



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN MÉXICO  
SOCIALMENTE INCLUYENTE**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A**

**ROGELIO ALEJANDRO ESQUIVIAS RODRÍGUEZ**

**ASESOR:  
DR. DAVID AGUILAR RODRÍGUEZ**

**Cd. Universitaria, D. F. Marzo de 2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos:

La primer persona que merece todo mi agradecimiento y gratitud es mi señora madre Ernestina Rodríguez Paulín, quien siempre me motivo (muy a su singular manera) a superarme y a ser mejor cada día, por enseñarme que el trabajo de calidad es la mejor carta de presentación y por darme todo cuanto estuvo en sus manos. En segundo lugar a mi hermano Oscar Ivan Negrete Rodríguez por ser un padre para mí, por ser y seguir siendo mi modelo a seguir e incluso superar (gracias por motivarme e impulsarme para no quedarme en el camino). A Pilar Aparicio por haber sido mi compañera durante casi 9 años, por haber sido mi motor para continuar muchos proyectos y por haber hecho de mi un mejor hombre; a mis hermanos (putativos) Josué Osvaldo y Alan Orlando Cruz Manrique por formar parte indisoluble en mi vida, por apoyarme y darme sus palabras cuando las he necesitado; a mi otro hermano Carlos Garduño Díaz, quien de un modo u otro siempre ha estado presente apoyándome y escuchándome cuando más lo he necesitado (aunque nos atrape un huracán). Y para no hacer un extenso recital de nombres (que en verdad sería algo extenso), gracias a todas las personas que han estado en mi vida, a todas las que han ido de paso dejando aportes y a las que se han quedado aportando infinidad de cosas que me hacen ser mejor cada día, a todos ellos ¡gracias!

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Capítulo I</b> .....	8
<b>Referentes teóricos conceptuales</b> .....	8
1.1. Inclusión y exclusión social .....	8
1.1.1 La inclusión social. ....	8
1.1.2. La Exclusión social. ....	9
1.1.3. Nuevos enfoques desde la exclusión social .....	11
1.2 La pobreza como consecuencia de la exclusión social .....	15
1.2.1. Exclusión social no es igual a Pobreza .....	15
1.2.2. Reconceptualizando a la pobreza .....	17
1.3 La política pública como medio de acercamiento a la inclusión social .....	21
1.3.1. ¿Por qué las políticas públicas?.....	21
1.3.2. Las políticas públicas como método para abordar la inclusión social .....	25
<b>Capítulo II</b> .....	28
<b>Inclusión y política pública social en México</b> .....	28
2.1 La inclusión social en México .....	28
2.1.2 La importancia de la política social como elemento conciliador .....	28
2.1.2. La evolución de la política social en el México .....	29
2.1.3. La ruptura de la política social corporativa .....	36
2.2 La política pública en México .....	46
2.2.1. La adaptación mexicana.....	46
2.2.2. La política pública en la reforma del Estado mexicano .....	48
2.2.3. Los retos de la política pública en México .....	52
2.3 Hacia una política pública para la Inclusión social en México .....	55
2.3.1. Generalidades de la política pública.....	55
2.3.2. La política pública de inclusión social contemporánea .....	57
2.3.3. Alcances de la política de inclusión social.....	61
2.4 Políticas Públicas para la inclusión social en España (Estudio comparado) ...	62
<b>Capítulo III</b> .....	77
<b>Hacia la Inclusión social en México</b> .....	77
3.1 Retos de la Política Pública de inclusión social en México.....	77

3.1.1. Adaptación e implementación .....	77
3.1.2. Superar el dogmatismo .....	79
3.1.3. Erradicar la duplicidad .....	80
3.1.4. Delimitar y focalizar .....	80
3.1.5. Combate a la corrupción .....	83
3.1.6. Reducir el centralismo .....	88
3.1.7. La apertura al cuarto actor .....	93
3.2 La evaluación: una herramienta para la inclusión .....	97
3.2.1. Retos de la evaluación de las políticas públicas .....	97
3.2.2. Nuevos indicadores para la evaluación .....	99
3.2.3. Metodología de conjuntos difusos .....	108
3.3 Inclusión social en México: un paradigma emergente.....	111
3.3.1. La transición de paradigma .....	111
3.3.2. Transición de la política social a la política pública de inclusión social .....	117
3.3.3. Nuevos puntos en la agenda para la inclusión social.....	118
<b>Conclusiones</b> .....	123
<b>Epílogo</b> .....	127
<b>Bibliografía</b> .....	129

## Introducción

El hablar de México, dada su amplia diversidad, no solo geográfica, de biodiversidad, sino cultural; nos lleva a pensar en la existencia de distintos méxicos, incluso esta diversidad ha llevado a autores como Bonfil Batalla a hablar de la existencia de un “México Profundo” y uno “Imaginario”.<sup>1</sup> Esta distinción es muy marcada entre un México de raíces étnicas y uno occidental; lo cual si bien tiene sus grados de verdad, resulta importante no limitarnos a su propuesta dicotómica, sino el observar la amplia diversidad de sectores sociales que existen en el país.

Retomando el punto del México étnico; en la época del Presidente Lázaro Cárdenas se inició una política indigenista para incorporar al indio a la cultura nacional, siendo el problema el volver a los indios mexicanos, pues para ellos eran “simple y sencillamente indios a los que había que enseñarles, llevar a su comunidades las bondades de la civilización”.<sup>2</sup> Esta política al ser gubernamental y por ende alejada de la realidad de la población objetivo dió como resultado un fracaso.<sup>3</sup>

Con estos antecedentes en el caso particular de las comunidades indígenas (y no solo en estos casos) es importante el abordar las políticas de inclusión social con el enfoque de políticas públicas, puesto que los enfoques unidireccionales de políticas gubernamentales no han aportado soluciones al problema de inclusión social en un México que goza de tan amplia diversidad social.

En la época de la revolución industrial, el hecho de estudiar la pobreza era una forma adecuada de acercarse a la realidad de la exclusión social. “Pero en escenarios de sociedades

---

<sup>1</sup> Bonfil Batalla, Guillermo. *El México Profundo, Una Civilización Negada*. Grijalbo. México. 1987. p. 21

<sup>2</sup> Pérez López, Enrique. "La Diversidad Cultural de México." *Ecofronteras*, (Marzo) 13. 2001. pp. 5-6

<sup>3</sup> Ibid.

posindustriales (marcadas profundamente por transformaciones de los mercados de trabajo, el desarrollo de las políticas de bienestar y cambios radicales en las estructura familiares y las relaciones entre sus miembros) la desigualdad de rentas derivadas de una lógica de mercado no es el único, ni probablemente el más determinante, de los ejes de vulnerabilidad y exclusión social".<sup>4</sup>

Los puntos que en la actualidad originan fuentes de exclusión son:<sup>5</sup>

1. La desaparición del modelo ocupacional del trabajo para toda la vida y una nueva configuración de mercados duales de trabajo que tiende a dividir los trabajadores estables y precarios.
2. Las profundas transformaciones socioculturales en los núcleos familiares, como la secularización (que permite puedan aceptarse como legítimas formas de convivencia antes reprobadas o perseguidas), la incorporación masiva de las mujeres en el mercado laboral y la erosión de la legitimidad de los modelos tradicionales de educación.
3. La acción pública mediante políticas sociales: por medio de las políticas de inclusión del estado de bienestar han eliminado los ejes de fractura habituales de la sociedad tradicional pero han hecho más visibles otros.

Con estos elementos nos es posible aproximarnos al concepto de inclusión desde una forma más integral, y sustentar que la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. Como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación. Al contrario, *la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas.*<sup>6</sup> Ante un contexto como el mexicano de

---

<sup>4</sup> Fundación, Caixa Catalunya. *Informe de la Inclusión Social en España 2008*. Caixa Catalunya Obra social. Barcelona. 2008. p. 15

<sup>5</sup> Ibid. p. 16

<sup>6</sup> Subirats, Joan, Ricard Gomà Carmona, y Joaquim Brugué Torruella. *Análisis de los Factores de Exclusión Social*. Vol. 4, Documentos de trabajo (Fundación BBVA). Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Catalunya. 2005. p. 13

una heterogeneidad creciente, muchas veces estas desventajas son resultado de una combinación de riesgos o déficits que operan de forma conjunta, se interrelacionan y retroalimentan como la pobreza, precariedad, discapacidad, origen étnico, carencia de derechos sociales, etc.

Dadas estas características es importante el observar la implementación y ejecución de las políticas públicas que se han llevado a lo largo del gobierno de transición el cual tendría que romper el esquema asistencialista y clientelar del régimen anterior; y por otra parte, contar con mayores elementos para la implementación de políticas públicas que generen real inclusión social ante una población creciente con tendencia a lo marginal tanto en escenarios urbanos como rurales.

Es necesario que los tomadores de decisiones en México y los analistas de políticas públicas el ser conscientes de las profundas transformaciones sociales que ha venido viviendo nuestro país en los últimos 20 años y adaptarse a las necesidades y condiciones tan particulares de México como caso único de estudio para generar Políticas Públicas que fomenten una inclusión en la compleja población mexicana.

## Capítulo I

### Referentes teóricos conceptuales.

#### 1.1. Inclusión y exclusión social

##### 1.1.1 La inclusión social.

La inclusión social es un concepto relativamente nuevo promovido, especialmente, por la Unión Europea (UE). La UE define la inclusión social como un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”.<sup>7</sup>

La inclusión social es un concepto normativo que pone énfasis en el derecho de las personas de “tener una vida asociada siendo un miembro de una comunidad”,<sup>8</sup> para lo cual, la inclusión se debe abordar mediante las ineficiencias institucionales que se derivan de actos de exclusión por parte de agentes que se basan en el poder y en actitudes sociales y que resultan en desventajas basadas en género, edad, etnicidad, ubicación, situación o incapacidad económica, educativa, de salud. Las políticas de inclusión social corrigen los resultados negativos de las políticas, sean éstos intencionales (discriminación sistemática) o no intencionales (fracaso en reconocer el impacto diferencial de las políticas sobre los individuos o grupos).<sup>9</sup>

La inclusión social como proceso, busca asegurar que los sectores en riesgo de pobreza y exclusión cuenten con las oportunidades y recursos necesarios para

---

<sup>7</sup> Milcher, Susanne, y Ivanov Andrey. 2008. "Inclusión Social y Desarrollo Humano." <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

poder participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando de una calidad de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad donde ellos viven.<sup>10</sup>

### 1.1.2. La Exclusión social.

Para poder aproximarnos a la inclusión social es necesario observar su antónimo que es la exclusión social. La exclusión social es un concepto joven, el cual brinda una base analítica para comprender la pobreza más allá de la economía incluyendo a su vez otras ciencias sociales. La exclusión social como concepto analítico vio la luz en Francia en 1974 para referirse a categorías de personas (individuos con discapacidad mental y física, padres solteros, toxicómanos y otros) que no se encontraban protegidos por la seguridad social. En la década de 1980 el uso de dicho término se extendió logrando abarcar una amplia gama de grupos en situación de desventaja social redefiniendo así el debate sobre la “nueva pobreza” asociada con las rápidas transformaciones económicas.<sup>11</sup>

El concepto de exclusión social es amplio y puede tener diferentes significados o puntos de vista, sin embargo existe un consenso de las características esenciales, los indicadores con los cuales se evalúa y la relación intrínseca que esta tiene con la pobreza y la desigualdad social.

La exclusión se encuentra estrechamente relacionada más con la pobreza relativa que con la pobreza absoluta, lo cual le mantiene relacionada con la desigualdad, la privación social y la falta de voz y poder en la sociedad. A partir de 1980 el término de exclusión social ha venido a sustituir el de pobreza, incorporando, los

---

<sup>10</sup> Micher & Ivanov, 2008 visto en: (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. "Políticas públicas para la inclusión de la población afrodescendiente." Población afrodescendiente de América Latina. [http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor\\_files/File/cartilla\\_politicas.pdf](http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/cartilla_politicas.pdf).

<sup>11</sup> Buvinic, Mayra, Jacqueline Mazza, Juliana Pungiluppi, y Ruthanne Deutsch. *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia. 2004. p.101

procesos que en la actualidad impiden la inclusión social el cual no se da únicamente por desigualdades económicas. En las sociedades industriales de los siglos XIX y XX, la principal forma de exclusión era económica y la forma de analizarla era mediante el concepto de pobreza. Esto implicaba centrarse en el estudio de las rentas monetarias de las personas y los hogares;<sup>12</sup> a pesar de que la pobreza como tradicionalmente se ha concebido ya ha dejado de ser un elemento simple y autónomo, pasando a formar parte de uno de los distintos rostros de la exclusión social. A pesar de que la arista económica tiene un papel importante ante los cambios a nivel mundial en el mercado laboral como factor inicial de la exclusión social, es necesario incluir el ámbito educativo, el relacional, el residencial, y los relacionados con la salud y el acceso a las nuevas tecnologías (brecha digital).<sup>13</sup>

Esperando que estas líneas hayan ayudado a superar la visión economicista y material de la exclusión social, se podrá vislumbrar que es un proceso multidimensional y multifactorial, lo cual dificulta su conceptualización, su caracterización, descubrir los perfiles sociales o grupos afectados y su medición; aún en sociedades con desarrollo similar, no es lo mismo ser pobre en el hábitat urbano que en el rural, siendo hombre o mujer, siendo autóctono o extranjero, siendo de tez clara u oscura.

Una gran mayoría de los que representan nuestra población (pueblos indios, comunidades campesinas, vagabundos, niños de la calle, artesanos, curanderos, prostitutas, locos, etc.) son percibidos como un lastre ya sea desde una visión social, política y económica. Pero el problema no se agota en esta situación, sino que los mismos grupos “desviados” del modelo de “normalidad”, construyen su identidad con base en un discurso que les es ajeno y que intenta explicarlos desde otro lugar que no es el suyo; desde la enfermedad, el atraso, la ineficacia, la

---

<sup>12</sup> Fundación, Informe de la Inclusión Social en España 2008. p.17

<sup>13</sup> Hernández Pedreño, Manuel. "El contexto de la exclusión social." en *Exclusión Social y Desigualdad*, ed. Hernández Pedreño, Manuel. Universidad de Murcia. Murcia. 2008. 15,23,29. pp. 15-16

desviación, el error o el fracaso; no son concebidos como un reflejo del fracaso de la Ley y sus instituciones (en términos éticos, políticos, económicos y sociales), sino como productos no deseados de un sistema funcional y justo.<sup>14</sup>

Además de los perfiles citados, la exclusión tendrá que ver con pautas de actitud y decisiones en torno a discriminar en el acceso a la vivienda, negar el acceso al crédito, permitir la explotación de un trabajo mal pagado, estigmatizar una adicción, precarizar una relación afectiva, no acompañar una soledad, o no acoger en la comunidad a una persona o colectivo recién llegado, etc. La exclusión social no se explica por medio de una sola causa, ni tampoco sus desventajas vienen solas pues se presenta en cambio como un fenómeno con distintas variables, formado por la articulación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo, fuertemente interrelacionadas, lo cual dificulta su abordamiento, de ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis superadora de la exclusión.<sup>15</sup>

### 1.1.3. Nuevos enfoques desde la exclusión social

Hablar de exclusión social es dejar de lado las desigualdades vistas desde un modelo vertical, sino también el de la distancia en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son excluidos hacia sus márgenes, observando así sus efectos, y por ende con los riesgos de ruptura de cohesión social que esto implica. Se trata por tanto, de procesos y no de situaciones fijas o estáticas.<sup>16</sup>

En nuestro país, se excluye a la mayoría de la población a través del impedimento de acceso a bienes básicos y servicios (acceso desigual a los mercados de

---

<sup>14</sup> Sutton, Sara. "La exclusión social y el silencio discursivo." *Ibero Forum Voces y contextos* Otoño, núm. II, año I., 2006. pp. 4,6

<sup>15</sup> Subirats et al., *Análisis de los Factores de Exclusión Social*. pp.12,13

<sup>16</sup> Consejo, de la Juventud de España. *Exclusión social: una realidad a superar*. Consejo de la Juventud de España. Madrid. 2003. p.15

trabajo, protección social, derechos sociales, derechos civiles y políticos) que garanticen la participación ciudadana. Al mismo tiempo se busca generalizar la idea de que el problema reside en la gente, que son las personas las que se quedan rezagadas por múltiples deficiencias que les compete superar: prejuicios culturales, defectos de carácter, dependencia de la tradición e insuficiente capacitación.<sup>17</sup>

Aunado a estas causales de exclusión social, suele hablarse de tres enfoques para explicar la exclusión social, los cuales son:

Enfoque	Factores
<b>Exclusión por elección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de incentivos (por parte del Estado)</li> <li>• Falta de iniciativa por parte de las personas excluidas.</li> </ul>
<b>Núcleo duro de pobreza con conductas marginales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de la mujer en el mercado laboral.</li> <li>• Polarización en la ocupación.</li> <li>• Polarización en el ingreso de los hogares ricos en trabajo y los excluidos del mercado laboral</li> <li>• Sociedad meritocrática.</li> <li>• Deficiencias en las capacidades de funcionamiento del individuo para insertarse en la sociedad post-industrial.</li> </ul>
<b>Discriminación activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses estatales.</li> <li>• Prejuicios en contra de grupos sociales específicos (origen étnico, circunstancias personales o estilo de vida).</li> <li>• Negación de oportunidades a grupos sociales estigmatizados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Laparra, et al. 2007 pp. 23-25

Aparte de observar las 3 principales causas que impiden la inclusión es necesario retomar los elementos que forman parte de la exclusión social de los cuales se rescatan los componentes clave como fenómeno estructural, relacional, dinámico, multifactorial y multidimensional, y politizable.

<sup>17</sup> Vázquez Olivera, M. Gabriela. "Inclusión social y proceso de democratización en México." Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela, <http://www.sisov.mpd.gob.ve/estudios/166/V.pdf>. p.4

Desde la parte estructural la exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración, y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro/fuera. Generadora, por tanto, de un nuevo sociograma de colectivos excluidos.

Desde la parte relacional debería hablarse más de exclusiones en plural que de exclusión en singular; puesto que cada sociedad, incluso cada espacio local, presenta sus propios umbrales de exclusión e inclusión.

Desde la parte dinámica la exclusión es mucho más que un proceso el cual presenta una geometría variable; es decir, no afectan sólo a grupos predeterminados sino por el contrario, afecta de forma cambiante a personas y colectivos a partir de las modificaciones que pueda sufrir la función de vulnerabilidad de éstos a dinámicas de marginación, por lo cual las fronteras de la exclusión son móviles y fluidas; los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes.

Desde la parte multifactorial y multidimensional la exclusión social no se explica con arreglo a una sola causa, ni tampoco sus desventajas vienen solas, se presenta en cambio como un fenómeno con múltiples factores, formado por la articulación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. La exclusión difícilmente admite definiciones segmentadas por ejemplo, fracaso escolar, precariedad laboral, desprotección social, monoparentalidad, género.

Desde la parte politizable los colectivos marginados no conforman ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico, visible y con capacidad de superación de la exclusión. Por ello que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis superadora de la exclusión. De ahí también que a menudo se cuestione la posibilidad de mediaciones políticas

emancipatorias sobre la exclusión y se imponga con facilidad, en cambio, una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas del siglo XXI.<sup>18</sup>

Al tomar en cuenta estos factores y variables, la exclusión social es un concepto multidimensional que puede reproducirse en cualquiera de los ámbitos vitales básicos de las personas. Además, las situaciones a las que se refiere pueden ser de una gran variedad y gravedad. Esto conlleva que el análisis y el tratamiento de la inclusión social deban implicar a ámbitos muy diferentes. Además del económico incluye el laboral, sociosanitario, residencial, formativo y el de participación social y ciudadanía.<sup>19</sup>

Habiéndonos acercado al concepto de la inclusión social mediante su opuesto, nos es ahora importante el observar y analizar como la exclusión social es uno de los más importantes procesos para poder acercarnos a la pobreza y poder abordarla desde una óptica de política pública dadas sus características (como fenómeno estructural, relacional, dinámico, multifactorial y multidimensional, y politizable).

---

<sup>18</sup> Subirats et al., Análisis de los Factores de Exclusión Social. pp. 11-13

<sup>19</sup> Fundación, Informe de la Inclusión Social en España 2008. p.18

## 1.2 La pobreza como consecuencia de la exclusión social

### 1.2.1. Exclusión social no es igual a Pobreza

En la actualidad hablar de exclusión social es para muchos un sinónimo de la pobreza, pero como se ha podido vislumbrar en el apartado anterior, a partir de los años 80 se ha venido usando de forma más usual el término de exclusión social, y por ende ha llegado a ser percibida igual la pobreza y la exclusión social a pesar de ser la primera una consecuencia de la segunda.

Diversas razones han motivado a la profundización del estudio de la pobreza, particularmente en América Latina y es a mediados de los ochentas que dados los cambios en los modelos económicos el interés principal se centró en determinar la profundidad de los procesos de pauperización generados por la crisis de la deuda. Bajo este contexto es que surgió un cambio en la tesis sobre la pobreza, haciendo evidente su heterogeneidad; aunque, no hubo un cambio en el enfoque conceptual ni en la estrategia metodológica que se emplea para el estudio en el campo de la pobreza.<sup>20</sup>

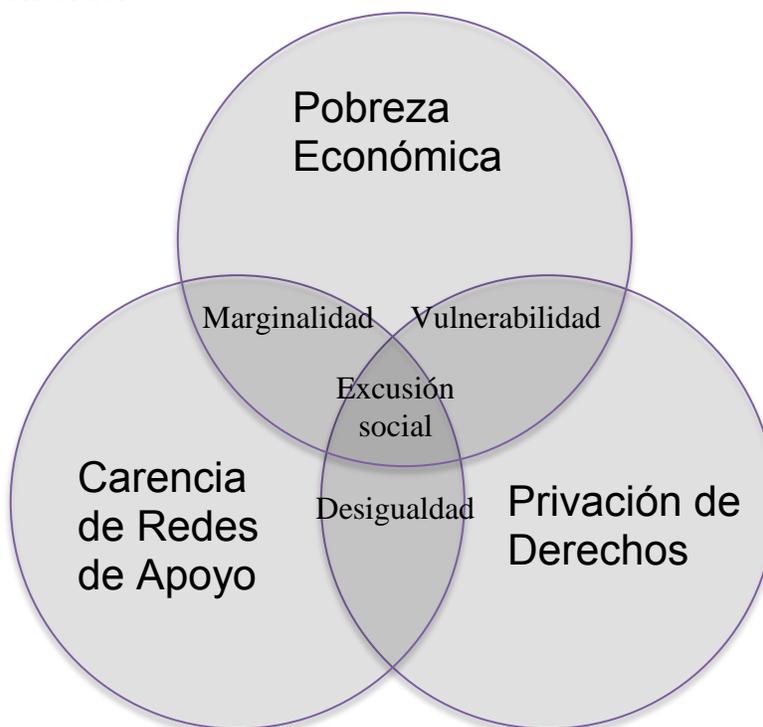
En las sociedades modernas la exclusión social se torna en el concepto que mejor describe la transformación sufrida en el ámbito social, en donde la tradicional pobreza se convierte en una forma de exclusión; debido esto al contexto económico y social en pleno cambio que va acompañado de las sociedades tecnológicamente avanzadas, las cuales presentan nuevos espacios de exclusión social.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Pérez Sáinz, Juan Pablo, y Minor Mora Salas. *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Costa Rica. 2006. p.11

<sup>21</sup> Hernández Pedreño, "El contexto de la exclusión social." p.16

## Espacios y Fronteras.



Elaboración propia.

