar que no todos los resultados de Oportunidades son cuantificables porque algunos de éstos se han visto reflejados en el cambio de actitud de los beneficiarios como, por ejemplo, en el caso de las mujeres beneficiarias, puesto que su rol ha cambiado, al tener mayor responsabilidad y empoderamiento en sus familias y la sociedad, gracias a

las transferencias monetarias, influyendo en el desarrollo e integración familiar.

Por otra parte, las niñas beneficiarias tienen menor tendencia a dejar la escuela, en comparación a las que no están dentro del programa, por lo que se reduce la brecha de género entre niños y niñas, aumentándose así, la equidad en el acceso a la educación y se complementa el empoderamiento femenino desde los primeros años de la educación.

Otro elemento que demuestra la calidad, el liderazgo y la eficiencia de Oportunidades, es la atención y el prestigio que ha tenido a nivel internacional, por lo que en 2005 fue galardonado como una de las tres mejores prácticas entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para invertir en el desarrollo familiar (Presidencia de la República, fuente electrónica).

De igual manera, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) reconoció a Oportunidades como el programa más exitoso para aliviar la pobreza en América Latina, calificándolo como un modelo a seguir para todos los países, por su transparencia y alcances. Por lo que dicha institución hizo la recomendación para que el programa fuera replicado de acuerdo a otros contextos nacionales (El Universal en línea, 2006).

Además, Oportunidades mostró sus beneficios a través de sus continuas evaluaciones, generando conocimiento basado en la objetividad académica de su análisis de desempeño, lo que ha permitido que no se mantenga estático sino en un continuo proceso de evolución, lo que le ayuda a adaptarse a la realidad cambiante del país.

El Programa Oportunidades ha sido replicado en más de 35 países, incluyendo algunos de América Latina como Guatemala o Brasil, representando el programa, la base para uno de los esfuerzos sociales más representativos del gobierno de Lula Da

Silva. A su vez, se ha replicado en otras regiones y países de realidades distintas como China, Indonesia, Mauritania, Irán, Angola, Bangladesh, Sudáfrica, Uganda, Turquía y Cambodia, así como en ciudades de la importancia de Nueva York, donde se aplica programaron el nombre de Opportunity NYC (Rosenberg, 2008: 2).



## **CONCLUSIONES**

La transición democrática mexicana debe reconocerse como un logro de la ciudadanía y como el resultado de años de esfuerzo, por ello, es necesario entender el proceso hacia su consolidación como una responsabilidad compartida entre todos los actores de la sociedad, que junto con el gobierno, deben promover conjuntamente las condiciones necesarias para lograrlo.

México ha tenido una serie de vicios arraigados históricamente desde antes de su independencia, no sólo en las instituciones gubernamentales, sino también en la sociedad y sus estructuras, por ello, aunque la alternancia política del 2000 representó un punto a favor para la democracia, tampoco debe verse como su consolidación.

El gobierno encabezado por Vicente Fox fue capaz de implementar reformas y acciones para establecer condiciones de gobernanza y desarrollo de la democracia, especialmente, siguiendo el caso de los cinco regímenes parciales propuestos por Merkel, ya que:

a) Existieron cambios que mejoraron el sistema electoral y sus instituciones, substancialmente, por parte del Ejecutivo Federal, quien sentó el precedente para permitir auditorías por dichas autoridades y respetar sus esferas de competencia, limitándose a sí mismo, para cumplir con las atribuciones que le corresponden a cada poder del Estado.

Además, es importante reconocer las aportaciones hechas por distintos actores políticos y sociales antes del 2000, ya que gracias a esas reformas el régimen electoral mexicano tuvo mejoras considerables, especialmente a nivel federal, lo que permitió un cambio democrático pacífico y sustentado en la legitimidad de las instituciones.

b) Se dio especial atención al respeto a los derechos humanos y a las libertades políticas por medio del fortalecimiento de la Suprema Corte y del TRIFE, puesto que el Ejecutivo respetó las decisiones de éstos actuando sin violar el equilibrio entre poderes, lo que ayudó a que el sistema judicial se fortaleciera y lograra proteger de mejor forma a los ciudadanos en contra de las violaciones de los otros dos poderes o cualquier otro servidor público o funcionario ejerciera sobre la ciudadanía.

Por otro lado, la libertad de prensa fue promovida, en acciones concretas, como la fundación de la FEDEAP y la aprobación de las reformas para proteger el trabajo de los periodistas, que les brindaron mejores herramientas para su defensa.