Tomando en cuenta la tendencia con mayor aceptación en los estudios más actuales sobre el fenómeno de la pobreza, las investigaciones en este ámbito no pueden enfocarse únicamente a recabar información sobre los ingresos y/o los gastos del hogar, ya que como se ha venido argumentando, existen otros mecanismos de compensación como pueden ser las redes familiares y sociales, el patrimonio, que hacen que un hogar catalogado como pobre (en términos monetarios) no lo sea tanto debido a la importante influencia de este tipo de factores. En este sentido, cabe señalar que no toda exclusión social se deriva de la carencia de recursos económicos (sin embargo es más probable sufrirla si éstos escasean); por lo cual las situaciones de pobreza monetaria y de exclusión social no están relacionadas de manera directa, por lo que se puede perfectamente ser pobre y no estar excluido, y viceversa.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Segura Vázquez, Pablo. *Pobreza y Exclusión Social: Diagnóstico de los distritos 4 y 5 de Melilla*. Acción Social sin Fronteras. España. 2009. p. 28

En la siguiente tabla, Hernández Pedreño retomando a Tezanos, J. F nos muestra una clara distinción entre pobreza y exclusión social; dicha información no se encuentra exenta de ser sometida a discusión puesto que algunos de los rasgos distintivos pueden variar dependiendo de los autores.

### Diferencia entre pobreza y exclusión social.

Rasgo diferenciador	Pobreza	Exclusión social
<b>Situación</b>	Es un estado	Es un proceso
<b>Carácter básico</b>	Personal	Estructural
<b>Sujetos afectados</b>	Individuos	Grupos Sociales
<b>Dimensiones</b>	Básicamente unidimensional (carencia económica)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
<b>Ámbito histórico</b>	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/o tecnológicas avanzadas
<b>Enfoque analítico aplicable</b>	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
<b>Variables fundamentales</b>	Culturales y económicas	Laborales
<b>Tendencias sociales asociadas</b>	Pauperización	Dualización social
<b>Dimensión personales</b>	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento
<b>Riesgos añadidos</b>	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
<b>Evolución</b>	Residual. Estática	En expansión. Dinámica
<b>Dimensiones sociales</b>	Arriba-abajo	Dentro-fuera
<b>Variables ideológica- políticas que influyen</b>	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregularizador

Fuente: Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema. p. 32 Visto en: Hernández Pedreño 2008 p.24

#### 1.2.2. Reconceptualizando a la pobreza

La pobreza como se ha comentado no es únicamente en términos monetarios, se había venido definiendo como pobres a los ciudadanos con unos recursos tan escasos, que quedaban excluidos de los niveles de convivencia considerados como aceptables, aunque en la actualidad se enfatiza la falta de recursos, se ha ampliado su contenido a los de tipo social y cultural, es decir, a todos los

mecanismos mediante los cuales las familias o grupos de personas puedan sentirse excluidos. Con ello logramos inicialmente distinguir entre pobreza e inclusión social, porque a pesar de que la pobreza es un factor de la exclusión social, la pobreza no define la exclusión social.<sup>23</sup>

Ejemplo de lo previamente mencionado son los vicios cometidos en los estudios en Latinoamérica, pues el enfoque de pobreza, tiende a ubicar estratos sociales. Esta identificación de estratos es tosca y genera tres grandes grupos: 1) Pobres extremos o indigentes (Sus ingresos no alcanzan una canasta básica), 2) Pobres o pobres relativos (Sus ingresos alcanzan una canasta básica, pero no el cubrimiento de otros gastos sociales) y 3) Los hogares no pobres.

“La agrupación de los hogares no pobres en un sólo estrato hace suponer que todos aquellos que logran ubicarse por encima de los niveles de bienestar correspondientes al umbral de pobreza relativa, han alcanzado una condición de integración social satisfactoria. Este supuesto parecía plausible en un contexto histórico marcado por procesos de expansión de los grupos medios y el predominio de la movilidad social ascendente de amplio espectro. Empero, deviene muy problemático, en el contexto actual, donde las tendencias de deterioro de las condiciones de vida de los grupos medios y de los sectores populares no pobres, se han acentuado como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en toda la región.”<sup>24</sup>

La exclusión social se encuentra enmarcada en un concepto de orden social, la cual se ubica más en un proceso de segregación social que de un fenómeno caracterizado exclusivamente por una situación carencial y/o de necesidades no

---

<sup>23</sup> Hernández Pedreño, "El contexto de la exclusión social." p.23

<sup>24</sup> Pérez Sáinz y Mora Salas, De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica. p.17

cubiertas; por lo cual el establecer correlación entre la pobreza y la exclusión social radica en la influencia física, psicológica y social que pueden facilitar a consolidar de forma consistente las condiciones de segregación social.<sup>25</sup>

Las explicaciones predominantes se buscan ahora en las variables activas: educación, género, etnia, edad, lugar de residencia, tipo de inserción laboral. Es decir, en los factores que constituyen obstáculos para que segmentos específicos de la población puedan gozar de una integración social efectiva que les permitan ser beneficiarios del crecimiento económico. Esto ha propiciado a que detrás de los estudios de pobreza surja el supuesto de que es posible, mediante un buen diseño de política, fomentar procesos de superación de la pobreza.<sup>26</sup>

Para acercarse a la pobreza desde la exclusión social es necesario hacer uso del concepto de “privación multidimensional” también llamada pobreza carencial, la cual se mide mediante variables no monetarias e indicadores de privación. Como principales indicadores se citan: la falta de ingresos económicos, la privación en el acceso a bienes y servicios, los problemas graves de salud, el no acceso al empleo, la ausencia o el conflicto en el ámbito de los lazos y relaciones sociales y personales, y la falta de acceso a los sistemas de protección social (sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos).<sup>27</sup>

Una de las primeras concepciones de la pobreza como fenómeno multidimensional fue la aportada por Townsend quien afirmaba: “Se puede decir que están en la pobreza los individuos, familias y grupos de población cuando carecen de los recursos para conseguir la ración de alimentos, para participar en actividades, y para tener las condiciones de vida y comodidades que son habituales, o por lo menos, generalmente incitadas o valoradas, en las

---

<sup>25</sup> Hernández Lafuente, Pedro. "El análisis de la pobreza y la exclusión social: Una propuesta metodológica." Universidad de Granada, 2009. p.20

<sup>26</sup> Pérez Sáinz y Mora Salas, De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica. p.20

<sup>27</sup> Segura Vázquez, Pobreza y Exclusión Social: Diagnóstico de los distritos 4 y 5 de Melilla. pp. 31 y 32

sociedades a las que pertenecen".<sup>28</sup> La multidimensionalidad de la pobreza se puede observar cuando ésta no sólo se define en términos de ingresos, sino también en términos de consumo y de recursos no materiales (nivel de escolarización, vivienda, salud, ocio y participación social).

Por estas condiciones la pobreza y la exclusión no son sinónimos, han nacido y se han desarrollado en contextos diferentes, se les ha dado una acepción distinta e incluso a veces opuesta, pero también se han enriquecido mutuamente, tanto que se piensa tienen una relación simbiótica. Si bien su complementariedad es innegable cuando se acepta que ambas adquieren, en este nuevo siglo, un contenido estructural, pluridimensional y dinámico. A pesar de reconocer su complementariedad y acercamiento, deja claras las diferencias entre ambos conceptos: Exclusión y pobreza no son equivalentes. Se puede ser pobre y no excluido y, a la inversa, no todos los excluidos son pobres a pesar de que exista un grupo o sector amplio en el que coinciden pobres y excluidos.

Tomando en cuenta la privación multidimensional como detonante de pobreza, es posible observar en este proceso de exclusión a una población que tiene pocas posibilidades de mejorar su bienestar social con respecto a una mayoría, tomando para ello como modelo de referencia a la población desempleada por grandes periodos, personas con bajo nivel educativo, con distanciamiento de valores culturales formales, o que trabajan de forma eventual, con cambios continuos de empleos o en actividades informales o del tipo ilícito, etc., lo cual le coloca en una posición de inferioridad ante otros grupos ya que difícilmente podrán obtener un trabajo estable, duradero que le brinde profesionalización. Esto se da porque esta población está caracterizada por condiciones previas deficitarias en competencia personal, en la cual se tiene una falta de formación o profesionalización que no le permite competir en un mercado laboral en condiciones similares con otros

---

<sup>28</sup> Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin. p.31. visto en Hernández Pedreño, "El contexto de la exclusión social." P.26

grupos, lo cual coadyuva a mantener y reproducir pobreza dentro de los integrantes de esas poblaciones.<sup>29</sup>

“Así, parece que el concepto de pobreza resulta insuficiente ante los nuevos mecanismos generadores de desigualdad, siendo necesario ubicar la pobreza en un escenario más complejo. En este nuevo marco social el término exclusión social puede ser más preciso, ya que la exclusión social incluye colectivos que antes quedaban fuera de la pobreza.”<sup>30</sup>

Para lograr superar la pobreza a través de la inclusión social es necesario incrementar la tasa de participación en la actividad económica y la productividad de los miembros en edad activa de las familias pobres, combinando capacitación, información y servicios relacionados con los derechos reproductivos, junto con el apoyo a las mujeres en la economía para posibilitar su participación en el mercado laboral. Una mayor equidad social en materia de aprendizaje y escolaridad, mejores condiciones habitacionales y, muy especialmente, una disminución radical de las distintas formas de desnutrición infantil son los aspectos prioritarios para mejorar la calidad de vida y por ende de inclusión social para abatir la pobreza.<sup>31</sup>

### **1.3 La política pública como medio de acercamiento a la inclusión social**

#### **1.3.1. ¿Por qué las políticas públicas?**

En la actualidad podemos ser testigos de distintas políticas gubernamentales que van encaminadas a la contención o disminución de la pobreza. Políticas o programas que son principalmente paliativos, apoyos económicos y que no

---

<sup>29</sup> Hernández Lafuente, "El análisis de la pobreza y la exclusión social: Una propuesta metodológica". p.30

<sup>30</sup> Hernández Pedreño, "El contexto de la exclusión social." p. 29

<sup>31</sup> CEPAL. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2008. p.23

ayudan a modificar la realidad de las poblaciones objetivo de dichas políticas. Estas políticas al estar totalmente lejos de la realidad de las poblaciones, al desconocer sus necesidades sentidas, su contexto cultural, están predestinadas a fracasar o ser insuficientes.

En el caso de la inclusión social, el proceso es multidisciplinario, multidimensional y multifactorial, por lo cual es difícil abordarla desde una visión vertical de la intervención del Estado. Ejemplo de ello lo podemos encontrar en el caso nacional en los intentos del Cardenismo de incorporar a los indígenas a la cultura nacional, siendo estos para los tomadores de decisiones simple y sencillamente “indios a los que había que enseñarles, llevar a sus comunidades las bondades de la civilización”.<sup>32</sup>

Ejemplo como este podemos encontrar a lo largo de la historia nacional e internacional. Por ello es importante tener un enfoque de Políticas Públicas para el abordaje de los problemas sociales y que permitan encontrar soluciones a los problemas o en su defecto no agravar los problemas ante la toma de decisiones y de acciones que antes que beneficiar agravan otros problemas; por lo tanto, la exclusión hoy es un fenómeno social y una cuestión política, económicamente mala, socialmente corrosiva y políticamente explosiva.<sup>33</sup>

El pensar en las Políticas Públicas como propuesta para acercarnos a la inclusión social parte del hecho de que las Políticas Públicas son un sistema de acción pública que articula múltiples actores gubernamentales y sociales, así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no-decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, la interrupción, la terminación o el reciclamiento de las tareas propias, por lo cual tienen mayor capacidad de acción ante los colectivos marginados, los cuales no conforman ningún sujeto

---

<sup>32</sup> Pérez López, "La Diversidad Cultural de México." pp. 5-6

<sup>33</sup> Bel Adell, Carmen. 2002. "Exclusión social: origen y características." Paper presented at the "Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos". Facultad de Letras. p.2

homogéneo con capacidad de superar la exclusión. De ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis superadora de la exclusión.<sup>34</sup>

El manejo de políticas públicas para la inclusión social, permite que a partir de su carácter Público y al tomar en cuenta a la población para la formulación de las mismas, que la ciudadanía se sienta partícipe y beneficiaria de las políticas, que sienta que sus necesidades son atendidas y pueden satisfacer las necesidades de aquellos que no logran integrarse totalmente a las políticas gubernamentales.<sup>35</sup>

En el pasado los gobiernos tenían una postura activa en la cual hacían propias cualquier clase de problema y necesidad, lo cual les trajo como consecuencia el gasto en programas hasta que fueron improvisados e ineficaces, por lo cual entraron en un déficit fiscal fuerte, se vieron sus gobiernos exhaustos y deslegitimados.<sup>36</sup>

Como resultado del cambio de modelo económico a nivel mundial en los años 80 los estados al abandonar su margen de control, su cualidad y reconocimiento como proveedores de seguridad y bienestar social se han vuelto demasiado rígidos y torpes para dar respuesta a muchos riesgos y procesos que se presentan en la vida cotidiana de la gente, e incluso en algunos casos se podría decir han sido rebasado por los mismos.<sup>37</sup>

“Lo que se requeriría ahora sería superar los problemas de las políticas sociales impulsadas en la fase del desarrollo nacional, en un contexto caracterizado por la menor disponibilidad de recursos públicos como consecuencia de

---

<sup>34</sup> Subirats et al., Análisis de los Factores de Exclusión Social. p.14

<sup>35</sup> Cepal, Superar la pobreza mediante la inclusión social.p6

<sup>36</sup> Aguilar, Luis F. *Problemas Públicos y agenda del gobierno*. Miguel Ángel Porrua. México. 2003. P.28

<sup>37</sup> Fantova, Fernando. "Inclusión social y políticas públicas."  
<http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Cuestiones%20sociales/Inclusi%C3%B3n%20social%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20%282007%29.pdf>. p2

las estrategias de contención del gasto derivadas de la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Como consecuencia de lo anterior, los esfuerzos redistributivos sustentados en políticas universales ceden paso a la emergencia de una “nueva” generación de políticas sociales. La selectividad y la focalización constituyen su rasgo distintivo particular. Se trata ahora de hacer un “buen” diseño de política pública que ayude a los pobres a desarrollar sus potenciales (capital humano, capital social, capacidades y funcionamientos, etc.) para hacer viable su integración social en el nuevo contexto.”<sup>38</sup>

La noción de pobreza y las políticas contra su reducción parten de la premisa de la existencia de una comunidad (normalmente la nacional), donde algunos sectores están deficientemente integrados, pero que es factible lograr una buena inclusión, ya que es posible la movilidad social ascendente. La perspectiva de la exclusión, por el contrario, postula la fractura de la comunidad apuntando la existencia de sectores que han sido dejados fuera de ésta y, por tanto, dualización de la sociedad. Es decir, pobreza habla de ciudadanía social deficiente mientras que exclusión denuncia su ausencia.<sup>39</sup>

A partir del crecimiento de la intervención del Estado los gobiernos han estado expuestos a mayores presiones, por lo cual deben ser más aptos y técnicamente solventes para dar solución a los problemas de asistencia pública y bienestar social. De esta forma la política comenzó a desplazarse hacia las políticas, consolidando la relación entre política y administración, generando así la aparición silenciosa de la figura de las políticas públicas en México a fines de los años ochenta y más notoriamente a principios de los noventa.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Pérez Sáinz y Mora Salas, De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica. pp.20-21

<sup>39</sup> Ibid. p.22

<sup>40</sup> Aguilar, Problemas Públicos y agenda del gobierno. p.46

### 1.3.2. Las políticas públicas como método para abordar la inclusión social

Utilizar las políticas públicas como método para abordar la inclusión social, parte del hecho de que deben analizar los problemas considerando el interés público evitando la parcialidad y a la vez tomar en cuenta todos los valores e intereses legítimos. El contar con esta tendencia a definir el interés público en torno a valores y pesos convencionales ofrece la ventaja de que los investigadores sociales o hacedores de políticas pueden hablar con mayor facilidad con quienes son los tomadores de decisiones, resultando de ello una capacidad para llegar más fácilmente a un acuerdo que pueda contribuir a la estabilidad política; si se toma en cuenta que la mayoría de las reformas sociales y los grandes logros del bienestar social provienen de grupos disidentes (o excluidos) el dotarles de los servicios de la investigación social profesional (en nuestro caso de políticas públicas) les permitirá formar parte en la búsqueda y o formulación de modelos de inclusión social.<sup>41</sup>

En el imaginario colectivo prevalece la ideología de "lo inevitable", no sólo entre los excluidos, sino también entre los incluidos; todos en alguna medida experimentamos la impotencia decretada por los centros ideológicos del poder.

Por lo cual el destacar el factor estructural de la exclusión otorga a la solidaridad una dimensión esencialmente política y se da a lo externo el papel determinante en las situaciones y casos de exclusión. Recuperar la dimensión subjetiva de la exclusión aporta elementos esenciales para producir solidaridad y acreditar su práctica. La dimensión contextual de la exclusión demanda de forma apremiante la práctica solidaria de la ciudadanía para la creación y fortalecimiento de los mundos vitales (amistad, reconocimiento aceptación, redes sociales, contextos habilitantes, etc.).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Lindblom, Charles E. "La investigación Social para la Elaboración de Políticas: quién las necesita y para qué." *Revista de Gestión y Política Pública CIDE*, (Segundo Semestre de 1994) Vol. III. 1994. pp. 255, 261-262

<sup>42</sup> Bel Adell, "Exclusión social: origen y características." p.7

Con frecuencia es descartado el ciudadano en la formulación de políticas, pues son vistos como irreflexivos, que no piensan lo suficientes, apegados a fórmulas, sin capacidad de explorar la variedad de posibilidades existentes a las cuales recurrir para resolver sus problemas; son considerados un participante sumamente pasivo de la política, de modo que para el ciudadano es una pérdida de tiempo el producir conocimiento;<sup>43</sup> sin embargo, algo sorprendente, pero real es, es el hecho de que las personas y colectivos en procesos de exclusión social, están dispuestos a trabajar por su incorporación, muchos más de lo que pensamos y esperamos. Conviene tenerlo en cuenta para no perder ese potencial, latente en muchos, aunque no en todos.<sup>44</sup>

La creación de políticas públicas debe buscar la transformación de la persona-objeto-destinataria en persona-sujeto-actora de su desarrollo con sus capacidades, virtualidades y potencialidades. Un principio básico y normas de intervención son:<sup>45</sup>

- Servicios de proximidad con los que se restituye el valor de la escala humana y donde la persona excluida que no controla los mecanismos que le han excluido tiene presencia real y no se diluye en estadísticas abstractas donde es un simple número, ni se pierde en procesos macrosociales que no le llegan. Las políticas públicas deben estar vinculadas forzosamente al desarrollo comunitario, a la auto organización, a la búsqueda de salidas desde abajo y protagonizadas por las personas implicadas.
- Actuar con las personas y a partir de ellas, volcar los esfuerzos en momentos clave como la acogida, por la receptividad, la escucha inicial, entender empáticamente lo que la persona necesita, descubrir su

---

<sup>43</sup> Lindblom, "La investigación Social para la Elaboración de Políticas: quién las necesita y para qué." p.284

<sup>44</sup> Bel Adell, "Exclusión social: origen y características." p.10

<sup>45</sup> Ibid. p.14-15

disposición para salir de su situación, etc. La escucha, el diálogo, la confianza, la sinceridad y autenticidad, el auténtico interés por la persona, son piezas clave para la reconstrucción y reencuentro personal.

- Activar la interacción sinérgica entre todos los sujetos sociales para combatir la exclusión desde la doble vertiente: la población ya no puede ser un simple objeto de intervención, sino que, es a la vez sujeto y objeto. Sin su participación no es fácil ni recomendable la solución que se ofrezca

La aparición de esta zona de vulnerabilidad en expansión constante, nos obliga a redefinir las políticas sociales y los modelos de intervención; a repensar las condiciones y los medios para lograr un mayor nivel de integración a través de mayores sinergias y reciprocidades. En el tema de la incorporación-inserción-integración, la reciprocidad es de suma importancia, sin el empeño de ambos no puede darse.<sup>46</sup>

A pesar de esto la política pública logra hacer una búsqueda parcial del interés público (al enfocarse en sectores de la población que demandan intervención), propone una variedad de estudios para liberar el pensamiento de sus fallas, satisface las demandas del ciudadano común a través del diseño de investigaciones para cumplir las diversas necesidades urgentes y específicas.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ibid. p.15

<sup>47</sup> Lindblom, "La investigación Social para la Elaboración de Políticas: quién las necesita y para qué." p.284

## Capítulo II

### Inclusión y política pública social en México

#### 2.1 La inclusión social en México

##### 2.1.2 La importancia de la política social como elemento conciliador

La conformación de la sociedad mexicana ha sido desde sus inicios una sociedad sumamente heterogénea, desde las múltiples castas en la época colonial hasta los diversos grupos sociales en la actualidad.

Conforme ha avanzado el devenir de la sociedad mexicana y su relación con el gobierno, dicha relación se ha vuelto más compleja y ha permitido generar espacios en donde la acción del gobierno no logra abarcar el grueso de la población o en su defecto, no ha sido prioridad el atender las demandas de los grupos en desventaja social.

El término de política social se ha utilizado principalmente para definir ciertas características de los modernos Estados de Bienestar; la definición más común es la relativa a la administración pública, la cual hace referencia al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. De hecho, dentro de esta línea, se ubica el inicio de la política social en los 30's cuando se inician los esfuerzos por crear las instituciones, el marco normativo, una estrategia de gasto público y acuerdos sociales para impulsar acciones destinadas a la protección social.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ávila Galindo, Adriana Yolanda. "La percepción de la pobreza en un mundo globalizado." en *Estado, economía y pobreza en México*, eds. Basurto, Carlos Arteaga, Guillermo Campos y Covarrubias y Mario Piña Cano. Plaza y Valdés, UNAM. México. 2007. pp. 288-289

Tomando como referencia el Porfiriato al ser este la primer etapa de estabilidad en la política nacional y ser el punto de quiebre hacia el México moderno; podemos ver claramente como en dicha época, la política económica con visión de estabilidad y crecimiento imperó, dejando relegada la política social hasta ser un foco rojo que, sumado a la falta de alternancia en el poder ejecutivo, detonó la Revolución de 1910.

Resultado de la lucha de la Revolución de 1910 en México, es que la necesidad de una política social comienza a tomar importancia, ejemplo de ello (aunque de forma incipiente sobre todo en su aplicación) son las garantías individuales plasmadas en la constitución de 1917; sin embargo no es hasta el periodo del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas que se hizo presente una verdadera política social (e incluso desde la época colonial, no se había apreciado un intento por generar una inclusión de los distintos grupos de la sociedad nacional).

### 2.1.2. La evolución de la política social en el México

La política social se convirtió en la herramienta del Estado para intentar cristalizar los objetivos constitucionales de justicia social, buscando que los frutos del desarrollo se distribuyan entre la mayoría de la población; ésta incluye elementos como alimentación y nutrición, salud, vivienda, seguridad social, educación y cultura. Los elementos previamente citados (a salvedad de la educación) deben ser accesibles por medio del empleo y en menor proporción por la asistencia del Estado.<sup>49</sup>

A pesar de que en el gobierno de Lázaro Cárdenas se puede tomar como un parteaguas de la política social en México, no hay que dejar de lado que para fortalecerse tendió lazos con los grupos populares y sectores radicales, estrategia que le valió un amplio respeto y admiración. A continuación se presentan las

---

<sup>49</sup> Arteaga Basurto, Carlos. "Política Social y Pobreza en México: Consideraciones básicas." en *Estado, economía y pobreza en México*, eds. Basurto, Carlos Arteaga, Guillermo Campos y Covarrubias y Mario Piña Cano. Plaza y Valdés, UNAM. México. 2007. p.273

acciones y cambios más destacados en la política social por sexenios desde Lázaro Cardenas hasta José López Portillo; lo que nos permitirá observar la evolución de la política social a nivel nacional.

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
<p><b>Lázaro Cárdenas del Río</b> <b>1934-1940</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomó medidas como acelerar el reparto de tierras radicalizando esta reforma en 1934.</li> <li>• Incrementaron los montos del crédito rural otorgado por los bancos gubernamentales, el Banco Nacional de Crédito Ejidal.</li> <li>• Se fomentó la educación comunista para combatir el fanatismo y formar a la juventud con base en conocimientos exactos de la naturaleza y la vida social buscando la vinculación de profesores y alumnado a la producción y con las organizaciones sociales.<sup>50</sup></li> <li>• La educación tomo un enfoque socialista, se crearon dos consejos técnicos a nivel educación superior, Lázaro Cárdenas consideraba que si los trabajadores no podían aprovechar los beneficios de la educación, consecuentemente no podrían elevar su nivel económico ni tampoco adquirir los elementos de la cultura que les permitiera sacudir su falta de preparación técnica y científica.</li> <li>• Impulsó de la educación popular, especialmente la rural y la indígena.<sup>51</sup></li> <li>• Después de la revolución y prácticamente hasta finales de los años 30 la salud pública no era responsabilidad del Estado.</li> <li>• La intervención estatal en materia de salud se dio a partir del primer Plan Sexenal del Gobierno de Cárdenas dirigiendo la sanidad a la prevención de endemias, epidemias y mortalidad infantil para mejorar las condiciones sanitarias del país; así como la protección a la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad mediante una</li> </ul>

<sup>50</sup> Aboites Aguilar, Luis. "El último tramo, 1929-2000." en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México. 2009. pp. 266-267

<sup>51</sup> Arena L., Santiago Zorrilla. *50 Años de política social en México*. Limusa. México. 1988. pp. 84-83

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
<p><b>Manuel Ávila Camacho</b> <b>1940-1946</b></p>	<p>legislación correspondiente.<sup>52</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De forma ambiciosas el Estado pretendía asumir de manera prioritaria las obras sociales considerando entre ellas las sanitarias, la alimentación y la vivienda.</li> <li>• Se emprendieron políticas de abasto de agua potable, control sanitarios de puertos, fomento del consumo adecuado de alimentos, programas habitacionales, vacunación antidiftérica obligatoria, lucha contra los padecimientos infecciosos y parasitarios más frecuentes, impulsó la campaña contra el paludismo, creación de leprosarios, campañas contra la tuberculosis, represión de los traficantes de drogas y cura de los vicios, impulsó la educación higiénica, la creación de brigadas sanitarias y estudió de la conveniencia de integrar el Departamento de Salubridad con la Secretaria de Asistencia Social. Sin embargo, este plan careció de operatividad; a pesar de ello, sus estrategias y programas generales o específicos del área de salud pública, se han seguido repitiendo en el país hasta nuestra fecha.<sup>53</sup></li> <li>• En materia educativa, se revirtieron las tendencias seguidas por el cardenismo, para esto se atempero ideológicamente los planes de estudio, se combatió los elementos más radicales y se reunificó al magisterio nacional. Se fomentó la educación nacionalista buscando formar compatriotas justos, independientes con conciencia de solidaridad internacional.</li> <li>• Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargado de garantizar el derecho humano a la salud, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales y culturales necesarios para el bienestar de los trabajadores y sus familias.</li> </ul>

---

<sup>52</sup> Ibid. p.87  
<sup>53</sup> Ibid. p.108

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
<p><b>Miguel Alemán Valdés</b> <b>1946-1952</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dio importante peso a la educación, la política social emprendida en la educación trato de apoyarse en la industrialización y recuperación económica del país. Tomó el modelo europeo de la llamada escuela unificada la cual pretendía, en pocas palabras el facilitar el acceso a la enseñanza media y superior, sin distinción económica o social.</li> <li>• Se abordaron problemas que aún no se resolvían, como la pobreza de la tierra, la falta de agua, el aislamiento de las comunidades, las enfermedades endémicas, las atrasadas técnicas agrícolas, las deudas no saldadas.</li> <li>• Puso las bases para una política de grandes obras públicas que se manifestaron en el desarrollo económico, pero sobre todo en el social. A pesar de ello, la fuerte inversión en infraestructura ocasionó el atraso de las políticas de bienestar social y la lentitud en el crecimiento de la seguridad social.</li> <li>• La atención prioritaria de crecer y desarrollarnos en lo económico y en lo tecnológico, marginó la atención que se había venido dando a la educación rural y en consecuencia a la comunidad y se careció de un plan formal que programara la atención de la salud pública.</li> <li>• Las acciones realizadas por la Secretaría de salubridad y asistencia se concretaron a dar continuidad a las acciones emprendidas por el gobierno anterior pero sin mayor énfasis.</li> </ul>
<p><b>Adolfo Ruíz Cortines</b> <b>1952-1958</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No registró mayor avance en materia social, dando solo apoyo a la educación primaria popular y en salud encomendó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia generalizar los beneficios de la salud y la asistencia pública, a todos los niños que habían sido víctimas del abandono, la desnutrición y la incomprensión humana.</li> <li>• Los alcances en el ámbito educativo fueron primordialmente cuantitativos, se preocupó por incrementar el número de escuelas y los niños que asistían a estas.</li> <li>• Se realizaron jornadas en Pro de la Niñez y el Congreso</li> </ul>

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
	<p>Nacional de protección a la Infancia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1954 se inició el programa de Bienestar Social Rural y en 1956 se continuó en el medio urbano.</li> </ul>
<p><b>Adolfo López Mateos</b> <b>1958-1964</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trató de cerrar el abismo que existía entre el profesional altamente calificado y el obrero con una incipiente formación por medio del establecimiento de los centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI'S) y los centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario (CECATA'S) con el fin de garantizar la formación de técnicas a nivel medio con cursos breves y prácticos, asequibles a las masas de trabajadores y sus hijos.</li> <li>• Se creó en paralelo a los centros de capacitación, el Centro Nacional de Enseñanza Técnica e Industrial, para preparar profesores de educación técnica de nivel medio.</li> <li>• No puede saberse que tanta importancia se le dio a las acciones de salud pública, aunque una de las acciones importantes fue la transformación de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE), que como tal proyectó más amplias posibilidades de atención a la población trabajadora al servicio del aparato gubernamental.</li> </ul>
<p><b>Gustavo Díaz Ordaz</b> <b>1964-1970</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hubo gran importancia en la política social, puesto que se siguió el curso ya trazado por sexenios anteriores, se trató de orientar la educación hacia el trabajo, pero la insuficiente experimentación, la falta de orientación a los maestros y la carencia de recursos para su aplicación no lo llevaron al éxito esperado.</li> <li>• Se impulsaron las teleaulas y se estableció el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra para la Industria (ARMO)</li> <li>• A pesar de los esfuerzos, puede considerarse que la educación institucionalizada no caminó paralela al proceso de modernización de la cultura, en la que los medios masivos de comunicación no eran congruentes, ya que seguía siendo verbalista.</li> </ul>

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se dio gran importancia en materia de seguridad social, siguió el curso trazado en sexenios anteriores; y de hecho, redujo la inversión pública federal destinada a dicho sector.</li> </ul>
<p><b>Luis Echeverría Álvarez</b> <b>1970-1976</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se dio mayor importancia en la política de educación y salud, sobre todo tomando en cuenta las condiciones de la administración de Díaz Ordaz.</li> <li>Renovaron los libros de texto gratuitos, otorgó reconocimiento oficial al aprendizaje obtenido de forma autodidacta por medio de la Ley Federal de Educación para Adultos Mayores, introdujeron nuevas modalidades de educación secundaria de carácter técnico (las secundarias tecnológico agropecuarias, pesqueras y forestales), la enseñanza media superior fue reforzada con la creación de nuevas modalidades; siendo las de mayor importancia los Colegios de Ciencias y humanidades (Dependientes de la UNAM) y los Colegios de Bachilleres (Organismos descentralizados).</li> <li>La salud, alimentación, vivienda, seguridad social y educación, todos ellos factores de la inclusión social, retomaron impulso mediante un gran número de planes y programas tendientes a mejorar las políticas sociales de la población.</li> <li>En julio de 1973 se trazaron los propósitos y objetivos para ser alcanzados en el próximo decenio en materia de salud pública. Desafortunadamente se convirtió en promesas y careció de un modelo rector de atención de la salud en el país.</li> </ul>
<p><b>José López Portillo</b> <b>1976-1982</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevaleció una lógica similar a la administración anterior, donde el objetivo fue explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similar a los utilizados por el gobierno que le antecedió, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso y posibilitar el consumo por medio de la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados. El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), son</li> </ul>

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
	<p>ejemplos del énfasis presentado a subsidios generalizados. No obstante su carácter subsidiario, COPLAMAR acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país por medio de la subcontratación de los servicios del IMSS.<sup>54</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al enfrentarse a la crisis fiscal por la que atravesaba el país no hubo claridad en la política educativa, se buscó duplicar la cobertura del sistema y ofrecer educación básica a toda la población, pero por falta de presupuesto se quedó corto.</li> <li>• En el área de salud si bien es cierto que no se abandonó durante esta administración no hubo un plan que respaldara la política de salud.</li> <li>• Uno de los programas sociales más importantes en esta administración fue el de generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural.</li> </ul>

En suma de 1945 a 1980 se consolidó la expansión del estado de bienestar gracias a la aplicación de políticas económicas cuya intervención estatal vía acciones redistributivas compensaba los desequilibrios sociales inherentes al capitalismo. Dicha expansión conllevó el endeudamiento del Estado, detonando el debacle económico de 1982 y la crisis de este modelo, lo que dió paso al cambio vivido en la década de 1980–1990 donde se consolidaron las concepciones neoliberales mediante políticas económicas de estabilización y ajuste, replanteando de este modo el papel del Estado bajo un esquema de adelgazamiento, eficiencia, racionalidad, privatización de paraestatales y minando

---

<sup>54</sup> Ceja Mena, Concepción. "La política social mexicana de cara a la pobreza." *Geo Crítica* VIII, núm 176. España 2004. p. 11

los supuestos sobre los cuales funcionaba la política social del Estado benefactor.<sup>55</sup>

### 2.1.3. La ruptura de la política social corporativa

Con la crisis del Estado benefactor se sumó la crisis del corporativismo, la cual se ha expresado con la incapacidad para distribuir ventajas sociales por parte del Estado mexicano hacia la mayoría de la población y la existencia de problemas para controlar los conflictos sociales, dicha situación no ha generado nuevas instituciones de integración social favoreciendo la aparición de una red clientelar que, utilizando canales institucionales desarrolla acciones ilegítimas de apoyo personalizado.<sup>56</sup>

El entender la política social en México desde la época de Lázaro Cárdenas hasta nuestros días más allá de una buena intención del gobierno por el bienestar de los grupos vulnerables, responde a la necesidad de generar cohesión social que permita legitimar el gobierno en turno. Ejemplo de ello se puede observar principalmente en los gobiernos de Cárdenas hasta el de José López Portillo; y en éste último el gasto público se contrajo gracias a la crisis de 1982 y al cambio de paradigma económico internacional (abandono de la política Keynesiana por la Neoliberal) que obligaba la reducción de la intervención del Estado y por ende las erogaciones que beneficiaban a grupos vulnerables. A continuación se presentan las acciones y cambios más destacados en la política social por sexenios desde las reformas emprendidas por Miguel de la Madrid hasta la política social implementada por Felipe Calderón.

---

<sup>55</sup> Arteaga Basurto, "Política Social y Pobreza en México: Consideraciones básicas." pp. 274-275

<sup>56</sup> Vite Pérez, Miguel Ángel. "Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc." *Sociológica México* 2001. p.200

PRESIDENTE - PERÍODO	PRINCIPALES ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL
<p><b>Miguel de la Madrid</b> <b>Hurtado</b> <b>1982-1988</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se propuso alcanzar cuatro objetivos primordiales en materia de educación: “conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacitación de crecimiento e iniciar cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales”.</li> <li>• El escenario que se presentaba a finales de 1987 obligaba a intentar una nueva estrategia para poder paliar la crisis, en diciembre del mismo año el gobierno sacó a la luz el Pacto de Solidaridad Económica. El propósito era el de reducir los salarios, para que a partir de ello se redujera la demanda y así poder contener el alza de los precios; sin embargo, funcionó parcialmente. Una gran variedad de artículos mantuvo sus precios, pero subieron precisamente los más necesarios correspondientes a la canasta básica. Por ello, el Pacto provocó un efecto contrario al deseado, toda vez que aumentó el desempleo y con esto se agravó la pobreza.</li> <li>• En los años ochenta, la política social entró en un “<i>impasse</i>”. Se trata de un paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía.</li> <li>• Durante la administración de Miguel de la Madrid, se hicieron cambios normativos, como el reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución. También se experimentaron cambios administrativos en el ejercicio del gasto. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) inició un proceso de desconcentración a través de los Convenios únicos de Desarrollo (CUD), pactados con los estados. Mediante éstos, los recursos dedicados a un conjunto de áreas en las que se incluían la educación, la salud y la readaptación social (entre otras), serían manejados conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la SPP.</li> <li>• Los movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en</li> </ul>

buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapaba a la política social.

- La desconcentración que se experimentó en varias ramas de la administración pública no redundó en mayor eficiencia administrativa, ya que en torno a las unidades desconcentradas se anidaron nuevos grupos de interés que, sin contrapesos, siguieron condicionando la política social.
- Cambios legales, como el reconocimiento al derecho a la salud, no se llevaron a la práctica en parte por la ausencia de cambio institucional, pero también porque el gasto en infraestructura social sufrió estrepitosas caídas a lo largo del sexenio. En buena medida, estos recortes fueron la parte ortodoxa de la estabilización económica y es cierto que sin ellos, la inflación nunca se hubiera controlado. El gran problema, sin embargo, es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales.<sup>57</sup>

**Carlos Salinas de Gortari**  
**1988-1994**

- Se decretó la disolución de COPLAMAR, así como la cancelación de programas dirigidos a combatir a la pobreza: SAM y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).<sup>58</sup>
- Se reconocía que la política social estaría contenida dentro de las acciones de la política económica general, operada bajo los criterios de los programas sectoriales de impacto global.
- La política social adquirió un nuevo impulso en el marco de una nueva estrategia de desarrollo, que camina en la dirección de una economía abierta y de mercado.
- La punta de lanza de la política social salinista se encuentra en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Por las características del programa, sus objetivos y su método, el PRONASOL rompe, en alguna medida, con los objetivos tradicionales de la política social. Más allá de los nuevos objetivos sociales, la mayor

---

<sup>57</sup> Ceja Mena, "La política social mexicana de cara a la pobreza." Pp.15-16

<sup>58</sup> Ibid. p. 17

innovación del programa se encuentra en su instrumentación. A pesar de ello, el programa no logró superar algunos de los vicios ancestrales de la instrumentación de la política social en México, como el clientelismo y el uso con fines partidistas.

- Durante esta administración hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:
  1. En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21 a 55 por ciento del presupuesto del gasto federal.
  2. Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo que podía satisfacer en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.
  3. La población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.
- En este periodo, aumentaron los fondos para atender a la pobreza y que articularan las acciones en un programa macro: el PRONASOL, que recuperaba las experiencias de COPLAMAR, el PIDER y el SAM.
- Para el logro de los objetivos del PRONASOL, éste contó con un abanico de diferentes programas que se han clasificado en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional. Los primeros involucran el Programa de Escuela Digna, Niños de Solidaridad, el IMSS-Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje, entre algunos otros. Los programas productivos incluyen al programa Empresas en Solidaridad, así como programas especiales para caficultores y pescadores ribereños. Finalmente, los de desarrollo regional involucran programas (de corte productivo en su mayoría) en regiones específicas de los estados de

Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

- En el discurso oficial, la pobreza aparece como elemento central. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía tres líneas estratégicas básicas tendientes a consolidar el "cambio estructural" de la economía, una de las cuales consistía en buscar la erradicación de la pobreza extrema:
  - 1 Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
  - 2 Ampliación de la vida democrática.
  - 3 Mejoramiento productivo del nivel de vida.
- En esta administración, se continuó con la lógica de acentuar el enfoque de la política social, pero el sentido de la acción gubernamental trataba de ser cambiado significativamente al asumir que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población. Intervencionismo no significaba, según esto, atención eficiente a la pobreza. Resultaba imprescindible mantener la confianza de inversionistas y la libre circulación de capitales y mercancías para que dicha confianza generara atracción de recursos, generación de empleo y, por ende, la elevación del nivel de vida de los pobres. Por lo tanto, se pensaba que las políticas de lucha contra la pobreza podían ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada.<sup>59</sup>

**Ernesto Zedillo Ponce de  
León  
1994-2000**

- La política de atención a la pobreza fue sufriendo una transformación paulatina, que incluyó la incorporación de programas como: Solidaridad en la Alianza Nacional para el Bienestar (1995); la descentralización del PRONASOL en 1995 y 1996; el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997); el "Programa para superar la pobreza 1995-2000". Estos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social.
- En esta administración la política social contenida en el

---

<sup>59</sup> Ibid. p.18

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso elevar el bienestar mediante cinco estrategias:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
  2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
  3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
  4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
  5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.
- Así, los ejes de la política social en esta administración fueron: la descentralización hacia estados y municipios, la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Los principales instrumentos fueron el Ramo 33 del Presupuesto Federal, mediante el cual se canalizaban recursos a los estados y municipios; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que de una manera técnica y fría buscaba identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano. Los resultados fueron una desarticulación de las políticas sociales al no existir instancias de coordinación y vigilancia del gasto social; y por otra parte, resultados no del todo tan contundentes en materia de nutrición y educación, sobre todo por los montos que se habían destinado a este programa y que se tomaron de otros subsidios a alimentos básicos, como el que recibía la tortilla.
  - En materia de seguridad social, se desarticuló el sistema de ahorro para el retiro basado en la solidaridad intergeneracional para pasar a uno de capitalización, en que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman aportaciones del Estado y de los empresarios, y que da lugar a un lucrativo negocio en la administración de estos

fondos.<sup>60</sup>

**Vicente Fox Quezada  
2000-2006**

- Se definió la política social en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 mediante cuatro líneas de acción:
  1. “ampliar capacidades” (educación, salud y capacitación laboral),
  2. “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo),
  3. “proveer protección social”(salud y protección social, previsión social)
  4. “formar patrimonio” (vivienda y ahorro).<sup>61</sup>

Estas acciones han sido ordenadas en el “ciclo de vida” de los individuos: prenatal, infancia, adolescentes y jóvenes, adultos y adultos mayores. Con estas líneas de acción y el ciclo de vida, las autoridades generaron una matriz en la que fueron incluidos los programas sociales existentes (programas por reforzar o transformar) y los nuevos que se están generando; con esta matriz se intenta “articular todos los programas y acciones” para buscar coherencia entre ellos y “evitar duplicidades”.

- El cambio más perceptible en cuanto la incorporación a los sistemas de seguridad podría ser el proyecto del Seguro Popular, mecanismo de aseguramiento que no pasa por el empleo y que buscó incluir a la atención en salud pública a cerca de la mitad de la población excluida del sistema de seguridad social.
- Se incorporó nuevamente al debate oficial el concepto de universalismo con el sistema de incorporación al Seguro Popular (mediante pago de cuota de afiliación, con la excepción de las familias en pobreza extrema).
- La política social persiguió la ampliación de la protección de los excluidos del sistema de seguridad social por medio del Programa Oportunidades. Se trató de una protección

---

<sup>60</sup> Ibid. Pp. 21-22

<sup>61</sup> Ibid. p.25

temporal ampliada (y no de un derecho); inicialmente fue diseñado para el sector rural excluido, pero ha ido incluyendo paulatinamente al sector urbano en los recientes años.<sup>62</sup>

**Felipe Calderón Hinojosa**  
**2006-2012**

- La política social denominada “Vivir mejor” planteó 5 grandes objetivos:
  1. Igualar oportunidades para las personas, lo que implicó darles acceso a servicios de salud, a educación, alimentación, y vivienda digna.
  2. Avanzar en una red de protección social que dé certeza a las familias para enfrentar enfermedades, desastre y contingencias económicas, lo que implicó atender situaciones coyunturales catastróficas, donde no necesariamente los mercados ajustan de manera inmediata y la acción del Estado es fundamental.
  3. Propiciar la construcción de ciudadanía; mediante la inversión “un blindaje social”, la
  4. Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores oportunidades de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza.
  5. Incrementar criterios de sustentabilidad ambiental en la definición de la política pública.<sup>63</sup>
  
- Se reunieron todos aquellos programas que desarrollan capacidades básicas, que se entienden dentro de la red de protección social y los que ayudan a mejorar la productividad de los trabajadores que ayudan a generar condiciones de acceso y empleos formales a los mexicanos.
- En la operación de los programas sociales, se procuró alejarse de los programas meramente asistencialistas por programas de corresponsabilidad, lo que establecía compromisos a cumplir por los beneficiarios.
- En la parte de los programas de salud, están los programas de la Secretaría de Salud: programas de promoción

---

<sup>62</sup> Ibid. Pp.26-27

<sup>63</sup> Cordero, Ernesto. "Vivir Mejor." *Enfoques*, (Abril 2009 Año 21 num 248) México 2009. Pp. 24 - 26

de la salud, de prevención de enfermedades, de atención mucho más efectiva y de avanzar en la universalización de la cobertura de servicios médicos a través del seguro popular. Ahorita es mucho más barato afiliarse a alguien al seguro popular que afiliarlo al IMSS.

- Están los programas de jornaleros agrícolas, que es un grupo social extremadamente vulnerable. Son mexicanos casi nómadas que se van moviendo a donde existe el cultivo de temporal. Van migrando por todo el país y van con toda su familia. No están establecidos en ningún lugar fijo. Por lo tanto, es difícil que los niños estén en la escuela. Es un grupo muy pobre y se generaron programas específicos para ellos y, por supuesto, programas especiales para comunidades indígenas para dotarlos de infraestructura social básica.<sup>64</sup>

Con el cuadro anterior podemos identificar que hasta 1988 con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), (mejor conocido por el grueso de la población como Solidaridad) que el Gobierno Federal retoma la necesidad de hacer frente a las necesidades y demandas sociales, puesto que si el Estado se retiraba de unos campos debía ser para fortalecerse en otros: las áreas básicas de servicios, tales como luz, agua, educación, salud, ambiente y seguridad.

A pesar de hacer un salto significativo el Gobierno de Carlos Salinas con el PRONASOL, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en su sexenio, y ser sin dudas un parteaguas en la política social en México; durante el ejercicio de su gobierno se convirtió en un programa “electorero” el cual se ha mantenido a pesar de los cambios de sexenio y la alternancia de partido en el 2000.

A pesar de que este programa no ha logrado su cometido, es a partir de la instrumentación de este que podemos observar un cambio favorable en la política

---

<sup>64</sup> Ibid. p.30

social en México y donde comienzan a verse presente las primeras Políticas Públicas de Inclusión social.