Como una forma para mejorar la libertad de prensa, se motivó a los medios de comunicación para que fueran más críticos sobre las acciones que el gobierno implementaba, para que de esta forma, se mejorara la rendición de cuentas y los propios medios sirvieran como una herramienta de la sociedad para manifestar su descontento y para que la ciudadanía conociera las políticas, como positivas o negativas, de los gobernantes.

Desgraciadamente, aunque se avanzó en lo federal, a nivel estatal o municipal, los atropellos contra periodistas han seguido ocurriendo, sin embargo, poco a poco ha aumentado el respeto a la integridad de los reporteros y a su profesión.

c) En el caso de los derechos civiles, la división de poderes y la rendición de cuentas, el gobierno de la alternancia abrió las puertas de las instituciones gubernamentales para que los ciudadanos y todos los niveles de gobierno, así como los Poderes de la Unión, conocieran las acciones implementadas por la administración federal, haciéndola más transparente para el escrutinio de cada uno de los actores que integran la vida de nuestro país.

A su vez, gracias a la LFTAIPG, se consiguió la implementación continua de mecanismos que ayudaron a que la transparencia y la rendición de cuentas permanecieran en México como una herramienta institucional y sin importar la coyuntura política o partido en el poder, dando como resultado, mayores avances hacia la consolidación democrática.

La división de poderes se implementó de manera efectiva, el Legislativo se fortaleció de tal forma que sus decisiones fueron auténticamente autónomas de las del Ejecutivo, y viceversa, el Ejecutivo tuvo que negociar legítimamente con el Legislativo para lograr la aprobación de sus reformas y propuestas

Igualmente, el Poder Judicial se robusteció para paulatinamente irse convirtiendo en la última defensa de los ciudadanos, brindándoles mayor protección contra abusos y violaciones al Estado de Derecho. Es más, el pacto federal se enriqueció gracias a las reformas fiscales implementadas, que le brindaron mayor autonomía y capacidad de acción a las entidades federativas y los municipios, teniendo así, menor injerencia del Ejecutivo.

Uno de los vicios que más daño le han hecho a México y que representa una de las más duras pruebas a superar para consolidar la democracia, es la corrupción, por ello, con el POTCC se implementaron medidas para reducirla e ir eliminando gradualmente del ámbito nacional, sin embargo, es necesario que las distintas áreas del Gobierno Federal cuenten con más mecanismos de evaluación y anticorrupción puesto que el POTCC no es suficiente para erradicarla.

D) En el caso de la efectividad para gobernar, se implementaron acciones como la creación de la AFI y las reformas realizadas para conseguir una mayor cooperación entre los estados y municipios, así como dentro del Gobierno Federal, para luchar contra el crimen organizado.

Aún así, la existencia de viejos vicios que se han insertado en el sistema político por años, como el corporativismo, han representado un riesgo para la consolidación de la democracia porque algunos de los sindicatos ponen en riesgo la efectividad para gobernar por parte de los representantes elegidos democráticamente, así como por los funcionarios y servidores públicos.

Por otro lado, con el fin de consolidar los elementos externos que ayudan a enraizar a las democracias, se promovieron reformas fiscales y la estabilidad económica y financiera que aportaron a que México contara con mayores elementos de protección al ingreso familiar y, primordialmente, que se blindara el patrimonio de los mexicanos en contra de crisis económicas mundiales o nacionales.

Este último punto es importante, porque si se cuenta con una economía y finanzas públicas sanas, es posible hacer frente a adversidades nacionales y extranjeras que pongan en riesgo la estabilidad del país, puesto que, de no haberse hecho, debido a los incidentes que afectaron a la política nacional después de las elecciones de 2006 y durante el cambio de gobierno de Vicente Fox a Felipe Calderón<sup>12</sup>, sino hubiera sido por las finanzas sanas del país y la confianza de los inversionistas, se hubieran podido presentar fugas de capitales, devaluaciones o una crisis económica.