Se aprecia la necesidad de Políticas Públicas diferenciadas, que permitan atender necesidades específicas de los sectores en pobreza y rezago social de varias generaciones, acciones que permitan romper con la dinámica inercial de pobreza. Para este cometido el Gobierno Federal persigue tres objetivos básicos respecto a la política social:

1. Superar la Pobreza y la Exclusión social
2. Diseño de Políticas de desarrollo que atiendan de forma efectiva y focalizada los diferentes estratos sociales, principalmente los que presentan mayores carencias.
3. Consolidación de mecanismos que permitan la coordinación de acciones de la política social desarrolladas por las distintas instancias de la administración pública, logrando sus esfuerzos se logren potencializar con las acciones desarrolladas por cada uno de los actores inmersos en el desarrollo social.<sup>65</sup>

Las acciones de dichas metas están dirigidas a movilizar a la ciudadanía y a las fuerzas políticas nacionales, a las instituciones y los tres niveles de gobierno para combatir la pobreza desempeñando la política social un papel importante, convirtiéndose en un instrumento de la política pública.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ávila Galindo, "La percepción de la pobreza en un mundo globalizado." pp. 289-290

<sup>66</sup> Ibid. p.290

## 2.2 La política pública en México

### 2.2.1. La adaptación mexicana

Las políticas públicas son una ciencia o disciplina reciente en México la cual se ha venido desarrollando desde principios de los 90's hasta nuestros días; sin embargo, en Estados Unidos ésta vio la luz por primera vez en 1951 con Harold Lasswell en "*The Politic Públíc Orientation*" en el cual se sientan las bases para el estudio de la política pública.

Lasswell desde sus comienzos ha abogado por dos cuestiones que son fundamentales para pensar en la aplicación de las políticas públicas (En nuestro caso particular en México), las cuales son: 1) La multidisciplinaria; y 2) La importancia del contexto.

México ha venido sufriendo una dinámica de constantes cambios y en las últimas tres décadas estos se han venido presentando de forma más acelerada. A partir de 1976 momento en que se presenta un único candidato a la presidencia de la república, después de un proceso de desgaste político nacional a partir de movimientos estudiantiles, guerrilla rural y urbana.

A partir de este año México comienza un periodo de cambios nunca antes vistos. Dada la necesidad de legitimar al sistema y de canalizar las demandas sociales se permitieron reformas electorales (1977 con el comienzo de un estado de partidos; 1986 reforma de creación del Código Federal Electoral; y la reforma de 1989-1990 con la creación del IFE) que hicieron virtualmente más fáciles los procedimientos de registro de un partido político.

A pesar de esta primer reforma no es sino hasta la reforma electoral de 1989-1990 (que en fondo es la vigente) que se vivió una mayor dinámica de democracia en el país. Lo importante dentro de esta reforma (desde un punto de vista político más

que legal), es el trascendente hecho histórico en el cual el PRI no cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados y por tanto, no cuenta el presidente con la capacidad de realizar modificaciones constitucionales a su libre albedrío.<sup>67</sup>

Lo anterior nos ha lleva como país y sociedad a una serie de modificaciones, las cuales se han venido reflejando en el transcurso de 1989 a nuestros días. Ejemplo de ello es como la agenda de gobierno se ha llevado a la opinión pública (más no precisamente a su discusión pública); como ejemplo de ello podemos apreciar, como el clero, la iniciativa privada, incipientemente las ONG y otras diversas instituciones se han incorporado a la crítica de la agenda pública (en sus distintos niveles) y en la última década de forma más proactiva han buscado la inserción de tópicos que les resultan prioritarios.

Si se toma paso a paso la formulación de Lasswell, de 1951, su punto de partida es cada vez más pertinente en países latinoamericanos como el nuestro. Cuarenta años después, es válida para México la forma como Lasswell veía la ciencia de políticas en los Estados Unidos;<sup>68</sup> es dentro de esta nueva realidad mexicana en la cual es posible pensar la inserción de las políticas públicas en la nueva vida democrática nacional. Lasswell nos ha enseñado que las políticas públicas se encuentran orientadas en sus términos como:

- Multimetódica.
- Multidisciplinaria.
- Orientada a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas.

---

<sup>67</sup> Para mayor información revisar el capítulo III de Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena. México. 2000.pp. 68-80

<sup>68</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo. "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas." *Perfiles latinoamericanos* 3. México 1993. p.27

- En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad.<sup>69</sup>

Los elementos previamente citados en su contexto original y dadas las características de México en esos mismos años es impensable y posiblemente hasta risorio pensar en que alguno de los citados puntos pudiese ser viable; en la actualidad contamos con cada uno de ellos (claro está, sin abusar de estos).

### 2.2.2. La política pública en la reforma del Estado mexicano

Aunada a la situación de virtual ventaja expuesta en el apartado anterior, nos encontramos de forma simultánea que cada vez con mayor frecuencia se exige a los gobiernos democráticos-liberales asumir la responsabilidad de una amplia gama de procesos sociales, económicos y de otra índole.<sup>70</sup> Lo cual nos ha llevado a una reforma del Estado como medio de reinversión ante las demandas sociales.

Esta reforma del Estado además de ser imperativa, es una condición clave para dar consistencia a las capacidades del Estado. Por lo cual Uvalle afirma que, no es la reforma del Estado un tipo de experimento, sino una forma de responder a los impactos del cambio social, económico y político; lo cual implica que las instituciones, procesos, valores y reglas de la economía, la política y la vida pública son ajustados, remozados y revitalizados.<sup>71</sup>

Algo muy importante que podemos apreciar en estas ideas de Uvalle es, cuando se tiene esta reforma del Estado se afecta los modos de vida y las cuotas de poder; sin embargo esto nos permite tener la oportunidad de encauzar los cambios

---

<sup>69</sup> Parsons, Wayne. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO. México. 2007. p.32

<sup>70</sup> Ibid. p.54

<sup>71</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Reforma de Estado, políticas públicas y gasto social." en *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública*. IAPEM. México. 1997b. 89-115. p.126

necesarios en la sociedad; por lo cual, su importancia real radica en contar con medios del poder para reestructurar por medio de la innovación y la renovación, el sistema de poder que se encuentra institucionalizado (cuestión que nos ayuda a comprender importantes cambios en la vida nacional sin conatos de violencia como en el siglo XIX).

Si bien es cierto que lo vertido hasta este punto seguirá sonando un tanto utópico, es importante revisar como el gobierno en su función de sistema de dirección del Estado, ha tenido que considerar valores democráticos que acompañan a la sociedad moderna, y en ese sentido se ha tenido que optar por ser más abierto y receptivo a las demandas sociales. Si bien esto no se ha dado por buena fe; podemos decir que el sistema de grupos de presión que David Easton aplica tanto a el sistema político y a las políticas públicas; por lo cual podemos afirmar que las políticas públicas (aunque de forma incipiente) han llegado a ser el medio por el cual reivindicar la vida pública del estado volviéndolas una opción para generación de una sociedad más democrática; mucho más allá del ejemplo que es por excelencia la emisión del voto.

Retomando textualmente a Uvalle, “la lógica de las políticas públicas es que son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales... [...] de este modo, su legitimidad (del gobierno) puede ser más amplia, su gobernabilidad más firme y los riesgos de ingobernabilidad pueden contenerse con procedimientos democráticos”.<sup>72</sup>

Ejemplo de lo anterior, podemos encontrarlo actualmente en gobiernos locales; esto es por medio de cabildos itinerantes, días ciudadanos, convocatorias de participación ciudadana. Aunque cabe mencionar que no porque estos existan significa que con su sola existencia cumplen con los motivos o intenciones de democracia. Para ello es importante ver un punto bivalente de las políticas públicas.

---

<sup>72</sup> Ibid. p.127

Dado que las políticas públicas no son una decisión sino una serie de decisiones vinculadas a resultados (esperados y no esperados), se caracteriza por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública; no cualquier problema social es objeto de atención pública gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse como política pública.<sup>73</sup>

Ante este punto es que podemos llegar a ver otro ángulo del mismo problema (cuestión también privilegiada por Lasswell); en donde nos muestra que la democracia tiene sus límites; pues si bien, se piensa en la integración de las demandas ciudadanas en la agenda del gobierno y en el diseño de las políticas uno no puede simplemente asumir el sentimiento primario y elemental de la población y permitir que ellos definan los problemas de políticas.<sup>74</sup>

En este sentido, cuando se definen los problemas esto debe ser (Según Bardach) "tan sobria e imparcial como sea posible".<sup>75</sup> Sin embargo esto nos lleva a problemas que se ven cotidianamente en el quehacer de las políticas públicas nacionales; donde los problemas tienen que ser legitimizados.

Ante esta situación, retomando que no cualquier problema social es objeto de atención pública gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse como política pública; el analista de políticas puede hacer doble uso de la legitimidad.

"En algunos casos, la ciudadanía define los problemas de un modo que el analista tiende a menospreciar, en otros es el analista quien

---

<sup>73</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático." *Revista IAPEM*, (julio-septiembre) 35. 1997a. p. 49

<sup>74</sup> Bardach, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas." en *Problemas públicos y agenda del gobierno*, ed. Aguilar, Luis F. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003. 219-233. pp.222-223

<sup>75</sup> *Ibid.* p.224

afirma percibir problemas que la ciudadanía se muestra poco dispuesta a legitimar.”<sup>76</sup>

Esta situación es muy recurrente a lo largo y ancho del país; la cual ha llevado a los detractores de las Políticas Públicas en México a maximizar su lado negativo dejando ver que por parte del mismo gobierno, puede echar mano de éstas para diseñar una política que tendiera a matizar los efectos de la aplicación de una medida poco popular, anticipándose a la demanda de un sector de la sociedad e incluso estimulando una serie de acciones que faciliten la aplicación de una política específica.<sup>77</sup>

A este punto hay que sumar otra de varias dificultades que se presentan en el escenario nacional, la cual implicaría que en vez de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales, requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos; así las personas confiarían más en una política en la que fueron consultados durante su proceso de desarrollo, aunque al final de esta no coincida con sus preferencias particulares.<sup>78</sup> Esta situación agravaría más el problema de la democratización de las políticas dado que los gobiernos locales tienden muchas veces a abusar de este recurso; sin embargo retomando los foros de participación ciudadana previamente citados, para que estos sean más funcionales es necesario que en ellos se dé información de la manera más equilibrada posible. Entonces el analista debe sumar de alguna manera estos materiales a sus análisis y recomendaciones.<sup>79</sup>

Agregando más elementos dada la realidad nacional; en las políticas públicas, se tiende aparte de politizar (en el sentido de *politic*) las acciones de gobierno también a evaluarlas tanto en resultados pero aún más en juicios de valores. Esto

---

<sup>76</sup> Ibid. p.228

<sup>77</sup> Sánchez Gutiérrez, "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas." p.25

<sup>78</sup> De Leon, Peter. "La democratización de las ciencias políticas." *Revista Gestión y Política Pública CIDE* III. 1994. p.10

<sup>79</sup> Ibid. p.11

nos trae como consecuencia una limitada visión meramente administrativa cuando se califica como éxito o fracaso; sin embargo, como lo expone Subirats apoyado en Lindblom: “Los errores de las políticas no serían condenados, sino vistos como fuente de información e indicios para llevar a cabo acciones subsecuentes. En este modelo, los ciudadanos, funcionarios, científicos sociales y otros expertos hacen lo que han aprendido y aprenden lo que han hecho”.<sup>80</sup> Esta visión nos da herramientas para la mejora de las políticas más allá de la simplista crítica o evaluación positiva o negativa que impera en nuestra realidad.

Si a estos elementos ya citados se agrega consecuentemente la acción recíproca entre formuladores de las políticas, expertos, burócratas, grupos de interés, usuarios y público debe ser un instrumento para medir el grado de apego a los reglamentos y evaluar su efectividad;<sup>81</sup> claro está, sin sobre valorar la capacidad de los reglamentos dado que es un exceso en el que muchos analistas (sobre todo juristas) suelen caer maximizándolas más allá de su real alcance.

### 2.2.3. Los retos de la política pública en México

Retomando el juego dinámico del sistema de Easton, y algunos elementos de la realidad nacional, la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Maturana en su análisis de los fenómenos sociales demuestra como todos los procesos de elección, jerarquización y apropiación resultan de la confrontación que se produce entre

---

<sup>80</sup> Subirats, Joan. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación." *Revista Gestión y Política Pública CIDE*, (Enero-Junio) IV. 1995. P.14

<sup>81</sup> Ibid. p.20

principios de cambio y principios de conservación. Estos principios son los que fundamentan y explican los componentes de los contextos.<sup>82</sup>

Cabe rescatar del postulado de Maturana que en México, el poder profundizar en la elaboración de las políticas públicas enfrenta retos trascendental; los cuales Sánchez Gutiérrez enumera y rescato tres (y que concuerda de cierta forma con lo mencionado por Medellín): Primero, porque la tendencia al cambio no es general en toda la república y el proceso de modernización es incompleto, pues sigue fuera de su alcance casi la mitad de la población. Segundo, porque la política se enfrenta ahora a nuevos actores que traen como resultado, por ejemplo, que los fenómenos de la política local imponga límites cada vez más claros al tradicional diseño de la acción gubernamental desde el centro. Tercero, porque los movimientos sociales urbanos, los movimientos estudiantiles y los mismos comités que fueron organizados por el Programa Nacional de Solidaridad y subsisten mediante los programas sociales de la SEDESOL, constituyen hoy actores políticos cada vez más propositivos e imaginativos para plantear soluciones a sus problemas.<sup>83</sup>

Esto a veces nos presenta que en el escenario nacional dado su incipiente nivel de democracia y derivado de su tradición autoritaria, pareciera que las tendencias en la transiciones son externas; o bien se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control; o bien debido a la transición se generan rupturas con los viejos esquemas; éstos procesos no son capaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad dando como resultado algunas situaciones de caos, por lo cual la incertidumbre dificulta los avances, lo cual permite que si bien se abren espacios de discusión y

---

<sup>82</sup> Maturana, Humberto visto en: Medellín Torres, Pedro. "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad." en *CEPAL - SERIE Políticas sociales*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004. pp.28-29

<sup>83</sup> Sánchez Gutiérrez, "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas." p.19

análisis, estos no sean aun consistentes para generar acuerdos entre los distintos actores que se van integrando a la dinámica actual.<sup>84</sup>

Dadas estas condiciones y a pesar de lo ya expuesto podemos caer en cuenta que nos encontramos antes un sistema semiabierto que se encuentra desechando viejas estructuras corporativas para incluir nuevas flojamente acopladas. Esto más allá de la resistencia del gobierno ante estas dinámicas de cambio, la tradición del sistema es ser impermeable, esto lejos de la insensibilidad gubernamental versa principalmente porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; por lo cual, cuando un gobierno pretende ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los diversos actores se encuentran plenamente orientados hacia esa lógica,<sup>85</sup> cuestión por la cual es importante seguir fomentando dos cuestiones claves que se han venido manifestando en casi las últimos tres décadas:

En primer lugar, la generación de políticos que han llegado al poder desde los años 80 tienen una concepción novedosa del ejercicio gubernamental, que incluye la aplicación de nuevos métodos de análisis para el diseño de las políticas públicas. Se trata de funcionarios que han sido formados en universidades de Estados Unidos y en escuelas nacionales en donde cada vez tienen mayor importancia la orientación hacia las políticas; lo cual ha permitido en últimos años una creciente incorporación de grupos académicos a sectores diversos de la administración pública.

En segundo lugar, la nueva posición que ocupa México en el escenario internacional (particularmente a partir de tratados de comercio) ha presentado nuevos retos económicos, políticos y sociales. Pero adicionalmente esa forma de modernización reclama también un importante avance en la apertura de los

---

<sup>84</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes." *Revista Gestión y Política Pública CIDE IX*. 2000. p.197

<sup>85</sup> *Ibid.* pp.200-201

mecanismos políticos hacia una profunda democratización del sistema, situación que corre paralela a la aparición de partidos de oposición real, organizaciones ciudadanas, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de presión cada vez más demandantes la necesidades de consensos entre los grupos gobernantes y las oposiciones como realidad y necesidad para la gobernabilidad democrática y como consecuencia una mayor apertura a las políticas públicas nacionales.

## 2.3 Hacia una política pública para la Inclusión social en México

### 2.3.1. Generalidades de la política pública

El hablar de política pública de inclusión social en México es relativamente nuevo, no es hasta 1988 con la creación del PRONASOL y la SEDESOL como dependencia encargada de ejecutar al primero que la inclusión social vuelve a ser un tema de importancia para el poder ejecutivo. Sumado a esta condición el modelo de fondo no ha cambiado desde su creación hasta nuestros días a pesar del cambio de Partido Político en el Poder ejecutivo; sin embargo a pesar de que el Pronasol es un parte aguas en la política social en México, podemos hablar de 4 generaciones de política social.

Periodo	Características
<b>1940-1970</b>	- Diseño y ejecución de una estrategia que acompañara el proceso de industrialización del país mediante el intento de desarrollar un Estado de Bienestar.
<b>Sustitución de importaciones</b>	- Principal objetivo: incorporación de los trabajadores de las nuevas industrias en un esquema de seguridad social y protección laboral. <sup>86</sup> - Como instrumento para generar igualdad e inclusión, se estableció la universalidad, gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación primaria. - Desarrollo de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, y la infraestructura y los servicios urbanos. <sup>87</sup> - Se comenzó a hacer evidente la exclusión y el rezago de la población rural y la

<sup>86</sup> Jusidman, Clara. "Desigualdad y política social en México." *Nueva Sociedad* 220. 2009. p.201

<sup>87</sup> Ibid. p. 201-202

	falta de capacidad de la política económica para la generación de empleos que demandaba la población rural que inmigraba a las ciudades.
<b>1970-1985</b> <b>Década de bienestar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo experimentado de las ciudades.</li> <li>- Integran un conjunto de intervenciones sociales que combinan la atención social en materia de salud, abasto alimentario y provisión de infraestructura de saneamiento, junto con intervenciones en el ámbito productivo, como la construcción de caminos, pequeñas obras de riego, fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria.</li> <li>- El Estado mantiene su presencia como proveedor de los servicios sociales.</li> <li>- Los programas utilizan la infraestructura social desarrollada en la generación anterior de programas, particularmente en las zonas rurales (el Pronasol empieza a utilizarla también en las áreas marginadas urbanas).</li> <li>- Se incorporan la perspectiva multicultural y, en el caso de Pronasol, también la de género.</li> <li>- Promoción de la participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación en ciertos programas y acciones, involucrando a las mujeres rurales que habían permanecido recluidas en el ámbito doméstico<sup>88</sup>.</li> </ul>
<b>1985-2000</b> <b>Neoliberalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad.</li> <li>- El programa Progresía considera solo tres rubros del bienestar (alimentación, salud y educación) y se enfoca principalmente en el medio rural.</li> <li>- Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos.</li> <li>- Son programas esencialmente de transferencias monetarias.<sup>89</sup></li> </ul>
<b>2000-2014</b> <b>Sector Privatizador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales, para pasar a convertirse solo en responsable de su financiamiento.</li> <li>- Estos programas apuntan a la privatización de la provisión de esos servicios, cediendo inicialmente su operación a organizaciones de la sociedad civil o a través de la promoción de microempresas.<sup>90</sup></li> </ul>

<sup>88</sup> Ibid. p. 202-203

<sup>89</sup> Ibid. p. 203

<sup>90</sup> Ibid. p. 204

### 2.3.2. La política pública de inclusión social contemporánea

Ante la necesidad de darle continuidad a la política social emprendida en el gobierno de Salinas, los gobiernos siguientes han desarrollado sus respectivos programas. En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León se realizó mediante el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), con Vicente Fox mediante el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) mismo que se continuó en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa dicho programa se formuló como la iniciativa más importante dentro de la estrategia de combate a la pobreza del Ejecutivo Federal.

El programa Oportunidades se diseñó como un programa multisectorial, donde intervienen las acciones de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, los gobiernos estatales y municipales, y fundamentalmente la participación directa de la población beneficiaria a través de las corresponsabilidades (Elemento que permite plantear la implementación de estos programas mediante políticas públicas).

Éste programa se planteó como objetivo principal el contribuir para que las familias en condiciones de extrema pobreza modificaran su condición, y se pudiera romper a largo plazo el círculo intergeneracional de pobreza mediante la inversión en educación, salud, alimentación, mejora patrimonial y protección a la salud.<sup>91</sup>

Otro elemento que nos permite ver éste programa como una política pública es que desde su inicio consideró la necesidad de contar con un componente de evaluación que permitiera tanto mejorar la implementación de sus estrategias y acciones como documentar los impactos que produce en la población beneficiaria.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Cruz, Carlos, Rodolfo De la Torre, y Cesar Velázquez. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. Instituto Nacional de Salud Pública. México. 2006. p. 9

<sup>92</sup> *Ibid.* p. 9

Desde el programa oportunidades se visualiza la pobreza, particularmente la extrema, como la ausencia de uno de los componentes centrales de la vida humana y los derechos sociales: la posibilidad de poder vivir sin riesgos innecesarios a la integridad física, de forma saludable y con acceso a los conocimientos básicos, señala como prioritaria la atención de los problemas de nutrición, cuidado de la salud y adquisición de conocimientos fundamentales.

A las familias beneficiarias de este programa además de las transferencias monetarias recibidas, se les beneficio con complementos alimenticios para menores de 5 años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; un paquete de servicios de salud preventiva; sesiones educativas en materia de salud, nutrición e higiene; becas educativas desde 3ro de primaria hasta educación media superior. Estos estímulos se encuentran condicionados a las responsabilidades que deben cumplir los beneficiarios, las cuales son la asistencia a la escuela, a consultas preventivas y a las sesiones de educación de salud; para poder así generar una mejor nutrición, mayor utilidad de los servicios preventivos de salud y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes; pretendiendo con ello el desarrollo de nuevas capacidades humanas que rompan la transmisión intergeneracional de la pobreza. La idea de este programa de proporcionar incentivos condicionados para procurar conductas favorables para la superación de la pobreza no se limita únicamente a esa idea base, sino su propósito es dar un patrimonio inicial a quienes han cumplido el último nivel de escolaridad que apoya el programa.<sup>93</sup>

En el área de educación en el periodo 2000-2006 se destaca que los grupos de 8 a 11 y de 12 a 14 cuentan con indicadores similares donde el porcentaje de inscripción a sus respectivos niveles paso de 78% antes de la implementación del programa a 85% en noviembre del 2000 aunque el impacto para las niñas fue menor, en el nivel secundaria el impacto de crecimiento de matrícula fue del 17.8% en el periodo 2002-2003. Para 2003 con el programa Oportunidades se

---

<sup>93</sup> Ibid. pp. 20,23,24

incrementó la inscripción en 24% equivalente a 193,681 estudiantes de secundaria adicionales asociados al programa. En nivel medio superior de primer ingreso se dio un aumento del 37.8%, el cual no resulta sorprenden al tomar en cuenta el incentivo económico.<sup>94</sup>

Se comprueba que si bien el impacto en la educación primaria no se da en la matrícula, la intervención del programa Oportunidades afecta otras aristas de la educación las cuales son el abandono escolar y la reprobación. Para ello se utilizaron datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) donde se muestra que Oportunidades reduce la reprobación y el abandono escolar. A mediano plazo el programa ha tenido efectos positivos en la progresión escolar no solo a nivel de quienes recibían directamente el apoyo, sino que pudo observarse positivamente afectados otros actores de la dinámica familiar mediante trasferencias indirectas de los hermanos mayores o al complemento nutricional.<sup>95</sup>

En el área de salud la línea de acción se fundamentó en la estrategia de incrementar la asistencia a las clínicas de salud, en el corto y mediano plazo, para fomentar una cultura de la prevención de enfermedades, actuar oportunamente anticipándose al daño, dar respuesta inmediata a demandas de atención propias de la medicina familiar y mejorar los niveles de salud.

A corto plazo se pudo apreciar un aumento en la asistencia de los beneficiarios a los centros de salud con un 25.6%, se ha reducido las consultas médicas curativas (58%) en la consulta de los hospitales pudiendo decir que el programa genera cambios en revisiones del tipo preventivo, las cuales al anticiparse al daño, reducen la demanda de atención curativa hospitalaria. A mediano plazo se aumentó el uso de servicios de salud acompañado del decremento del uso de servicios privados de salud; las familias demandan 2.9 visitas más, tanto preventivas como curativas, esto se traduce en un incremento del 35%; con esta

---

<sup>94</sup> Ibid. p. 35

<sup>95</sup> Ibid.p. 37

tendencia se refleja un mayor uso de los servicios públicos por partes de la población que con la reducción del gasto en servicios médicos privados se genera un gasto de bolsillo menor por dicho concepto.<sup>96</sup>

Pensando en el proceso de reciprocidad entre la población objetivo y los ejecutores de las políticas, este programa se diseñó para fomentar el conocimiento sobre el auto cuidado de la salud y procurar informar sobre las conductas de riesgo a las que están expuestos los miembros de la familia, con ello se buscaba en consecuencia que la asistencia a las consultas de monitoreo y a las sesiones educativas en salud se pudieran traducir en una práctica cotidiana de estilos de vida saludables en los hogares, la que a su vez disminuye el riesgo de enfermedades y ayuda a combatir las adicciones.<sup>97</sup>

En el área de nutrición, el objetivo se basó en mejorar la dieta y el estado nutricional de los grupos más vulnerables (los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia), donde se buscó generar un impacto positivo en peso y talla de los párvulos, así como el eliminar las consultas por problemas de desnutrición severas en etapas tempranas de la vida buscando con ello en el futuro tengan los párvulos una mejor calidad de vida. Para dar atención a esta línea de acción se impartieron a los beneficiarios sesiones educativas en salud con temas de dieta y nutrición, monitorear el crecimiento de los infantes menores de 5 años con la asistencia a su consulta médica, otorgar los complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y a los infantes de 6 a 24 meses de edad, así como a los de 2 a 5 años en situación de desnutrición.<sup>98</sup>

Otras áreas afectadas positivamente por el programa ha sido la migración, la cual se ha visto reducida, principalmente en las mujeres hacia los Estados Unidos, aunque la migración de localidades a otras entidades federativas con el propósito

---

<sup>96</sup> Ibid. p. 46

<sup>97</sup> Ibid. p. 49

<sup>98</sup> Ibid. p. 59

de continuar con la formación escolar o formar nuevas familias por los beneficiarios se ha tornado en una nueva realidad, al igual que se ha aumentado en su tamaño los hogares beneficiarios al brindar casa a miembros de la familia extendida.<sup>99</sup>

### 2.3.3. Alcances de la política de inclusión social

El programa se ha enfocado en reducir la pobreza al ser esta uno de los factores de mayor importancia que disminuye la vulnerabilidad de las familias mediante empleos seguros y bien remunerados; sin embargo, esto se podrá ver a largo plazo. Resultado de los intentos por retrasar la incorporación de los menores en el mercado laboral, en el corto plazo en el escenario rural solo se reduce la probabilidad de que los niños en un rango de 10 a 14 años trabajen, principalmente en el trabajo agrícola. En zonas urbanas se encontraron resultados similares que en zonas rurales, puesto que en los niños se encuentra una disminución importante en el porcentaje de aquellos de 12 años que trabajan; al igual que en los hombres de 19 a 20 años se observó una reducción del 48.6% en proporción con aquellos que trabajan. Mientras en el caso de las niñas en el rango de 15 a 18 años se vio disminuida la proporción de trabajo en 36.7%.<sup>100</sup>

En la parte de la pobreza monetaria, a pesar de que la asignación de transferencias monetarias se distribuye de forma congruente en relación con las necesidades estatales. Los seis estados más pobre que contienen al 53.45% de la población económicamente activa (y cuyos ingresos son igual o menores a un salario mínimo) recibían el 53.6% de los apoyos económicos; sin embargo, esta asignación pertinente de recursos no conlleva *per se* a reducir la pobreza monetaria. Como caso particular se menciona a Chiapas, el segundo estado que

---

<sup>99</sup> Ibid. p. 68

<sup>100</sup> Ibid. p. 69

más recursos recibió y a pesar de ello, presentó la contribución más pequeña en cuanto a la reducción de la pobreza monetaria.<sup>101</sup>

En materia de vivienda se encontró que el impacto de Oportunidades es indirecto, por medio de variaciones en el destino de los ingresos que han sido posibles gracias a las transferencias del Programa, y se da principalmente en tres aspectos: construcción, seguridad en la tenencia y servicios. Las autoridades recalcan que no es el Programa el que hace que existan variaciones en la vivienda, sino que influyen principalmente las remesas, y en segundos planos la intervención de los municipios y de programas federales como el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (VivAh). En los hogares beneficiarios las mejoras que se observaron fueron la construcción de un cuarto de madera, remplazo de láminas y construcción o avances de muros, letrinas y tomas de agua. Otro avance fue la regularización de las viviendas.<sup>102</sup>

En el rubro de capital social (y como resultado de la implementación del programa un rubro importante), se mide el impacto en las redes de cooperación social y se llega a la conclusión de que el Programa si altera las formas y redes de cooperación tanto entre mujeres como al interior de los hogares, pero que éste dista de mermar las capacidades de interacción; puesto que puede tener un saldo neto general positivo siempre y cuando las familias incorporadas sean las más necesitadas y no se genere una percepción de inequidad en cuanto a la posibilidad de recibir el apoyo.<sup>103</sup>

#### **2.4 Políticas Públicas para la inclusión social en España (Estudio comparado)**

El tomar a España como modelo de comparación en la generación e implementación de las Políticas Públicas de inclusión social parte del hecho que al

---

<sup>101</sup> Ibid. p. 69

<sup>102</sup> Ibid. p. 71

<sup>103</sup> Ibid. p. 73

ser un país receptor de migrantes de distintas latitudes y en conjunto con los grupos separatistas obligan a este país a general modelos de inclusión.

A diferencia de México, España lleva su política de Inclusión social por medio del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, la cual en el caso mexicano es su equivalente (con salvedad de la función de sanidad) la Secretaría de Desarrollo Social. Este Ministerio fue formado el 4 de Julio de 1977 si embargo es en 2010 que ostenta el nombre que actualmente tiene.

El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad es el órgano de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política de salud, de planificación y asistencia sanitaria y de consumo; así como en Asuntos Sociales (Cohesión e Inclusión Social; Familia; Menores; Personas Dependientes y con Discapacidad), así como de distribuir los presupuestos generales del Estado entre sus organismos.

Este ministerio en conjunto con distintas instituciones e investigadores ha generado Informes y publicaciones sobre la inclusión social, cuestión que en el caso español facilita el abordar dicho problema e identificar poblaciones vulnerables y programas de acción focalizados. Por ejemplo en el caso nacional un grupo focal al que se le da prioridad es a los indígenas, en el caso español sus principales grupos son los gitanos y las comunidades autónomas.

En el caso Español se observan distintas condiciones como factores de la inclusión social de las cuales destacan: la exclusión económica, laboral y nuevos riesgos en el ciclo vital.

Los españoles al abordar la exclusión económica denotan que a pesar de existir una larga tradición en el estudio de la exclusión económica, no hay un consenso en su definición ni medición. Las dimensiones de exclusión económica que

analizan no se agotan con la pobreza entendida como carencia de recursos económicos (ingresos).<sup>104</sup>

Para ello usan indicadores como:

**Privación relativa:** Averiguar si el hogar tiene cubiertas una serie de necesidades básicas. (Alimentación, condiciones de la vivienda o servicios básicos)

**Impacto del coste de la vivienda:** En España adquirir una vivienda en propiedad es la fórmula por la que optan la mayoría de las familias de nueva creación y una tradición arraigada que va más allá de la capacidad económica del hogar, es importante medir el impacto de los costes de la vivienda en los niveles de pobreza.

**Dificultades financieras del hogar:** La pobreza no significa sólo carencia de recursos económicos, sino dificultad para hacer frente a gastos que el hogar se ha comprometido a hacer. Un atraso en el pago de la hipoteca, del alquiler o de otras facturas puede provocar, por ejemplo, una suspensión del suministro de servicios básicos (como la electricidad o el agua) y puede incluso llevar al desahucio.

**Ingresos subjetivos mínimos:** En este tipo de definición las personas determinan si sus ingresos actuales son suficientes.

**Protección pública:** Se analiza la efectividad de las ayudas públicas para reducir los niveles de pobreza midiendo el porcentaje de personas pobres antes y después de recibir las transferencias monetarias de carácter público. El cálculo de las tasas de pobreza antes y después de las transferencias monetarias a los hogares constituye una técnica adecuada para juzgar la eficacia de las diferentes medidas de lucha contra la precariedad económica, puesto que permite calcular

---

<sup>104</sup> Fundación, Informe de la Inclusión Social en España 2008. pp.19, 21

hasta qué punto se reducen las situaciones de pobreza gracias a la percepción de prestaciones públicas o subsidios sociales.<sup>105</sup>

En el caso mexicano los indicadores que se toman a consideración dentro de las variables económicas son:<sup>106</sup>

**Trabajo:** Uno de los factores importantes que disminuye la vulnerabilidad de las familias son los empleos seguros y bien remunerados.

**Pobreza monetaria:** Las transferencias monetarias llevadas a cabo por el gobierno como paliativo a este tipo de pobreza.

**Ingresos:** Este indicador se llevó a cabo mediante la clasificación de población en pobre, de pobres a no pobres, de no pobres a pobres y de no pobres a no pobres. Uno de los indicadores evaluados fue el cambio en el ingreso.

**Inversión:** La inversión en bienes durables (refrigerador, estufa de gas, lavadora y vehículo), al igual que en proyectos productivos.

**Consumo:** La compra de satisfactores básicos para el hogar, el pago de servicios y mejoras de la vivienda.

La exclusión laboral es uno de los puntos más importantes en la política contra la exclusión social española; en la medida en que la principal fuente de ingreso de las familias está en función de su participación en el mercado de trabajo, es evidente que el estudio de la exclusión social pasará forzosamente por el estudio de la implicación de las personas en el mercado de trabajo. De hecho, una de las estrategias fundamentales para luchar contra la exclusión social y la pobreza a

---

<sup>105</sup> Ibid. pp. 21-23

<sup>106</sup> Cruz et al., Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio. pp. 68-70,74,73

nivel europeo consiste en “activar” a las personas que no trabajan, es decir, en fomentar su participación en el mercado de trabajo.<sup>107</sup>

“Así, la pérdida de un puesto de trabajo, la imposibilidad de encontrarlo o la precariedad en el caso de tenerlo tienen un impacto sobre las personas afectadas que trasciende el efecto directo sobre la renta del sujeto, la capacidad de consumo o de hacer frente a gastos ya comprometidos.”<sup>108</sup>

Los indicadores que son utilizados en el caso español se clasifican en tres grandes grupos: 1) indicadores de participación laboral, 2) indicadores de calidad de la ocupación 3) indicadores de organización de tiempos productivos y no productivos.

**Población activa y ocupada:** Los incrementos de la participación laboral tienen consecuencias para los individuos que participan (en el sentido de reforzar su autonomía financiera y muchas veces sus niveles de autoestima y de potenciar las oportunidades de participar en espacios de sociabilidad) y para los hogares a los que pertenecen (al incrementar los recursos de reserva para hacer frente a situaciones de precariedad imprevista).

**Salarios bajos:** Los salarios bajos impiden a menudo (incluso en situaciones de trabajo a tiempo completo) generar renta suficiente para situar al hogar por encima del umbral de pobreza. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define salarios bajos como aquellos que son inferiores a dos tercios de la media de rentas salariales.

**Contratación temporal:** El trabajo en modalidades de contratación temporal es una de las principales fuentes de inseguridad para la continuidad de la carrera laboral de los trabajadores. Pero la contratación temporal comporta habitualmente

---

<sup>107</sup> Fundación, Informe de la Inclusión Social en España 2008. p. 23

<sup>108</sup> Ibid. p. 23

desventajas adicionales, que se superponen a la inseguridad, e incrementan las probabilidades de experimentar formas diversas de exclusión social.

**Inseguridad y riesgos para la salud en el trabajo:** Las condiciones de trabajo pueden tener un impacto sobre la salud de los trabajadores mediante su exposición a elementos ambientales que pueden provocar accidentes o el deterioro de su estado general de salud.

**Organización de los tiempos de trabajo:** La duración de la jornada laboral y la organización de los tiempos de trabajo son aspectos que influyen de forma determinante en la posibilidad de lograr equilibrios entre el trabajo y otros objetivos y aspiraciones personales. Del éxito de estos equilibrios depende, en buena medida, el bienestar personal de los individuos. Los déficits de tiempos pueden conllevar otras formas de privación.

**Duración del desempleo:** En primer lugar, la duración del desempleo actúa como un factor desincentivador tanto de la intensidad de la búsqueda de trabajo por parte de los desempleados como de la disposición a contratar de los empleadores potenciales, y provoca que cada vez sea más difícil que el desempleado se reintegre en el mundo laboral. En segundo lugar, la prolongación de una situación de desempleo puede agravar los costes económicos del desempleo, cuando los desempleados decaen en su derecho a prestaciones sociales o se ven obligados a deshacerse de patrimonio o a endeudarse para hacer frente a gastos y mantener estándares de vida.

**Sociabilidad de los desempleados:** La red de apoyo con la que pueden contar los desempleados es un factor de primer orden para explicar los niveles de malestar económico y psicológico que provoca el paro.

**Prestaciones por desempleo:** Se observa la existencia, cobertura y generosidad de las prestaciones. Al margen de la educación y la sanidad que cuentan con un

sistema universal, público y gratuito, la mayoría de los derechos sociales y de las necesidades no llevan asociados estos mecanismos de garantía. El derecho a la percepción depende de tener una ocupación, lo que le confiere una centralidad y hace de su obtención y conservación un requisito para disfrutar de condiciones que permitan la participación y el reconocimiento social.<sup>109</sup>

En el caso de México, la exclusión laboral solo es observada por el programa Oportunidades desde la reducción de niños o jóvenes que se incorporan al mercado laboral abandonando los estudios o, como este programa al permitir la continuidad de los estudios se podrá a futuro encontrar mejores empleos y mejor remunerados.<sup>110</sup>

Una clara diferencia que se puede observar en las políticas de México y España es que en México los mayores esfuerzos están encaminados a la población joven y en su grueso a los niños y adolescentes; a diferencia de España que a pesar de que se toma en cuenta a los párvulos como beneficiarios o perjudicados de las acciones públicas, es en los adultos jóvenes y población adulta en la que se presta mayor atención.

En México el plan es a futuro tomando la población joven como una proyección de las políticas y sus frutos en el futuro (los cuales en términos propios de los evaluadores se plantea un futuro deseable más no propiamente posible); mientras que en el modelo Español se piensa en el ciclo vital de las personas haciendo un modelo más completo en el cual se observa al individuo desde una perspectiva del presente y proyectándole a un futuro donde se mejore su calidad de vida y por ende de las personas que forman parte de su ciclo de vida.

Sin embargo, con el cambio de administración y la nueva alternancia de partido en el Ejecutivo (retorno del PRI), se ha delineado una nueva estrategia de política

---

<sup>109</sup> Ibid.pp.24-25

<sup>110</sup> Cruz et al., Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio. p.68

social; en la cual, la inclusión social es tomada (cuando menos en el discurso) como el elemento medular de la política social plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. A continuación se presenta un cuadro comparativo del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, y de la Meta Nacional II México incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Principales diferencias
<p>Impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables teniendo en cuenta a las familias con hijos menores de edad en situación de riesgo de exclusión.</p>	<p>Objetivo 4. Construir una sociedad igualitaria.</p> <p>Estrategia 4.1.2. Vincular acciones de inserción laboral con esquemas de servicio social, voluntariado, bolsa de trabajo y fomento al emprendimiento.</p> <p>Objetivo 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.</p> <p>Estrategia 6.1. Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sostenibles en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.</p> <p>Estrategia 6.2. Desarrollar actividad artesanal como un medio para generar ingresos, impulsando la elaboración, la calidad, competitividad, comercialización y reconocimiento de sus productos.</p>	<p>En el modelo español, se da prioridad en el acceso al empleo ya que la falta de ingresos suficientes que conduce a una situación de pobreza económica y a la imposibilidad de permitirse un conjunto de bienes y servicios considerados básicos para desarrollar una vida digna (alimentación y vivienda entre otros.)</p> <p>Se plantea como necesaria la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales, viendo en estos últimos la necesidad de brindar apoyo técnico, formación empresarial, reducción de costes asociados a la cotización a la seguridad social o la facilitación del acceso a la financiación.</p> <p>En el caso mexicano, la política está encaminada al otorgamiento de apoyos para la generación de proyectos pro-</p>

ductivos que detonen o incrementen la capacidad generadora de ingresos de las personas o grupos de personas, a nivel regional; y el otorgamiento de apoyos para la asistencia técnica y el acompañamiento de los proyectos. Asimismo, la elaboración de proyectos productivos encaminados a las artesanías y la asistencia técnica, capacitación, comercialización, de estas mismas como área de oportunidad para emplear o incrementar el valor de los artesanos y sus productos.

A diferencia del modelo español que deja abierto al mercado la oferta de trabajo, en el caso mexicano se privilegia la generación de emprendedores y el fortalecimiento de los artesanos como sujetos de cambio que solo necesitan el apoyo estatal para la generación de ingresos y empleos.

Garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil.

Objetivo 1 Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

El modelo español aboga por hacer que el trabajo sea rentable y compense con medidas que permitan compatibilizar el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. Y, por último, se trabaja en favor de mejorar en la eficacia de la

Estrategia 1.1. Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.

Estrategia 1.2. Procurara el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país.

Estrategia 1.3. Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva.

Estrategia 1.4. Coordinar las acciones de política alimentaría nutritiva.

Estrategia 1.5. Reducir las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola, mediante la protección de sus derechos sociales.

Objetivo 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

Estrategia 3.1. Facilitar el acceso de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que buscan empleo, trabajan o estudian, para que puedan acceder y permanecer en el mercado laboral o

gestión de estas rentas, el mantenimiento del sistema de pensiones como pilar del sistema de garantía de rentas.

Además de las pensiones y con el mismo objetivo de garantizar unos ingresos mínimos, en este caso unidos a la activación en la búsqueda de trabajo, se produjo en enero de 2013 la prórroga del Programa de Recualificación Profesional (PREPARA), destinado a las personas que agoten su protección por desempleo.

Se posibilita una prórroga automática del programa por períodos de seis meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), sea superior al 20 por ciento. Esta medida supone un mecanismo de protección adicional justificado por la situación del mercado de trabajo español, por la que las personas destinatarias del programa reciben un tratamiento individualizado y personalizado para su inserción laboral.

En el caso mexicano, en materia de las prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas

continúen sus estudios.

Estrategia 3.2. Asegurar a madres jefas de familia en condiciones de vulnerabilidad para que en caso de muerte sus hijos e hijas puedan continuar con sus estudios.

Estrategia 3.3. Mitigar el impacto económico y social a la población que ve disminuidos temporalmente sus ingresos o sufre la afectación de su patrimonio como consecuencia de situaciones adversas, emergencias o desastres.

Estrategia 3.4. Asegurar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión o jubilación, para incrementar su bienestar económico y social.

en situación de vulnerabilidad, el estado mantiene una política de estado de bienestar en el cual oferta compensación monetaria al ingreso, subsidios mediante becas, precios accesibles en las redes de abasto y construcción de éstas últimas, subsidios al costo de los servicios de cuidado infantil y entrega de apoyos para su ampliación, apoyos económicos a cambio de participar en proyectos de beneficio social o comunitario, a personas afectadas por contingencias o emergencias naturales o socioeconómicas, etc.

El gobierno mexicano tiene una amplia oferta de subsidios para grupos focalizados (Niños, madres solteras, jefas de familia, adultos mayores, etc.), que a diferencia del modelo español, no solo se centra en el empleo y el mantenimiento de la rentas de los empleos con baja remuneración. Si bien en el modelo español las acciones están encaminadas a la seguridad social y las mexicanas en el mismo sentido, es en el caso mexicano donde se presenta un amplio abanico de opciones en donde se puede insertar al ciudadano en condición de

vulnerabilidad; sin embargo, tal oferta ha traído consigo problemas en la duplicidad en la entrega de apoyos, por lo cual el gasto no logra el impacto esperado.

Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y sociedad de la información.

Objetivo 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.

Estrategia 2.1. Reducir los rezagos en los servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.

Estrategia 2.2. Coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Objetivo 4. Construir una Sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

El contexto español se centra en la mejora y la garantía de acceso a los servicios públicos relacionados a la cohesión social. Se busca favorecer la situación de las personas más vulnerables con el fin de que puedan superar los obstáculos estructurales que impiden o dificultan su participación en el mercado de trabajo y en su participación en la sociedad.

En este sentido, existe un consenso acerca de que los servicios, identificados los servicios sociales, sanidad, educación, salud, vivienda, que facilitan la inclusión social activa.

En el contexto mexicano, se plantean dos objetivos, encaminados al desarrollo de infraestructura social, la dotación de servicios básicos y mejora de la vivienda como elemento catalizador de la cohesión social; así como, la implementación de acciones específicas que impulsen la educación, empleo, salud, participación

Estrategia 4.1. Consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación social, trabajo, vivienda y salud.

Estrategia 4.2. Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.

Estrategia 4.3. Garantizar los derechos de las personas con discapacidad para su desarrollo integral e inclusión plena.

Estrategia 4.4. Prevenir y atender la violencia contra las mujeres a través del fortalecimiento de las instancias de mujeres en las entidades federativas y su coordinación con otras instancias públicas.

Objetivo 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.

Estrategia 5.1. Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Estrategia 5.2. Promover el

social, prevención y atención de la violencia para que todos puedan gozar de sus derechos.

A diferencia del caso español, en México es reciente la incorporación de elementos específicos dirigidos a la inclusión y cohesión social. El objetivo está encaminado al reconocimiento de las personas y sus comunidades como sujetos con necesidades propias, las cuales deben ser atendidas en función de las particularidades y herramientas específicas para involucrarse en la solución de sus problemas.

desarrollo comunitario de las localidades seleccionadas por migrantes a través de la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y los migrantes en proyectos productivos y de infraestructura social comunitaria.

Estrategia 5.3. Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.

En el discurso se reconoce la importancia de la participación social como elemento imprescindible del proceso de las políticas públicas y el aporte de las decisiones colegiadas de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de las acciones de gobierno. El aporte de la sociedad civil como puente cercano a las comunidades, como cuerpo especializado y experimentado que en conjunto a las acciones de gobierno, pueden potenciar las intervenciones que detonen de manera significativa los procesos de desarrollo de las políticas públicas.