Un hecho que ayudó a la participación de la ciudadanía, es que el Gobierno Federal fomentó una sociedad civil más participativa para consolidar la democracia y formar ciudadanos que se hicieran más críticos de las acciones del gobierno, pero que

.....  
<sup>12</sup> El candidato presidencial del PRD (izquierda), Andrés Manuel López Obrador, no reconoció los resultados electorales que lo ponían en segundo lugar, después de Felipe Calderón, por lo que hubieron marchas en las calles, tomando Paseo de la Reforma, la principal avenida del país por varios meses, en descontento por el desenlace electoral. Además, los diputados de izquierda tomaron el Congreso para impedir la Toma de Protesta de Calderón, misma que fue posible gracias al trabajo conjunto entre el PAN, PRI y Partido Verde. Sin embargo, resalta que la mayor parte de los diputados, senadores y funcionarios del PRD no reconocieron a Felipe Calderón como Presidente Legítimo, argumentando que se dieron irregularidades en los comicios.

también participaran en el desarrollo nacional. Concretamente, se buscaba que la sociedad civil organizada se cimentara, para que los cambios no sólo penetraran en las instituciones de gobierno sino también en la vida de los ciudadanos.

En términos generales, en el periodo presidencial de 2000 a 2006 se implementaron acciones para promover la gobernanza y la consolidación de la democracia, aspirando a promover la libertad y la igualdad entre los ciudadanos por medio de: a) establecer mejores condiciones individuales para que cada persona pudiera trascender y tuviera mayores capacidades de desarrollo; b) proteger a los ciudadanos en contra de los abusos y el poder coercitivo del Estado; c) involucrar a los ciudadanos en las acciones del gobierno y promoviendo las organizaciones de la sociedad civil como medios concretos para fortalecer la democracia; y d) expandir las oportunidades económicas de las personas para aprovechar al máximo la existencia de los recursos (Held, 2006: 263).

La visión humanista que se aplicó, mostró que es posible promover el desarrollo humano sustentable y la creación de capital humano y social, vistos como medios para dotar de mayor libertad de elección y mejores condiciones de vida para cada uno de los habitantes de nuestro país.

A su vez, se buscó formar a los ciudadanos promoviendo condiciones de equidad y una lucha permanente en contra de la ignorancia y la miseria, que deben ser vistos como una responsabilidad de todos los miembros de la sociedad, pero que también deben ser promovidos por el Estado.

Por medio de la implementación de la Estrategia Contigo, el Gobierno Federal, atacó temas específicos como: la expansión de capacidades, la generación de oportunidades de ingreso, la protección social para cada individuo y la creación de riqueza, por lo que trabajando con estos aspectos, se promovió el respeto a la dignidad de la persona, el bien común, la subsidiaridad y la solidaridad.

Como uno de los programas más exitosos del sexenio, Oportunidades generó excelentes resultados en la lucha para aliviar la pobreza y la creación de capital humano, por ello, ha sido replicado en más de 35 países alrededor del mundo, porque demostramos, como país, que somos capaces de generar propuestas para transformar la realidad de los individuos y que éstos logren su pleno desarrollo.

Las razones principales por las que se replicó Oportunidades están relacionadas con el argumento presentado sobre la correlación que existe entre las políticas sociales y la gobernanza con el fin de mejorar la democracia (capítulo 3):

Oportunidades está basado en una visión académica y de fortalecimiento del Estado y de la sociedad que lo dota de elementos básicos de la gobernanza como:

a) Protección al Estado de Derecho: el programa no sería eficaz y no contaría con la confianza de los ciudadanos y otros niveles de gobierno, si existiera corrupción y abusos por parte de las autoridades, lo que le restaría credibilidad y los buenos resultados.

b) Promoción de la transparencia y la rendición de cuentas: sin la aplicación de estos elementos, no se tendría legitimidad y libertad de acción, ya que se bloquearían los esfuerzos propuestos, principalmente, por oponentes políticos o gobiernos de otros niveles, que verían a Oportunidades como políticas clientelares, populistas y/o paternalistas que afectarían el resultado de las elecciones. A su vez, por sí mismo, gracias a los elementos de evaluación internos y del CONEVAL, se logra una verdadera rendición de cuentas.

Como práctica de gobernanza, Oportunidades ha sido capaz de mejorar las políticas sociales y de crear elementos de desarrollo para sus beneficiarios. Después de la aplicación del programa, se consiguió que estuvieran más sanos, que tuvieran mejor

nutrición, que mejoraran su desempeño escolar y asistencia a la escuela y que, además, tuvieran acceso a medios económicos para su desarrollo equitativo en la sociedad.

Finalmente, Oportunidades sirvió como un creador de capital social y humano porque motivó cambios de actitud en la sociedad y entre sus beneficiarios, suscitando mayor equidad en el acceso a la educación, el conocimiento y la corresponsabilidad.

Los padres de familia empezaron a tomar más atención de la salud y la educación de sus hijos y los estudiantes se dieron cuenta de las consecuencias que sus acciones podrían acarrearles en sus vidas, haciéndolos más responsables.