Fuente: Cuadro elaborado con información del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013–2016 y del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2016 de los Estados Unidos (Sedesol) 2013

En el caso español las acciones de apertura para la inclusión y la cohesión ya no son un elemento citado pues tienen una larga tradición en la hechura de políticas públicas de inclusión social; en el caso mexicano, es importante dado que el sistema político es impermeable y vertical, lo cual supone un reto hacia el reconocimiento de los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad civil como sujetos activos de la política pública; más allá del discurso, objetivos, estrategias y líneas de acción, el principal reto es la activación de la sociedad, la cual ante la forma de operar del gobierno federal se han convertido en receptores, en agentes pasivos que han entendido la corresponsabilidad como condición para la recepción de apoyos más que un área de oportunidad para tener injerencia en las agenda pública; así como los operadores se han asumido en la dinámica de repartidores de apoyos condicionados a adherencias partidistas, en la cual se ve

al beneficiario como voto cautivo y condicionable antes que un sujeto con derechos y aspiraciones.

## Capítulo III

### Hacia la Inclusión social en México

#### 3.1 Retos de la Política Pública de inclusión social en México

Las políticas públicas en México son relativamente jóvenes; ha sido a partir de los años 80 en que se ha dado mayor importancia a esta herramienta para poder general políticas que den solución o mejoren los problemas de la población. Desde entonces por parte de distintos estudiosos de la materia como Luis F. Aguilar, Ricardo Uvalle Berrones, Enrique Cabrero Mendoza por mencionar algunos, es que se ha hecho el esfuerzo a nivel teórico de adaptar de esta ciencia de origen norteamericano a la realidad que vive nuestro país.

##### 3.1.1. Adaptación e implementación

Uno de los mayores problemas que ha enfrentado las políticas públicas en México no solo ha sido el adaptarle y aterrizarle para su aplicación dada las particulares condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país; sino el mayor problema que surge es desde la visión estatal, de los tomadores de decisiones y generadores de Políticas Públicas; y en materia de inclusión social una de las limitaciones encontradas ha sido que no existe un marco teórico como tampoco los instrumentos metodológicos apropiados al contexto mexicano. Más bien lo que se encuentra es una serie de explicaciones aisladas de cada una de las dimensiones o factores que intervienen en la generación de la marginalidad desigualdad y pobreza.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Exclusión social y reducción de la pobreza Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, y Shelton H. Davis. *Exclusión social y reducción de la pobreza en américa latina y caribe*. FLACSO. San Jose Costa Rica. 2000.p.15

La hechura de políticas públicas como comenta Eugene Bardach en su libro “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas” es un proceso de pasos yuxtapuestos los cuales no se siguen como receta, sino se entrelazan son procesos o “pasos” que no son excluyentes y que se pueden vivir a la par, y que a pesar de ser llevados a cabo siempre como finalizados, estos se pueden modificar ante la cambiante realidad que es trabajar con problemas sociales.<sup>112</sup>

En nuestro país han sido tomadas como modelos lineales para dar solución a problemas específicos mediante líneas de acción que se vuelven inmutables, y que son políticas gubernamentales más no políticas públicas; ¿esto por qué?, porque se ha abusado de los beneficios reales que tienen el abordar los problemas sociales mediante el método de políticas públicas, lo cual ha llevado a etiquetar de forma indiscriminada las políticas como políticas públicas sin cumplir con una serie de elementos que le permitan ser llamadas como tal.

La inexistencia de comunicación entre población objetivo, los formuladores de políticas, y la preminencia del modelo centralista en la vida institucional de México; el cual se ha caracterizado por la toma de decisiones careciendo de la información necesaria sobre las particularidades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.<sup>113</sup>

Aunada a dicha situación, persiste la necesidad de reformar o rediseñar los procesos de la administración pública, ya que dada la amplia complejidad que implica el quehacer público es insuficiente la actuación de los servidores públicos basada en criterios de eficacia y eficiencia; por lo cual, es apremiante incluir principios de ética y responsabilidad pública. En términos de Majone, en el quehacer público es importante no solo contar con la habilidad para el desempeño

---

<sup>112</sup> Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas Un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa. México. 2008. pp. 14-15

<sup>113</sup> Franco, Rolando *Los paradigmas de la política social en américa latina*. CEPAL. Santiago, Chile. 1996.pp. 7-8

de las funciones; sino también saber las reglas, valores, y principios bajo los cuales se actúa en la hechura de las políticas públicas;<sup>114</sup> es decir, complementar con criterios democráticos, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización del servicio público, la consolidación de formas institucionales de participación ciudadana y la flexibilización de las organizaciones públicas, con el objeto de perfilar a la Administración Pública hacia la consolidación de las reformas económicas, políticas y sociales.

### 3.1.2. Superar el dogmatismo

Otro de los grandes problemas de la Política pública es que se ha vuelto para muchos en una ciencia de salir del paso, la cual ante problemas o situaciones coyunturales se echa mano de un grupo de expertos en Política Pública para ofertar a la sociedad una solución que logre satisfacer en lo inmediato olvidando el largo plazo. Aunado a esta situación aún no se ha podido asimilar que la Política Pública es el hacer o no hacer del estado, por lo cual el hecho de no hacer (sobre todo en la sociedad mexicana) genera una disonancia cognitiva en la cual, el no hacer tiene una carga valorativa negativa a pesar que al decidir por parte de los generadores de Políticas Públicas no hacer nada frente a un problema sea la mejor opción.

Dichos problemas han llevado a la hechura de políticas alejadas de la realidad y demandas sociales, políticas que no atienden y/o solo agravan el problema inicial o políticas que generan soluciones a problemas creados por el mismo gobierno como medio de legitimación ante la opinión pública.

---

<sup>114</sup> Majone, Giandomenico visto en: García Guzmán, Maximiliano "Estado y administración pública en el significado de la sociedad abierta." *Revista IAPEM* 76. 2010. pp. 65

### 3.1.3. Erradicar la duplicidad

Durante el sexenio de Vicente Fox hubo una multiplicidad de programas, tanto para el campo y la ciudad. Los jóvenes y las personas de tercera edad también contaban con sus respectivos programas. Los indígenas tenían dos: Los Programas para el Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y los Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas. También existían programas que estaban destinados a fomentar el ahorro, el fomento empresarial, e incluso que otorgaban crédito. Para las comunidades existieron Agencias de Desarrollo Hábitat, Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento de Territorio. En torno a la alimentación existió y no ha dejado de existir desde sexenios atrás, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa por un lado y Programa Tortilla a cargo de Liconsa. En cuanto al género, para las mujeres se formuló el Programa Mujeres Jefas de Familia, Crédito Productivo para Mujeres, Oportunidad para las Mujeres y Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades.<sup>115</sup>

En todos los programas se trataba de involucrar a la población en el desarrollo de proyectos productivos para elevar el nivel de vida. Una vez que los proyectos se hicieran viables los participantes dejarían de esperar apoyos de la administración pública.<sup>116</sup> En 2002 los directivos del programa hacían énfasis en la necesidad de fomentar la capacidad de las familias incorporadas de tramitar cambios pertinentes y de plantear quejas, con ello se daba más énfasis a la aplicación de la política desde un enfoque de inclusión y de Política Pública.<sup>117</sup>

### 3.1.4. Delimitar y focalizar

---

<sup>115</sup> Calderon Ortiz, Gilberto. "La administración de la pobreza en México." *Revista IAPEM* 70. México 2008. p.174-175

<sup>116</sup> *Ibid.* p.175

<sup>117</sup> De la Rocha, Mercedes González *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades. Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa.* University of Texas at Austin. 2006. p.11

En los programas federales se observa la falta de fronteras claras sobre la población que atendieron, pues familias, grupos sociales e individuos podían recibir apoyos de otros programas, por lo que podían recibir apoyos de varios programas en forma simultánea. Aunado a esta situación es necesario hacer efectivo el que haya participación real de los beneficiados en los comités, definiendo claramente su papel en las reglas de operación que actualmente muestran en este aspecto lagunas, por lo cual la población no respondió como se esperaba al llamado que hizo la administración para involucrarse en los programas de combate a la pobreza, es el caso, y probablemente sea un hecho general, del Programa para Mujeres Jefas de Familia, Myriam Cardozo apuntó que: “el programa dice esperar una participación social significativa en la presentación de propuestas; pero, la población no se ha sentido motivada a hacerlo”.<sup>118</sup>

En materia de transferencia de recursos en becas para mantener a los niños de comunidades rurales para incidir en su aprovechamiento académico y reducir su inserción temprana en el mercado laboral se encontraron avances magros; en el medio rural, los resultados en el aprovechamiento escolar son ligeramente menores en los niños y niñas comparados con los del medio urbano, incluso hay impactos negativos en cuanto al aprovechamiento.

Una de las graves deficiencias que enfrentan las transferencias ante la falta de recursos económicos, es que las madres de los niños becados se arreglaran con el profesor para que sin asistir a clases siguieran recibiendo el apoyo; las señoras esperaban el dinero para pagar deudas que contraían sabiendo que ese recurso llegaría. Los niños dejan de ir a la escuela porque también representan un ingreso como fuerza de trabajo.<sup>119</sup>

Un punto medular de la inclusión social como lo manejan los españoles es la exclusión económica y laboral, si bien la pobreza y la exclusión como

---

<sup>118</sup> Calderon Ortiz, "La administración de la pobreza en México." pp. 176,177,178

<sup>119</sup> Ibid. p. 190

consecuencia de ella no se pueden limitar a abordarlas únicamente desde una visión económica; es de vital importancia el observar las variables que intervienen en estos tipos de exclusión, sobre todo como puertas a otro tipos de exclusión. Si bien en la parte de inclusión económica se pueden encontrar aristas observadas en la evaluación del programa, por el contrario en la inclusión laboral no se encuentra más que la búsqueda de frenar la inserción de jóvenes al campo laboral de forma prematura y el abandono de la formación académica; sin embargo la cuestión laboral tiene serias repercusiones en el hogar.

Un estudio de la Universidad de Buenos Aires sobre desocupados de largo plazo muestra los efectos que ello causa en la personalidad y el núcleo familiar. Refiere que el 75% sufre consecuencias psíquicas. Indica: "La impresión general es que cuando se pierde el empleo y se ve que no se tiene chance de recuperarlo y de sostener su familia, el hombre empieza a destruirse como sujeto y a destruir el grupo familiar y sus lazos sociales";<sup>120</sup> situación por la cual es prioritario fomentar las políticas de empleo más que las de transferencias que a la larga generan vicios en la población.

Sin embargo, dichas transferencias han modificado la dinámica en los hogares, principalmente en zonas rurales. Se trata de casos de familias beneficiarias a lo largo de seis años y medio que, en el transcurso de dicho tiempo se ha transitado de una jefatura de hogar masculina a una femenina, que al mismo tiempo han vivido procesos de deterioro o aumento en el bienestar que depende más de las relaciones sociales, económicas y afectivas de la separación conyugal que de los programas oportunidades, aunque la asistencia económica puede ayudar a las mujeres a decidir la separación, situación que ha repercutido en algunos casos en el progreso familiar al poder estas mujeres controlar sus ingresos privilegiando ciertas áreas del consumo (como la alimentación y educación de los niños) y viven en general en ambientes domésticos más relajados y relativamente

---

<sup>120</sup> Kliksberg, Bernardo. "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social." *Revista IAPEM* 59. 2003. p. 30

armoniosos. Pero el paso a la jefatura femenina no siempre es un factor de cambio positivo. Uno de los hogares participante en el estudio De la Rocha en Costa Azul es precisamente un caso en el que el abandono masculino llevó a la mujer y a los hijos a una situación económica caracterizada por mayor escasez y más agudas restricciones en el consumo.<sup>121</sup>

### 3.1.5. Combate a la corrupción

Seguramente se siguen cometiendo errores de inclusión y de omisión, sea porque las vocales no estén preparadas para la elaboración del padrón o porque algunas familias fingen una situación precaria que no corresponde a su realidad y que los vecinos a juicio de Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha, no llegan a denunciar por los problemas que les pueden acarrear, porque o bien son influyentes o son líderes de la comunidad los indebidamente incluidos.<sup>122</sup>

En relación a la capacitación de las vocales, estas no tienen claramente definido su papel y por no apegarse a las reglas de operación, con la amenaza de no entregar la beca escolar, obligan a las titulares a realizar tareas no contempladas institucionalmente, llegando a caer en casos de corrupción.<sup>123</sup>

De los datos recogidos por la investigación llevada a cabo por Gerardo Esquivel Hernández desprenden que la mayoría de los beneficiarios estaban por arriba de las líneas de pobreza extrema. Algunos datos recogidos en las encuestas son: el 95% declaró tener electrificación; 94% servicio de alumbrado público; con agua el 91% y el 81% tenía drenaje. Se comparó el promedio censal para la República y se encontró que cuentan con servicio de agua el 96%; tienen electrificación y drenaje el 92 y 65% de las viviendas. En general la información de los indicadores de acceso a los servicios básicos por lo que se puede concluir que la población beneficiaria no es estadísticamente diferente al resto de la población y que no

---

<sup>121</sup> De La Rocha, *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades*. pp.23-24

<sup>122</sup> Calderon Ortiz, "La administración de la pobreza en México." p. 191

<sup>123</sup> Ibid. 193

puede considerarse a toda la población beneficiaria como población en condiciones de pobreza extrema.<sup>124</sup>

Hubo efectivamente población beneficiada que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, pero no toda la que fue atendida se encontraba en esa situación pues la focalización de Sedesol dejó mucho que desear; ésta se manejó con criterios políticos no hay duda, las ciudades que recibieron más aportaciones estaban casi todas en manos de presidentes municipales panistas, como se puede observar a continuación en la siguiente tabla:

#### **Implementación del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana 2002 por Ciudad.**

<b>Ciudad</b>	<b>Importe Total (miles de pesos)</b>	<b>Importe Total (%)</b>	<b>Proyectos Autorizados Totales</b>	<b>Proyectos Autorizados Totales (%)</b>
<b>Aguascalientes</b>	9,669.52	4.95	45	3.43
<b>Cancún</b>	14,537.12	7.45	107	8.16
<b>Coatzacoalcos</b>	10,848.90	5.56	53	4.04
<b>Puerto Vallarta</b>	3,411.87	1.75	23	1.75
<b>Tlaquepaque</b>	19,591.72	10.04	307	23.40
<b>Tonalá</b>	5,971.43	3.06	64	4.88
<b>Zapopan</b>	24,166.23	12.38	254	19.36
<b>Tijuana</b>	21,562.27	11.05	61	4.65
<b>Ciudad Juárez</b>	42,385.69	21.72	184	14.02
<b>Tlalnepantla</b>	16,347.84	8.38	69	5.26
<b>Morelia</b>	18,702.70	9.58	133	10.14
<b>San Luis Potosí</b>	7,984.50	4.09	12	0.91
<b>Total</b>	195,179.78	100	1312	100

Fuente: Esquivel Hernández 2002 p.12

En Jalisco el gobernador, era también miembro del partido del Presidente de la República. En Ciudad. Juárez, si bien el mandatario estatal era priísta, la cabecera del municipio más importante de Chihuahua, estaba en manos del partido

<sup>124</sup> Esquivel Hernández, Gerardo *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*. El Colegio de México. 2002. p.41

blanquiazul. Tlalnepantla no fue la excepción, en ese mismo tenor, la cabecera municipal de San Luis Potosí, es completamente irregular, por tratarse de una ciudad que originalmente no estaba incluida y que posteriormente fue incorporada al programa sin ninguna justificación, que como fue ya destacado, está gobernada por un presidente municipal panista<sup>125</sup>

Resultado de la Cuenta Pública 2012 fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), fueron encontradas las siguientes deficiencias:

Auditoría	Título	Irregularidad	Descripción
250	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo humano Oportunidades en su Componente Alimentario	Focalización	En 2012 1,017.7 miles personas fueron sujetas a recertificación de sus condiciones socioeconómicas, de las que 180 mil mejoraron sus condiciones para no ser beneficiarias, representando el 21.7% de las 837.9 miles de familias identificadas como susceptibles de ser incorporadas al programa. <sup>126</sup>
278	Programa de Desarrollo humano Oportunidades. Becas en Educación Media Superior	Blindaje Electoral	En 18 entidades federativas no se observaron y atendieron las medidas electorales y no se aseguró que el Programa no se utilizara con fines político-electorales debido a que no se suspendió la entrega de apoyos por 5,251.9 miles de pesos. <sup>127</sup>
308	Programa de Desarrollo humano Oportunidades. Suplementos alimenticios y paquete Básico Garantizado de Salud	Ejercicio de Recursos	En 27 estados no se comprobó la aplicación de recursos federales transferidos para el Programa Oportunidades por un importe de 1,105,570.2 miles de pesos y por 1,265,838.2 miles de pesos. El instituto de Salud del Estado Chiapas

<sup>125</sup> Calderon Ortiz, "La administración de la pobreza en México." pp.196,199

<sup>126</sup> (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su Componente Alimentario. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013b. p.11

<sup>127</sup> (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Becas de Educación Media Superior. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013c. p.18

	<p>utilizó 53,071.8 miles de pesos del Programa Oportunidades para fines distintos a los autorizados del programa, aplicó 4,078.1 miles de pesos en partidas de gastos que no fueron autorizados por la Dirección General de Oportunidades; no justificó 10,080.6 miles de pesos y ejerció 59,576.1 miles de pesos sin acreditar la recepción de bienes; así como la Tesorería Única del Estado de Chiapas no entregó al Servicio Estatal de Salud 406.9 miles de pesos, correspondientes a los recursos federales transferidos del Programa Oportunidades.<sup>128</sup></p>
<p>416 Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo humano Oportunidades. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p> <p>Blindaje Electoral</p>	<p>No se consideró el plazo adicional de tres días hábiles para la entrega de los apoyos a las beneficiarias que no acudieron en el plazo programado, lo que ocasionó que la liquidadora entregara apoyos dentro de los periodos establecidos como Blindaje Electoral con motivo de las Elecciones Federales y Locales del Estado de Tabasco a 478 beneficiarios por 702.8 miles de pesos, en incumplimiento de las acciones establecidas para el Blindaje Electoral.<sup>129</sup></p>

Fuente: Elaborado con datos del Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Cuenta Pública 2012.

<sup>128</sup> (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Suplementos Alimenticios y Paquete Básico Garantizado de Salud. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013d. p.34

<sup>129</sup> p.26(ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013a.

Aunado a la inadecuada focalización y la focalización con criterios políticos se pueden destacar las siguientes ineficiencias:

- No se hizo un registro de los proyectos.
- Hubo proyectos que sobrepasaron los presupuestos permitidos, es ilustrativo sin lugar a dudas el caso de San Luis Potosí (municipio que no estaba contemplado en los programas por no reunir las características de pobreza que la hicieran elegible), donde el 75% de los proyectos que se realizaron rebasaron los límites de acuerdo a la ley.
- Se canalizaron recursos etiquetados para realizar un tipo de obra, los cuales se destinaron para otro fin distinto al aprobado.
- Se dieron apoyos a la población que rebasaba los rangos de población en extrema pobreza.
- Se observó también que se canalizaron recursos a las comunidades más organizada y con mayor nivel de participación.

De esta forma, los programas con cierto nivel de descentralización, así como las acciones autónomas que desarrollaron los Ayuntamientos, se ven influenciadas por la capacidad técnica y humana para atender las nuevas atribuciones que le son transferidas a las administraciones locales. Como consecuencia de su limitada capacidad institucional, los municipios que cuentan con mayor grado de marginación se enfrentan a dificultades operativas para poder desarrollar con éxito los compromisos contraídos; en los municipios con alto nivel de desarrollo humano y baja marginación, es posible encontrar problemas relacionados con la sensibilidad de los funcionarios municipales al conocimiento de las reglas de operación de los programas donde participa el ayuntamiento, así como el seguimiento y evaluación de las tareas que se desarrollan dentro de su administración.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Cogco Calderón, Adolfo Rogelio, Miriam Rodríguez Vargas, y Jorge Alberto Pérez Cruz. "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada

A pesar de los apoyos dados a las entidades federativas desde el Gobierno Federal, pueden observarse fracturas en un cúmulo de acciones desarticuladas en materia de política social, las cuales no están estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno; haciendo a las políticas sociales dependientes del interés y condiciones operativas de los gobiernos estatales, dejando a los municipios como operadores de acciones asistenciales de poco o nulo impacto en la vida de la población, destacando las capacidades limitadas de los gobiernos locales para atender la mejora del bienestar social, situación que se agrava aún más ante los nuevos contextos de crisis económica que vive el país, en los que el desempleo y la tendencia a la pauperización de la población son evidentes.<sup>131</sup>

#### 3.1.6. Reducir el centralismo

La política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica de descentralización integral, manteniendo la tradición centralista de los gobiernos presidencialistas, se mantiene una constante postura imperativa del gobierno central evidenciando de esta manera un retroceso hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la federación. Muestra de este retroceso es la desaparición de los enlaces municipales en las reglas de operación 2007, cuando estos se habían convertido en actores principales a nivel local para la realización de acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local, haciendo imperar un diseño de descentralización parcial donde el gobierno central diseña, ejecuta y financia todas las operaciones del programa y sólo transfiere a algunos actores locales, funciones parciales con poca o nula relevancia.<sup>132</sup>

Esta situación coadyuva a que los gobiernos locales (a pesar de tener facultad para diseñar y operar programas de protección social) lleven programas de poco

---

desde lo local." *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. 2010.p.4

<sup>131</sup> Ibid. pp. 8-9

<sup>132</sup> Ibid.p.10

impacto en las condiciones de vida de la población ya que muchos de ellos están encaminados a fortalecer la cultura y el esparcimiento, mientras dejan al gobierno central la responsabilidad de las acciones derivadas de los programas federales para atender la pobreza.<sup>133</sup> Sin embargo, son condiciones que debiesen ser opuestas e indisolubles, puesto que el gobierno federal es el que mejor está situado para la coordinación de los recursos públicos entre los estados y municipios de forma eficaz y equitativa, y los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos que atiendan las necesidades locales;<sup>134</sup> por lo cual se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de los programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de los actores sociales en los mismos, y una postura dominante del gobierno federal sobre el uso de los recursos descentralizados.<sup>135</sup>

Actualmente los programas que integran la política social en México se pueden apreciar en el siguiente esquema, el cual se divide en función de los actores que participan en ellos.

---

<sup>133</sup> Ibid.p.12

<sup>134</sup> Ibid.p.13

<sup>135</sup> Ibid.p.14

## Programas que integran la política social en México

<p style="text-align: center;">Gobierno Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión para adultos mayores</li> <li>• Seguro para jefas de familia</li> <li>• Programa de apoyo a la educación indígena</li> <li>• PASPRAH (Programa de Apoyo a Vecinados en condiciones de Pobreza Patrimonial para Regular Asentamientos Humanos Irregulares)</li> <li>• Programa de Reordenamiento y Rescate de unidades Habitacionales.</li> <li>• Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y las Familias</li> <li>• Prospera (Antes Progresas)</li> <li>• Cruzada Nacional Contra el Hambre</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Gobierno Federal y municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PAZAP (Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria)</li> <li>• Atención a Jornaleros Agrícolas</li> <li>• Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías</li> <li>• Guarderías y Estancias Infantiles</li> <li>• Programa de infraestructura indígena</li> <li>• Programa para el mejoramiento de la producción indígena</li> <li>• Programa de Fomento a la Urbanización Rural</li> <li>• Programa Rescate de Espacios Públicos *</li> <li>• Programa Vivienda Digna</li> <li>• Programa Vivienda Rural</li> <li>• Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humano</li> <li>• Programa entorno y comunidades saludables</li> <li>• Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable</li> <li>• Programa de Atención a Personas con Discapacidad</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Gobierno Federal y estados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia</li> <li>• Subprograma “Comunidad Diferente”</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Gobierno Federal, estados y municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 X 1 Migrantes*</li> <li>• Coinversión Social*</li> <li>• Opciones Productivas</li> <li>• Programa de apoyo a Estancias de la mujer en las entidades federativas</li> <li>• Programa de empleo temporal</li> <li>• Programa Hábitat</li> <li>• Programa de Consolidación de Reservas Urbanas</li> </ul>

Fuente: Elaborada con base al Catálogo de Programas Federales 2014 (Segob) 2014.

\* Programas que cuentan con la participación de actores sociales.

El gobierno central ha realizado esfuerzos para permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, como es posible observar en el esquema anterior, el gobierno central mantiene una postura dominante en los programas de mayor amplitud como lo es el Programa Progresas

(Antes Oportunidades); y únicamente tres programas de menor magnitud donde participan Gobierno Federal, Gobiernos locales y actores sociales.<sup>136</sup>

A esta situación se suma el considerar que al hacer una revisión de los datos empíricos del contexto nacional, es posible verificar un problema grave, puesto que la mayor parte de la política social del gobierno se centra en espacios de alta marginación; dichos espacios cuentan con una capacidad institucional menor que les limita su participación activa en la política.<sup>137</sup> Muestra de ello es la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) órgano descentralizado encargado de la evaluación de la política social que implementa el gobierno federal, ha reconocido en su evaluación de 2008 que el objetivo de la política social se encuentra fragmentado y disperso; existe una ineficiente coordinación entre la federación, los estados y los municipios en materia de desarrollo social así como un gran número y dispersión de los programas, lo cual ha generado un problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.<sup>138</sup>

Tomando como una referencia importante la centralidad con que operan los programas se torna en un problema de gran importancia la evaluación de la Política pública, la cual termina siendo una evaluación justificadora y complaciente más que una evaluación crítica. Se presta fácilmente a la interpretación mostrando claros espacios a escenarios deseables, los cuales se da por hecho serán alcanzables descartando variables que intervienen en la materialización de estos. Ejemplo de ello es:

“El Programa podría tener dos efectos importantes en relación con el trabajo: por un lado, por pasar más tiempo en la escuela las horas trabajadas por niños y jóvenes pueden disminuir, y por el otro, mayores niveles de

---

<sup>136</sup> Ibid. p.16

<sup>137</sup> Ibid. p.3

<sup>138</sup> Ibid. p.17

educación pueden traer mejores empleos y mejores remuneraciones.”<sup>139</sup>

Esto es un claro ejemplo como la evaluación termina cayendo en supuestos autocomplacientes, ejemplo de esto es el supuesto del “derrame”; el cual descansa en la creencia que producido el crecimiento se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza<sup>140</sup>, por lo cual es necesario generar una evaluación crítica que permita en primer instancia detectar deficiencias, segundo generar propuestas para combatir esas deficiencias y tercero generar indicadores de evaluación que permitan observar cualitativa y cuantitativamente el avance y los retos pendientes en la aplicación de la Política Pública.

Otro de los grandes problemas que enfrenta la Política pública de inclusión son las etiquetas que pesan sobre ella, si bien es sabido por el grueso de la población que la política social bandera del gobierno federal en esencia no ha cambiado desde su creación, también es sabido por amplios sectores de la sociedad que este programa ha tenido un fuerte uso con fines electorales, lo cual ha generado un sesgo en la población que es beneficiaria en función de condiciones de adherencia partidista, más que de verdadera necesidad. En un estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje de los programas sociales en tiempos electorales realizado en 2006, mostró que para quince de cada cien beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligaban a la gente a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas sociales. Lo mismo opinaron cuatro de cada diez no beneficiarios, situación que impide la descentralización de dichos programas sociales.<sup>141</sup> Dicha situación se ha mantenido presente; por lo cual, en las elecciones federales de 2012, las autoridades electorales en conjunto con la ONU lanzaron un fondo de

---

<sup>139</sup> Cruz et al., Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio.p.68

<sup>140</sup> Kliksberg, "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social." p.39

<sup>141</sup> Cogco Calderón et al., "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local." p.18

36.8 millones de pesos para apoyar a organizaciones que observaron el proceso electoral del 1 de julio de 2012.<sup>142</sup>

Teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del programa oportunidades (5.2 millones de familias beneficiarias), es claro que puede considerarse su contribución en ámbitos propios para el ejercicio y conservación del poder, de ahí la importancia que se otorga a su control y manejo centralizado, por lo cual si se desea blindar dichos programas del mal uso electoral que se les da en México, es necesario vencer obstáculos políticos y fiscales para una mayor y mejor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno.<sup>143</sup>

### 3.1.7. La apertura al cuarto actor

Se mantiene una concepción precaria sobre la participación social, puesto que se tiene una creencia de que no resuelve ningún problema relevante y por ende no es merecedora de ningún apoyo. Gracias a esta precaria percepción de la participación social son escasas las políticas que buscan potenciar las posibilidades de la sociedad civil en las políticas sociales,<sup>144</sup> es también necesario el incentivar dicha participación de la sociedad civil, la cual ante la dinámica de un sistema político impermeable se ve inmersa en una actitud apática o desconfiada a los intentos del gobierno central por insertarlos como actores de sus políticas.

Al igual que la sociedad civil el voluntariado ha sido subestimado, cuando el voluntariado actualmente representa según las estadísticas generadas por la

---

<sup>142</sup> México, CNN. 2012. "Autoridades Electorales y ONU lanzan fondo para vigilar comicios en México." Jueves, 23 de febrero de 2012 a las 15:07. <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/23/autoridades-electorales-y-onu-lanzan-fondo-para-vigilar-comicios-en-mexico>. 2 de octubre 2014.

<sup>143</sup> Cogco Calderón et al., "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local." p.19

<sup>144</sup> Kliksberg, "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social." p.45

Universidad Johns Hopkins<sup>145</sup> la séptima economía del mundo en producto bruto, generando en diversos países desarrollados más del 5% del PIB, en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de organizaciones basadas en trabajo voluntario presta una gama extensa de servicios para los sectores más débiles de la población como los carentes de vivienda, los niños en situación de pobreza, la familia, los inmigrantes, las personas con capacidades diferentes, y las personas de tercera edad. Encontrando así un inmenso potencial en América Latina en este campo que de forma canalizada y focalizada puede convertirse en un potente instrumento de la política social.<sup>146</sup>

Por otra parte, la población pobre y la población excluida es vista como depositario de las políticas como ente pasivo y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes y a través de ellos poder redignificarse. Muestra de ello son las diversas investigaciones latinoamericanas las cuales muestran que cuando la capacidad de los pobres es alentada, o cuando menos no obstruida los resultados productivos son relevantes, ejemplo de ello podemos encontrar en la siguiente tabla.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Kliksberg, Bernardo. "Siete tesis sobre el voluntariado en América Latina." en *Primero la gente*. Deusto. Barcelona. 2007. p.289

<sup>146</sup> Kliksberg, "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social."p.46-47

<sup>147</sup> Ibid. p.49

## Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de Agua

Variable	GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS				Total Proyectos/(%)
	Bajo	Mediano	Alto		
Grado de efectividad de los proyectos	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
<b>Total de Proyectos</b>	37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)	

Fuente: Deepa Narayan (1994). *The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects*. World Bank. Visto en: Kliksberg 2003 p.52

Como se puede observar en la tabla 2, de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación sólo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron efectivos. Las explicaciones de esta evidente brecha de eficiencia son concretas. La participación comunitaria añade un “plus” gerencial a cada paso, ayudando a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, generando ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aportando un control social en tiempo real de su ejecución, da un “feed back” permanente, propicia el apropiamiento del proyecto por parte de la comunidad.<sup>148</sup>

El llevar a cabo esta labor implica el generar nuevas políticas que lleguen a todos los rincones, aplicando los apoyos en función de las características de cada sector y región, porque cada uno merece un tratamiento diferente y exclusivo, pero a su vez generadores de igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; el apoyo al desarrollo de las capacidades de las personas en condiciones de pobreza y fortalecimiento del tejido social a través del fomento de la participación y el desarrollo comunitario; puesto que un problema ancestral, como el de la pobreza, no se puede resolver de un día para otro, pero una política que fortalezca las capacidades básicas de los individuos, es la mejor oportunidad

<sup>148</sup> Ibid. pp.52-53

para superarla.<sup>149</sup> Los pobres deben ser tomados en cuenta como sujetos activos de su desarrollo y no únicamente como receptores de las dádivas de un gobierno, dado que los pobres saben mejor que nadie qué es lo que necesitan para ser incluidos en el desarrollo.<sup>150</sup>

Contrario a lo esperado, la evolución de las prioridades y estrategias de la política social nos permite observar el cambio del paradigma, en el cuál: la política social vista como el instrumento mediante el cual el Estado cumple su deber ser en materia de derecho social, redistribuye la riqueza y el ingreso por medio del gasto social e incluye sectores de la población históricamente excluidos, ha sido remplazada por un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza que descansa en una política asistencialista de los servicios, e incluso llegando a convertir a dichos servicios en negocio para empresas privadas, aun cuando se traten de micronegocios<sup>151</sup>.

Ante la realidad que vivimos en el estado mexicano es necesario cambiar a un Estado Social; el cual debe ser aquel que se empeña en construir las mejores vías para superar los abismos de desigualdad entre los grupos sociales, las regiones o los grupos étnicos; el cual asuma la desigualdad fincada en la exclusión, la marginación y la falta de oportunidades; un Estado que se empeñe en crear mejores posibilidades de desarrollo y opciones de superación para quienes enfrentan mayor rezago trabajando de manera incluyente con la sociedad para salir adelante en aquellos problemas como la pobreza.<sup>152</sup>

"La promoción del desarrollo social debe ser realizada en el contexto de unas finanzas públicas sanas y con la participación de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, pero sobretodo y sin falta, tomando en cuenta la voluntad

---

<sup>149</sup> Aguilar Hernández, Felipe , y María de los Ángeles Maya Gordillo. "Hacia una política social en el Estado de México: La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos." *Revista IAPEM* 59. 2003. p. 96,102

<sup>150</sup> Ibid. p.114

<sup>151</sup> Jusidman, "Desigualdad y política social en México." p.205

<sup>152</sup> Aguilar Hernández y Maya Gordillo, "Hacia una política social en el Estado de México: La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos." p.110-111

corresponsable y las peculiaridades de las comunidades marginadas; la tarea debe ser emprendida por una administración pública adecuada y especialmente preparada para atender en nuevas formas los problemas de la pobreza."<sup>153</sup>

La reducción de la exclusión social es una tarea permanente a largo plazo que requiere políticas públicas adecuadas orientadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivos, una tradición nacional de servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que una regla.<sup>154</sup>

### **3.2 La evaluación: una herramienta para la inclusión**

#### 3.2.1. Retos de la evaluación de las políticas públicas

Uno de los principales problemas que enfrenta la administración pública es la falta de incorporación de instrumentos de evaluación en sus prácticas habituales de gestión y gobierno, lo cual dificulta su capacidad de mejorar las acciones de esas mismas administraciones. Aunado a esta situación, en el caso de las políticas públicas, estas tienen características específicas y un buen proceso de evaluación debería tener en cuenta esas especificidades; sin embargo, en el caso de las políticas sociales es especialmente significativo, y más concretamente la evaluación de políticas de lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

Las políticas sociales tienden a ser políticas más difíciles de evaluar que otras porque tienen perfiles poco concretos; es decir, la definición de sus objetivos suele ser relativamente abstracta y ambigua ya que este tipo de abstracción y falta de

---

<sup>153</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. "Política social, pobreza y desigualdad en México." *Revista IAPEM* 60. 2005. p.154

<sup>154</sup> Ibid. p.177

concreción en la definición de objetivos favorece la obtención del consenso para estas políticas. No resulta fácil el encontrar parámetros relativamente estandarizados, ensayados y calibrados anteriormente para evaluar estas políticas donde predomina un proceso de coordinación abierta que quiere ser respetuoso con la diversidad de situaciones de partida de cada país en materia social, y con grandes diferencias de prioridades y situaciones de exclusión que existen en diferentes países.

Por otro lado, la evaluación de Política pública de inclusión social tiene conflicto con otros elementos inherentes. Es difícil poder definir este tipo de políticas por la multiplicidad de objetivos que suelen rodear este tipo de decisiones, con objetivos múltiples que pueden llegar a ser contradictorios y por lo tanto difícilmente evaluables con una misma gama de parámetros, aunque se puede caer en el falso acierto de utilizar una lógica económica de costo beneficio (que de hecho es la más común).

También resulta de vital importancia señalar la contradicción que existe entre los alicientes que impulsaron la creación de una política y la necesidad de contar con indicadores sencillos que rápidamente den repuesta a los resultados e impactos conseguidos lo cual nos lleva inevitablemente a reducir la complejidad inherente de la formulación de estas políticas sin que exista una metodología consolidada sobre como evaluar este tipo de nuevas políticas. Esto nos puede llevar muy fácilmente a contar con políticas innovadoras, complejas en su formulación como implementación, e indicadores y procesos de evaluación pobres muy condicionados por dinámicas de justificación de gastos, explicación de resultados y sujetos a la temporalidad político administrativa que no está forzosamente en sincronía con el ciclo de vida y desarrollo de la política. Dadas estas situaciones es sumamente común que los indicadores acostumbren a ser insuficientes o excesivamente simples con relación a la complejidad de las políticas implementadas.

Las políticas de inclusión social tienen casi siempre (o debieran de tener) fuertes elementos de innovación, adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a priori; y precisamente por estas cuestiones los elementos del proceso de implementación son altamente significativos; por lo cual, las evaluaciones que tomen en cuenta los procesos singulares de implementación pueden ser de mayor utilidad que los que se centran en el tema de resultado.

Una de las grandes limitantes en materia de evaluación es que muchas veces los gestores de los proyectos asumen la evaluación como una obligación burocrática impuesta por los financiadores; sin embargo, si la evaluación se elabora con la debida seriedad y los requerimientos necesarios puede trascender del mero requisito burocrático y retornar valor a los decisores y gestores del proyecto, además de facilitar la previsión de los indicadores que serán necesarios general e introducir para la evaluación evitando caer así en la limitada visión de costo-beneficio.

### 3.2.2. Nuevos indicadores para la evaluación

La falta de información actualizada sobre la incidencia e intensidad de la pobreza obligó al Gobierno Federal a la instalación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP) el 9 de julio de 2001; el cual tuvo como primer encomienda la revisión de las diversas metodologías existentes de medición de la pobreza, para su adopción, adecuación y su aplicación inmediata. A pesar de ser la inclusión social un elemento importante para el desarrollo social de la población más vulnerable, esta variable no cuenta con indicadores, cuando la generación de estos podrían observar los distintos niveles de privación de bienes (materiales e inmateriales) de la población, para mejorar los modelos de intervención e incluso focalizarlos en función de las condiciones particulares de los estados y municipios.

El CTMP coincidió y recomendó que cualquier propuesta metodológica que se adoptara debería cumplir con seis principios básicos:

1. Ser simple y fácil de comunicar.
2. Responder al sentido común.
3. Poder responder a las preguntas para las que está diseñado.
4. Ser sólida, defendible y estadísticamente robusta.
5. Ser operacionalmente viable. Es decir, debe poderse construir con los datos disponibles, y sin tener que esperar a que se generen datos adicionales para su aplicación.
6. Ser fácilmente replicable.<sup>155</sup>

Aunque estos principios son aplicables para el establecimiento de una metodología de inclusión social, en la robustez estadística es indispensable considerar la parte cualitativa que puede arrojar información importante, pertinente y suficiente para robustecer la metodología. Por igual es necesario no únicamente construir indicadores con los datos ya existentes, puesto que el enfoque de Política pública privilegia la atención de la demandas como procesos dinámicos que durante su observación sufren modificaciones, mismas que deben ser tomadas en cuenta para la hechura de políticas públicas que tengan un impacto en pro de la población objetivo; por lo cual es importante la generación de información actualizada ante un problema tan dinámico como lo es la exclusión social.

En un esfuerzo realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la medición del bienestar de la población mexicana publicado en 2003. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) considera tres variables: educación salud y PIB per cápita. El IDH sólo pudo desagregarse a nivel estatal, a falta de información del PIB a otro nivel; por lo cual puede señalarse que las estadísticas disponibles permiten medir la pobreza y bienestar en diferentes niveles de geográficos, pero siempre persisten los aspectos de precisión y detalle, aspectos

---

<sup>155</sup> León Merino, Aurelio , Juana Domínguez Domínguez, y José Javier Núñez Velázquez. "Pobreza y exclusión social en México." en *XII Reunión de economía mundial*. Universidad de Santiago de Compostela. España. 2010. p.7

que llevan a los índices que tener más detalle y ser más imprecisos, y los que tienen mayor precisión tienen menos detalle.<sup>156</sup>

La medición de la pobreza no mide exclusivamente las carencias en términos monetarios, dado que las carencias rebasan lo estrictamente económico, y se extienden a los ámbitos sociológico y psicológico. El conjunto de carencias o privaciones se extienden a otras dimensiones que limitan las capacidades de las personas para llevar una vida plena y decorosa; por lo cual al medir la pobreza desde una visión de inclusión social podemos observar el deterioro del estado de bienestar de las familias excluidas y las condiciones desfavorables de participación de los beneficios sociales: acceso a la vivienda, educación, salud, justicia, o libertad de expresión, entre otros aspectos de la vida en sociedad.<sup>157</sup>

Este tipo de carencias de carácter cualitativo, que caracterizan la exclusión social, pueden caer en diferentes dimensiones y ser también consecuencia de las carencias económicas; resultado de ello surge un enfoque alternativo de abordar la pobreza: “Enfoque de capacidades” propuesto por Sen, donde señala que el bajo ingreso es solo uno de los factores que influyen en la capacidades básicas de las personas, por lo cual si se pretende juzgar las ventajas o privaciones de las personas, no debería centrarse tanto la atención en los ingresos o bienes, que son las variables usualmente utilizadas en los análisis económicos, sino en las cosas que tienen un valor intrínseco en las personas; por lo cual los ingresos y bienes de consumo deben ser valorados como “instrumentos”; es decir, como medios para alcanzar otros fines. Desde esta perspectiva propuesta por Sen se debe centrar la atención en las características de la vida que se lleva, consistente en las capacidades específicas que se tienen y que permiten el hacer y ser del individuo, por lo cual el ingreso no lo es todo para combatir la pobreza y que, para lograr mejores niveles de vida, es fundamental desarrollar las habilidades o capacidades específicas de las personas para hacer mejor las cosas, para ser eficaces y

---

<sup>156</sup> Ibid. p.9

<sup>157</sup> Ibid. p.11

eficientes en lo que cada quien le gusta hacer, ser uno mismo y que permita vivir con libertad.<sup>158</sup>

La exclusión social se encuentra estrechamente relacionada con la pobreza y su análisis suele realizarse a partir de indicadores de carácter cualitativo; los indicadores hasta ahora propuestos no logran una medición completa de la exclusión social de los hogares mexicanos, ya que la exclusión es multidimensional y, hasta ahora, no existe un acuerdo entre especialistas sobre cuáles deberían de ser los indicadores pertinentes para medirla. En la Unión Europea (UE), se dispone de algunos avances en la identificación de los indicadores que constituyen un marco referencial para medir los avances en política social, motivo por el cual he tomado como punto de referencia a España y las publicaciones en esta materia editadas en dicho país, pero a pesar de los grandes esfuerzos por definir los indicadores de exclusión social (no solo en España sino en la UE), aún no existe un consenso sobre la batería de indicadores pertinentes que permita medir la multidimensionalidad de la exclusión social.

Al respecto, podemos apoyarnos con los Indicadores sociales calificados en primarios, secundarios y terciarios. Los indicadores primarios, cuyo número es reducido, son aquellos que cubren los campos más importantes de la exclusión social. Los indicadores secundarios tienen una función que complementa la de los primarios describiendo otras dimensiones de los problemas estudiados. Los Estados también pueden incluir indicadores terciarios con el fin de subrayar especificidades y ayudar a interpretar los indicadores primarios y secundarios. El sistema de indicadores de Laeken, incluye 21 indicadores, de los cuales 12 son primarios y 9 secundarios. El sistema abarca los temas del ingreso, el empleo, la educación y la salud, prioriza la medición de resultados por sobre los medios que permiten alcanzarlos y procura detectar brechas.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Ibid. p.12

<sup>159</sup> CEPAL. *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la COHESIÓN SOCIAL en América Latina*. Chile. 2007. p.15

## Indicadores de Laeken para medir la exclusión social

Dimensión	Indicadores primarios	Notas	Indicadores secundarios	Notas
<b>Ingresos</b>	Tasa de renta baja después de las transferencias.	Personas que viven en hogares cuyo ingreso es inferior al 60% de la mediana de la renta de la población.	Dispersión en torno al Umbral de renta baja.	Utiliza los umbrales del 40%, 50% y 70% de la mediana de la renta.
	Valores ilustrativos de la tasa de renta baja.	Valor del umbral de pobreza en estándar de poder adquisitivo (EPA), euro y monedas nacionales.	Tasa de renta baja en un momento determinado.	
	Distribución de la renta.	Posición relativa del quintil más pobre de la distribución del ingreso en relación con el quintil más rico.	Coefficiente de Gini.	
	Persistencia de la renta baja.	Personas con ingresos inferiores al 60% de la mediana de la renta durante al menos dos de tres años.	Persistencia de la renta baja.	Base: 50% de la mediana de la renta.
	Brecha de la renta baja mediana.	Diferencia entre la mediana del ingreso de los pobres y el umbral del 60% de la mediana de la renta de la población.	Tasa de renta baja antes de las transferencias.	

			Trabajadores en riesgo de pobreza.	Individuos clasificados como empleados (diferenciando entre empleo asalariado y autoempleo) y en riesgo de caer en la pobreza.
<b>Empleo</b>	Tasa de desempleo de larga duración.	Porcentaje de población activa desempleada por lo menos durante 12 meses.	Proporción del desempleo de larga duración. Se calcula para las personas de 15 años de edad y más.	
	Cohesión regional.	Dispersión de las tasas regionales de empleo. Se estima como un coeficiente de variación.	Tasa de desempleo de muy larga duración.	Porcentaje de población activa desempleada por lo menos durante 24 meses.
	Niños o adultos que viven en hogares en los que ninguno de los miembros trabaja.	Se estima por separado para los niños (0-17 años) y adultos (18-59 años).		
	Brecha de empleo de los inmigrantes.			
<b>Educación</b>	Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y que no asisten a algún tipo de programa de educación, capacitación o ambos.	Porcentaje de individuos de 18-24 años de edad con nivel educacional máximo de primer ciclo de secundaria y que no han recibido educación o capacitación en el mes anterior a la encuesta.	Personas con bajos niveles educativos.	

Estudiantes de 15 años de edad con bajo rendimiento en las pruebas de lectura.

<b>Salud</b>	Esperanza de vida al nacer.	Número de años que una persona de 0, 1 y 60 años de edad puede esperar vivir.
--------------	-----------------------------	---

Fuente: Cepal 2007 p. 16

Las privaciones en cuanto al acceso a servicios básicos suelen ser otros rostros sumamente visibles de la pobreza y, cuando coexisten y se mantienen a lo largo del tiempo, constituyen expresiones evidentes de la exclusión social. Los problemas de salubridad en las áreas habitacionales contribuyen al contagio de enfermedades, sobre todo entre los niños, quienes se ven afectados por infecciones y diarreas. Estos problemas se relacionan estrechamente con la carencia de sistemas adecuados de alcantarillado y con el acceso insuficiente al agua potable, situación que se resalta cuando las comunidades y familias no adoptan medidas preventivas de higiene, que eviten la presencia de aguas estancadas y de basura en las cercanías o dentro de las viviendas. Por su parte, el hacinamiento y los pisos de tierra son indicadores de que la vivienda no cuenta con condiciones mínimas de habitabilidad.