El programa les dio a los beneficiarios los recursos para su desarrollo, para que de esta forma, tuvieran mayor libertad, al no estar atados a sus condiciones socioeconómicas o la falta de medios de desarrollo.

Oportunidades mejoró el conocimiento de los beneficiarios sobre sus derechos como ciudadanos y promovió la equidad de género, dos elementos que por sí mismos fortalecen a la democracia.

A pesar de ello, se puede argumentar que es muy pronto para afirmar que la democracia se ha visto beneficiada por políticas sociales integrales y humanistas como Oportunidades, pero como se pudo analizar, según la exposición de la figura 1 en el tercer capítulo, se ha seguido el camino propuesto, lo que nos brinda cierta certeza de que efectivamente sí se contribuye, por medio de las acciones sociales, a que la democracia se consolide.

Asimismo, si las políticas sociales además de fomentar la libertad personal, a través de medios de desarrollo, también promueven la creación o el fortalecimiento de la ciudadanía, la corresponsabilidad y los cambios de actitud, se motiva la

responsabilidad y el civismo, que se ven traducidos en una sociedad más participativa, menos dependiente y orientada a que se respeten sus derechos, haciéndolos valer, pero también, mejorando la democracia y sabiéndose copartícipes de su porvenir.

Si no existen mejores condiciones socioeconómicas, para cortar los rezagos educativos, en alimentación o en nutrición, no se puede decir que los mexicanos somos efectivamente libres para decidir y mucho menos si no se cuenta con los elementos necesarios para hacernos corresponsables, junto con el gobierno, de nuestras obligaciones y porvenir.

Así mismo, el incremento en la demanda de servicios de salud, originada por el conocimiento de los beneficiarios sobre sus derechos y deberes, muestra cambios en su actitud al hacerse más conscientes de sus obligaciones pero igualmente de las del Estado, probando así, que la promoción de las políticas sociales integrales y la gobernanza, pero al mismo tiempo, tratando de mejorar los niveles de vida, los hace más proclives a involucrarse en los asuntos de su comunidad y a formar microempresas o buscar elementos para su desarrollo.

De esta forma, se puede afirmar que si los ciudadanos cuentan con una mejor educación, recursos de desarrollo y más conocimiento de sus derechos y obligaciones, se fortalece la democracia y se cuenta con una sociedad más participativa y consciente de que el trabajo entre sociedad y gobierno sí rinde frutos, siempre y cuando, haya otras condiciones propicias como la transparencia, herramientas para la erradicación de la corrupción y la rendición de cuentas.

El Programa Oportunidades es una muestra de políticas públicas exitosas, integrales y que transforman la vida de sus beneficiarios, demostrando que una visión humanista se puede traducir en obras que mejoraron la calidad de vida de los más necesitados, erradicando los programas clientelares y motivando el desarrollo personal. Con ello, se crea el capital humano y

social, el conocimiento y la libertad de elección, contribuyendo de esta forma, al desarrollo de nuestra democracia.

Los resultados de Oportunidades son un ejemplo de lo que puede lograrse cuando la sociedad y el gobierno trabajan conjuntamente y ambas partes se vuelven corresponsables, comprometidas y generosas, para que cada una y uno de los habitantes acceda a una mejor calidad de vida pero, también, para que juntos construyamos una patria más justa, con igualdad de derechos y oportunidades para todos.



## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS**

- . Preston, Julia & Dillon, Samuel (2004). *Opening Mexico, The making of a democracy*. Farrar, Straus & Giroux. Nueva York, EE.UU.
- . Reveles, Francisco (2003). *El PAN en la oposición: historia básica*. Ediciones Gernika. Ciudad de México, México.
- . Eisenstadt, Todd (2004). *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido.
- . Comité Ejecutivo Nacional, Secretaría de Formación y Capacitación Política (2006). *Pilares del Humanismo de Acción Nacional*. Ciudad de México, México.
- . Partido Acción Nacional (1939). *Principios de Doctrina del PAN*. Ciudad de México, México.
- . Partido Acción Nacional (1965). *Proyección de Principios de Doctrina del PAN*. Ciudad de México, México.
- . Partido Acción Nacional (2002). *Proyección de Principios de Doctrina del PAN*. Ciudad de México, México.
- . Merkel, Wolfgang (Diciembre, 2004). *Embedded and Defective Democracies*. In Merkel, Wolfgang & Croissant, Aurel. *Democratization*, Vol.11, No.5. Taylor & Francis Ltd. Londres, Reino Unido.
- . Merkel, Wolfgang (2007). *México: Democracia defectuosa*. Entrevista, Periódico Reforma. Ciudad de México, México.
- . Levy, Santiago (2006). *Progress against poverty, Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press. Washington, DC, EE.UU.
- . Muñoz, Aldo (2006). *El Sindicalismo Corporativo Mexicano y Los Partidos Políticos en Tiempos de Alternancia*. Nueva Antropología. UNAM. Ciudad de México, México.

- . Fox, Vicente (2009). Entrevista con el autor.
- . [www.contigo.gob.mx](http://www.contigo.gob.mx)
- . UNDP. Human Development Report (2002), Deepening democracy in a fragmented world. UNDP. Oxford University Press.
- . El Siglo de Torreón. 19 de abril de 2006  
<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/208463.aprueban-reformas-a-favor-de-periodistas.html> (Arl 4, 2009 at 4:00 pm)
- . Fox, Vicente (2006). Ideas del cambio democrático en México. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.
- . Bertelsmann Tranformation Index (2007). Mexico Country Report. Berterlsmann Stiftung. Alemania.
- . Informe de Gobierno (2006). Presidencia de la República. Ciudad de México, México.
- . Held, David. Models of Democracy (2006). Stanford University Press. Tercera Edición. California, EE.UU.
- . Bangura, Yusuf & Hedberg, Carl-Johan (2007). Introductory paper for “Democracy and Social Policy Development”. UNRISD.
- . Van Parijs, Philippe (1995). Real Freedom for All, What (if anything) can justify capitalism? Oxford University Press. Oxford, Reino Unido.
- . Hudson, John; Kühner, Stefan & Lowe, Stuart (2008). The Short Guide to Social Policy. Policy Press, Universidad de Bristol. Reino Unido.
- . [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) 7-10 de Abril de 2009.
- . Ningeda, Gustavo & González-Robledo, Luz (2005). Lessons offered by Latin American cash transfer programmes, Mexico’s Oportunidades and Nicaragua’s SPN. Implications for African countries. DFID Health Systems Resource Centre. Londrés, Reino Unido.
- . PNUD, Reporte de Desarrollo Humano, México (HDRM) (2002). Mundi-Prensa, México.

- . SEDESOL (2008). Oportunidades, a program of results. Secretariat for Social Development. México.
- . CONEVAL (2008). Comunicado de prensa número 003/2008. Oficina de Información y Comunicación. CONEVAL. México. 16 de octubre, 2008
- . Rosenberg, Tina (2008). A Payoff Out of Poverty? The New York Times. EE.UU. Fecha de publicación: 19 de diciembre de 2008
- . Gómez-Hermosillo, Rogelio (2005). Entrevista del 19 de enero de 2005.  
[http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent\\_19012005.html](http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent_19012005.html)
- . PNUD. Reporte de Desarrollo Humano (2007-2008) Versión en línea.
- . PNUD, Reporte de Desarrollo Humano, México (HDRM) (2004). Versión en línea.
- . Parker, Susan; Jere, Behrman & Todd, Petra (2005). Impacto de Mediano Plazo del Programa Oportunidades sobre la Educación y el Trabajo de Jóvenes del Medio Rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997. Instituto Nacional de Salud Pública. México. En Levy, Santiago (2006).
- . Gertler, Paul & Fernald, Fia (2004). Impacto de Mediano Plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales. Instituto Nacional de Salud Pública. México. En Levy, Santiago (2006).
- . Gutiérrez, Juan y otros (2004). "Impacto del Programa Oportunidades en los Comportamientos de Riesgo de los Adolescentes y en sus Consecuencias Inmediatas... Instituto Nacional de Salud Pública. México. En Levy, Santiago (2006).
- . Escobar, Agustín y González de la Rocha, Mercedes (2000). Logros y Retos: Una Evaluación Cualitativa de Progreso en México. En Levy, Santiago (2006).

. Presidencia de la República (2005). Ganadoras del Premio Prácticas acreedoras a reconocimientos internacionales.

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/internacionales/index.php?contenido=457&pagina=1>

. El Universal (México, 2006). Programa Oportunidades, ejemplo a seguir. CEPAL. Fecha de publicación: 14 de marzo de 2006.

. El Financiero (México, 2006). Indonesia Diseños Inspirados en Oportunidades. Fecha de publicación: 26 de agosto de 2006.