En México existen brechas entre los hogares pobres en cuanto al acceso a servicios básicos, las que se expresan en el hecho de que los pobres urbanos disponen en mayor medida de este tipo de servicios que los que viven en zonas rurales. Por lo tanto se puede incluir como indicadores el porcentaje de hogares que cuenta con agua potable o de pozo y la proporción de hogares que dispone de servicios sanitarios mejorados.

## Distancias: dimensiones e indicadores

Dimensión	Indicadores primarios	Indicadores secundarios
<b>Pobreza e ingresos</b>	1. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza. 2. Brecha de pobreza. 3. Razón entre quintiles de ingreso.	15. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia. 16. Brecha de indigencia. 17. Coeficiente de Gini.
<b>Empleo</b>	4. Tasa de desempleo abierto. 5. Ocupados urbanos en sectores de baja productividad. 6. Tasa de desempleo de larga duración. 7. Relación de salarios entre los sexos.	18. Tasa de desempleo abierto modificada. 19. Tasa de subempleo. 20. Participación de las mujeres en empleo asalariado no agrícola.
<b>Protección social</b>	8. Ocupados que realizan aportes previsionales.	21. Población en edad de trabajar que realiza aportes previsionales.
<b>Educación</b>	9. Porcentaje de conclusión de la educación secundaria. 10. Tasa neta de matrícula en la educación preescolar. 11. Población alfabetizada de 15 años o más.	22. Relación de acceso a la educación preescolar según quintiles de ingreso. 23. Tasa de conclusión de la primaria entre la población de 25 años y más.
<b>Salud</b>	12. Tasa de mortalidad infantil. 13. Esperanza de vida.	24. Niños de 1 año vacunados contra el sarampión. 25. Partos asistidos por personal sanitario especializado. 26. Tasa de mortalidad por VIH-SIDA por cada 1.000 habitantes.
<b>Consumo y acceso a servicios básicos</b>	14. Población en estado de subnutrición.	27. Población con acceso adecuado a sistemas mejorados de saneamiento. 28. Población con acceso a suministro mejorado de agua potable saludable.

Fuente: Cepal 2007 p. 55.

Los altos grados de exposición a riesgos que afecta a la población y la persistencia de tasas de pobreza de gran magnitud han puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer los programas de inclusión social. En sentido estricto, la

cristalización de la inclusión social debería expresarse en un incremento del gasto público social como proporción del PIB. En lo que respecta a la eficacia, interesa contar con datos sobre el porcentaje del gasto social que efectivamente llega a los beneficiarios de las políticas. En cuanto al impacto, un indicador relevante es la relación entre los ingresos de las familias pobres antes y después de las transferencias estatales. Este indicador no solamente sería útil para evaluar la focalización del gasto, sino que también haría posible determinar la magnitud del efecto redistributivo de las transferencias públicas.<sup>160</sup>

### Mecanismos institucionales de inclusión-exclusión: dimensiones e indicadores

Funcionamiento de la democracia	Funcionamiento del estado de derecho	Políticas públicas	Funcionamiento del mercado
1. Índice de democracia de Freedom House.	5. Índice de percepción de la corrupción (IPCO).	9. Carga tributaria como porcentaje del PIB.	15. Índice de productividad del trabajo.
2. Percepción ciudadana del nivel de democracia existente en el país.	6. Percepción ciudadana del avance en la lucha contra la corrupción.	10. Composición de la carga tributaria.	16. Remuneraciones medias reales.
3. Porcentaje de ciudadanos satisfechos con la democracia.	7. Evaluación ciudadana del desempeño del poder judicial.	11. Proporción de personas que cree que los impuestos serán bien gastados por el Estado.	17. Percepción ciudadana del cumplimiento de la ley laboral.
4. Porcentaje de ciudadanos con actitudes positivas ante la democracia.	8. Porcentaje de personas que afirma haber sido víctima de algún delito en el último año.	12. Gasto público en educación como porcentaje del PIB.	18. Porcentaje de ocupados preocupados de perder el empleo.

<sup>160</sup> Cepal, Superar la pobreza mediante la inclusión social. p.65

13. Gasto público en salud como porcentaje del PIB.	19. Gasto privado en educación como porcentaje del PIB.
14. Gasto público social como porcentaje del PIB.	20. Gasto de los hogares en salud como porcentaje del gasto total en salud.

Fuente: Cepal 2007 p.78.

### 3.2.3. Metodología de conjuntos difusos

La escasez de empleos locales y la precariedad de los existentes han evidenciado el deterioro del trabajo asalariado y de la agricultura de subsistencia, lo cual lleva a la población a dos opciones: emigrar a otras áreas del país o a Estados Unidos, o contentarse con empleos sumamente irregulares, eventuales y mal pagados.

La enfermedad como un elemento que merma los ingresos familiares generados por los demás miembros y la compra de medicinas que desvía los escasos recursos que en otra circunstancia serían destinados a la alimentación u otras áreas de consumo.

La suma de estas dos condiciones trae consigo la integración de la mujer al trabajo, ayudando la sobrevivencia de los hogares gracias a su sueldo. El hecho de que los ingresos (muchas veces precarios e irregulares) de las mujeres se han convertido en los únicos ingresos de un cada vez mayor número de hogares, o en los ingresos más importantes, constituye un factor que debilita las capacidades de los grupos domésticos para satisfacer las necesidades colectivas y afrontar los riesgos.

Las viviendas precarias dificultan la generación de ingresos monetarios y no monetarios. Una vivienda funcional y relativamente equipada cuenta con mayor

espacio y condiciones para realizar actividades productivas, facilitar el estudio de niños y jóvenes, las condiciones de higiene y reducir el tiempo y energía destinados al acarreo del agua, se trata de tiempo que las mujeres podrían usar en otras actividades (productivas o del campo reproductivo) o incluso para descansar o para visitar a amigos o familiares.<sup>161</sup>

Al respecto, los indicadores sintéticos que se han usado en nuestro país para la medición de la pobreza basada en componentes principales, cuentan con desventajas, siendo las principales: a) al ser una medida resumen, no emplean toda la información de las variables que indican las carencias y, b) al ser la escala de intervalo, no puede usarse para comparar diferentes mediciones en el tiempo o en el espacio; por lo cual, una persona considerada pobre por referencia a sus ingresos, puede encontrarse en situación de inclusión debido a que su condición socioeconómica le garantiza el acceso a redes familiares de subsistencia y apoyo, o a mecanismos compensatorios de política pública. En contraste, un individuo situado en condiciones de ingresos superiores a la línea de pobreza puede considerarse excluido de comunidades específicas como la de la “población asalariada” y sus beneficios colaterales, dado que sobrevive como resultado del encadenamiento cotidiano de ocupaciones informales.<sup>162</sup>

Ante estas desventajas Morales-Ramos proponen como metodología el uso de conjuntos difusos, los cuales permiten hacer comparaciones en el tiempo y en el espacio entre estados y municipios, indicando cuantas veces éstos son más pobres que otros, presentando esta metodología las siguientes ventajas: a) permite medir la pobreza de una manera directa y fiable; b) es una técnica multivariante que capta la pobreza como un fenómeno multidimensional; c) el índice difuso puede calcularse mediante datos censales y muestrales, mientras que para calcular líneas de pobreza se requiere información muestral muy precisa; d) la técnica difusa establece una frontera no abrupta entre pobres y no pobres,

---

<sup>161</sup> De La Rocha, *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades*. p. 25-28

<sup>162</sup> Estanislao Gacitúa y Davis, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. pp. 53-54

que es más congruente con la realidad que una separación mediante una línea de pobreza; e) la metodología de conjuntos difusos es menos compleja y puede aplicarse de manera directa a los mismos datos que se consideran en el cálculo del índice de marginación; f) la teoría difusa emplea toda la información disponible en las variables utilizadas en el análisis, mientras que la técnica aplicada en la construcción del índice de marginación solo emplea parte de la información, que es la explicada por la varianza contenida en el primer componente principal; g) en la teoría difusa se pueden emplear ponderaciones justificadas en los análisis de la pobreza, mientras que la técnica usada en los índices de marginación usa ponderaciones que no se sustentan en las teorías de la pobreza; h) la teoría difusa es una buena opción para medir la pobreza en diferentes escalas geográficas y para establecer comparaciones dentro de cada nivel, con lo cual es posible identificar los municipios y localidades que requieren recursos públicos para focalizar y combatir la pobreza.

En este sentido, la propuesta contempla una metodología de implementación progresiva, lo cual implica avanzar hacia el cierre de las brechas de información existentes en el país y también resalta la necesidad de diseñar e implementar una estrategia de apoyo a los sistemas estadísticos nacionales. Por otra parte, este esquema progresivo no se agota en los aspectos de producción de datos, sino que se expresa asimismo en el ámbito conceptual, dada la reciente instalación del tema de la inclusión social en México. Por consiguiente, el sistema de evaluación que se propone tiene un carácter abierto, lo cual significa que no se descarta la introducción de cambios en fases posteriores.

Es necesario resaltar que más allá de la evaluación administrativa a la que se está acostumbrada en el ejercicio de gobierno, es imperante desarrollar una verdadera evaluación ciudadana, puesto que es el ciudadano, los grupos organizados y si es posible la sociedad en su conjunto quien evalúa o debe evaluar el ejercicio del gobierno y por lo tanto a la administración pública. Mediante la incorporación del interés público se podría determinar el impacto tanto en la asignación como en la

distribución de recursos, tratando de maximizar beneficios en donde no existen receptores, o proyectos que carecen de reconocimiento de la sociedad o grupos específicos.<sup>163</sup>

Para la implementación de la Política pública de inclusión es necesario incorporar los factores asociados al aumento de la vulnerabilidad de la población, mismos que pueden ser convertidos en indicadores para la hechura de la Política pública, privilegiando los pasos yuxtapuestos en la formulación de las políticas y no solo dejando los indicadores como parte de la evaluación final, sino como parte indispensable para la implementación.

Es importante hacer frente a la necesidad de construir indicadores pertinentes para la evaluación, puesto que en el futuro será más complicado llevar a cabo la evaluación de las políticas sociales. Estas tendrán a ser más complejas e incluir más actores, esta situación le permitirá dar mayor peso al proceso de implementación que a los resultados concretos con cada vez menos indicadores genéricos y estandarizados en un contexto donde la transversalidad imperara sobre la sectorialidad (cuando se puede apreciar en la evaluación de la política social se maneja por grandes sectores)

### **3.3 Inclusión social en México: un paradigma emergente.**

#### **3.3.1. La transición de paradigma**

El paradigma de la política social en México, se encuentra aún alejado de los modelos de inclusión social. Éste sigue permeando la política social nacional es el dominante, el cual se basa en la implementación de programas sociales que entregan apoyos o beneficios en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas partiendo

---

<sup>163</sup> Domínguez López, Raymundo. "Las políticas públicas en el contexto social." *Revista IAPEM* 64. 2006. p. 25-26

del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer; por lo cual los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.<sup>164</sup>

A pesar de que se ha ido cambiado el modelo dominante al modificar los compromisos con los beneficiarios y la dinámica para concretar círculos virtuosos que les permitan abandonar la pobreza e insertarse en la dinámica social, los cambios registrados desde el gobierno de Carlos Salinas hasta el de Felipe Calderón han sido insuficientes. Esto se ha debido a la adopción paulatina (pero no constante, consistente ni consciente) del modelo de la política social emergente.

El paradigma emergente, tiende a fomentar (dentro de lo posible) la capacidad autogestiva, productiva y participativa de los pobres. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse, buscando potenciar las capacidades productivas de los grupos vulnerables (tanto para comercialización como para autoconsumo) contribuyendo así al desarrollo integral de los sectores empobrecidos y su participación en el conjunto de decisiones políticas que les repercuten;<sup>165</sup> propone una posición diferente a la política social selectiva y focalizada. Propugna la universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, pero combina acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismo de compensación e igualación.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Franco, Los paradigmas de la política social en América Latina. p.12

<sup>165</sup> De la Rosa Rodríguez, José Javier. "¿Quién elabora las políticas sociales en México?". *Sociológica* 54. México 2004. p.254

<sup>166</sup> Sottoli, Susana. "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas." *Papeles de Población* México 2002. p. 56

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de la concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirmando que este no haría las mismas cosas que en el pasado, ni de las mismas maneras. Será responsable del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, es decir, en remplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social puede separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal.<sup>167</sup>

Este enfoque no reconoce destinatarios pasivos, volviéndolos agentes o participantes que en énfasis con los agentes gubernamentales (y se da énfasis a las autoridades locales) y la iniciativa privada que se sujeta a las políticas de desarrollo social. Estos actores deben actuar en un marco de complementariedad y con base en acuerdos específicos; no se descarta el PND y las macropolíticas en materia social, pero dada la heterogeneidad de México se tendría que partir de experiencias locales exitosas.<sup>168</sup>

La crítica a la política social tradicional se centra en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura del sistema social, las políticas sociales no han podido responder efectivamente a la demanda de compensación relativa al deterioro del nivel de vida de la población. Los principales problemas a los que se enfrenta nuestro sistema social tradicional son: servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Franco, Los paradigmas de la política social en América latina. p.5

<sup>168</sup> De La Rosa Rodríguez, "¿Quién elabora las políticas sociales en México?." p.255

<sup>169</sup> Sottoli, "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas." p.48

Para poder comprender mejor la diferencia entre el enfoque de la política social “tradicional” a la Política social “emergente”, S. Sottoli nos presenta el siguiente cuadro donde podemos observar las 10 dimensiones para el análisis de la política social.

### Dimensiones de la política social desde una perspectiva comparada

Dimensiones	Política social “tradicional” (prereformas)	Política social “nueva” (posreformas)	Política social “emergente”
<b>1. Objetivos</b>	Integración social y regulación de conflictos distributivos.	Combate a la pobreza.	Reducción de la exclusión social; aumento de la equidad social.
<b>2. Cobertura/alcance</b>	Progreso universalista y homogéneo, acceso segmentado en la práctica.	Selectiva y focalizada.	Cobertura universal de servicios y prestaciones básicas para la integración económica y social, combinada con acciones selectivas y focalizadas, según criterios de pobreza y vulnerabilidad.
<b>3. Destinatarios</b>	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Grupos en situación de pobreza	Grupos en situación de pobreza y exclusión social.
<b>4. Actores</b>			
<b>Estado</b>	Estado interventor y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas sociales.	Intervención estatal selectiva y residual.	Estado como garante de derechos fundamentales que aseguran el acceso a ciertos umbrales de bienestar necesarios para la integración social.
<b>Mercado</b>	Mecanismo mayormente ajeno a la acción social.	Creciente presencia del sector privado y de los meca-	Reconocimiento de los efectos inequitativos del mercado en el ámbito

		nismos de mercado como prestadores de servicios sociales.	social.
<b>Otros</b>	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales; organizaciones de asistencia social.	Estructura “pluralista” de actores. Instancias estatales centrales y descentralizadas, sector privado y sociedad civil. Énfasis en la participación de los destinatarios.	Se reafirma la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de los derechos y como componente esencial de una política social incluyente.
<b>5.Institucionalidad</b>	Organización estatal sectorializada y centralizada. Fragmentación institucional programática.	Organización descentralizada y desconcentrada; enfoque centrado en proyectos y en las demandas; énfasis en la eficiencia.	Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades, según criterios de transparencia y eficiencia.
<b>6.Dimensión política</b>	Acción social estatal como escenario central del conflicto distributivo; el sistema favorece a los grupos de presión organizados con mayor influencia política.	Énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal y apelar a la “neutralidad” de las asignaciones del mercado.	Reconocimiento de las necesidades de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas. Necesidades de legitimación del sistema democrático. Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.
<b>7.Financiamiento</b>	Predominantemente estatal; gasto social como instrumento de regulación del conflicto	Diversificación de la fuente de financiamiento: estatal, internacional y	Financiamiento basado en la factibilidad económica y de la equidad social; gasto social y política fiscal como

	distributivo. Gasto social expansivo y asignado de acuerdo con preferencias de grupos organizados. Subsidio a la oferta.	privado; gasto social como inversión eficiente en capital humano. Gasto social focalizado. Subsidio a la demanda.	instrumentos privilegiados de la política social. Énfasis en la eficiencia y equidad del gasto.
<b>8.Prioridades de la política social</b>	Ampliación de la cobertura en los sectores “duros” de las políticas sociales: Seguridad social, educación y salud.	Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados.	Además de lucha contra la pobreza, “nuevos temas”: equidad, integración social, pobreza infantil, equidad de género, calidad de los servicios sociales, consecuencias sociales de la globalización, ciudadanía, mejoramiento de la seguridad pública.
<b>9.Relación política, social/política y económica</b>	Política social desvinculada de la economía.	Política social subordinada a la economía (especialmente a los equilibrios macroeconómicos).	Política social integrada y complementaria a la economía: crecimiento económico debe beneficiar a los más pobres y promover equidad; viceversa, equidad es beneficiosa para el crecimiento económico (calidad del crecimiento).
<b>10.Ideario social</b>	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiariedad, individualismo responsable, libertad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.	Equidad, ciudadanía, derechos humanos.

Fuente: Sottoli, S. *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas*. UAEM México. 2002 pp. 49-51

### 3.3.2. Transición de la política social a la política pública de inclusión social

Se ha venido superando la práctica en donde el único agente de la política social era el gobierno, abriendo la posibilidad a la participación de la iniciativa privada, la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación de políticas sociales.<sup>170</sup> A pesar de ello, las políticas se han concentrado en aumentar los ingresos de los hogares por medio de una diversidad de instrumentos o hasta subsidiando directamente el consumo mediante transferencias en efectivo; pero como ya nos hemos preguntado ¿hasta qué punto es legítimo y suficiente medir el nivel de exclusión por medio del ingreso monetario?, esto nos lleva a afirmar la importancia de señalar sobre las obligaciones que tiene el gobierno en lo referente a crear las condiciones necesarias para, en un plazo determinado, homogenizar los niveles de vida que varían a lo largo y ancho del país.<sup>171</sup>

Se reafirma la necesidad de homogenizar los niveles de vida ante los datos encontrados en la investigación realizada para el periodo 2000-2006 por Merino, Domínguez y Velázquez; en donde el hallazgo muestra que la pobreza económica en México disminuyó en sus tres dimensiones: incidencia, intensidad y desigualdad. La incidencia de la pobreza disminuyó en 10.76% en el dicho periodo; aunque, la exclusión social se incrementó en 38.93%.<sup>172</sup>

Para poder comprender el porqué de esta disparidad en los datos es importante conocer los 4 objetivos prioritarios de la política social nacional, los cuales son:

- Reducir la pobreza extrema.
- General igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

---

<sup>170</sup>De La Rosa Rodríguez, "¿Quién elabora las políticas sociales en México?." p.256

<sup>171</sup>Díaz Escudero, Orlando. 2004. "¿Hacia donde va la Política de Desarrollo Social en México? Política de combate a la pobreza." *Miercoles, 18 de agosto de 2004 a las 17:31*.  
[http://sociales.reduaz.mx/art\\_ant/pobreza.pdf](http://sociales.reduaz.mx/art_ant/pobreza.pdf). 31 de marzo 2014. p.2

<sup>172</sup>León Merino et al., "Pobreza y exclusión social en México." p.1

- Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza.
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Estos objetivos en su conjunto debieran generar el espacio propicio para la generación de inclusión de la población; pero hemos podido encontrar una preminencia del objetivo de reducción de la pobreza extrema mediante las transferencias monetarias, que si bien en el corto y mediano plazo busca dotar de mayores oportunidades de desarrollo de capacidades a las personas en condiciones de pobreza (particularmente a los niños y jóvenes en formación escolar, y no a los adultos jóvenes y adultos para en el corto plazo mejorar sus capacidades e ingresos), este se ve reflejado en el mediano - largo plazo al tener los hijos de los hogares beneficiados mayores grados de escolaridad que los padres (aunque en los informes de resultados del programa Oportunidades no se encuentren datos significativos que lo demuestren). Por ello se debería a la par de las transferencias económicas a los hogares fortalecer la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad, así como ampliar los mecanismos para fomentar las iniciativas de las comunidades y las organizaciones de sociedad orientadas a la superación de la pobreza y la marginación reconociendo así que la acción del gobierno por si sola es insuficiente para lograr la inclusión social y que debe propiciarse una acción compartida y fundamentada en la corresponsabilidad.<sup>173</sup>

### 3.3.3. Nuevos puntos en la agenda para la inclusión social

En los últimos años, el tema de la pobreza y las estrategias para superarla han seguido siendo prominentes en la agenda pública social; sin embargo, es necesario establecer una agenda mínima para hacer plausible la inclusión social en todo el territorio nacional.

---

<sup>173</sup> Díaz Escudero, "¿Hacia donde va la Política de Desarrollo Social en México? Política de combate a la pobreza." p.5

Para la consecución de dicho objetivo es necesario seguir otorgando atención también a “nuevos temas”, tales como la integración social de los grupos excluidos por razones de raza, género, edad, la incidencia y naturaleza de la pobreza infantil, la calidad de los servicios sociales, las consecuencias sociales de la globalización, el acceso a niveles básicos de bienestar como forma de construcción de ciudadanía, el mejoramiento de la gestión pública y social, la violencia doméstica y ciudadana, entre otros.<sup>174</sup>

Las políticas implementadas en el tema de la pobreza y sus estrategias son de corte asistencial, el cual si bien permite contener los problemas en el corto plazo, prolonga la dependencia de los apoyos del gobierno y no permite a las personas marginadas superar el círculo vicioso de la pobreza que se transmite de generación en generación. Una política social integral y sostenida debe ser preventiva más que paliativa (de lo contrario se termina “premiando” la pobreza), debe dirigirse a las causas más que hacia los efectos,<sup>175</sup> debe buscar alcanzar la equidad, que implica generar las condiciones de oportunidad para todos.<sup>176</sup>

Así, pronto queda claro que la lucha contra la pobreza es insuficiente cuando la misma se encara solamente como una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económica, es decir, sin atacar las causas estructurales, sin vincular las acciones de la política económica con sus efectos sociales y sin reconocer la complejidad de factores que intervienen en la generación de la pobreza y la exclusión social.<sup>177</sup>

Para ello es importante que las políticas y programas en esta materia tengan un punto de partida en el reconocimiento de los individuos y las comunidades como sujetos de derechos y actores potenciales para el desarrollo, esto es posible

---

<sup>174</sup> Sottoli, "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas." pp.58-59

<sup>175</sup> Pobreza. p.6

<sup>176</sup> León Merino et al., "Pobreza y exclusión social en México." p. 5

<sup>177</sup> Sottoli, "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas." p.52

mediante la correcta estimulación desde el gobierno, logrando impulsar la participación y la corresponsabilidad de los beneficiarios, lo cual nos permitirá identificar los recursos, necesidades y oportunidades que nos permitan priorizar acciones e inversiones, con una visión a largo plazo, contar con el apoyo técnico suficiente para dar solidez y viabilidad a los proyectos comunitarios (e inclusive poder emplear a los profesionistas generados en las comunidades en dicho apoyo técnico evitando su migración a las ciudades en búsqueda de oportunidades de desarrollo).

El análisis de las políticas de inclusión social deben identificar factores de riesgo objetivos, como pueden ser la ubicación espacial, la dificultad o imposibilidad de acceder al mercado laboral, o la falta de dominio de un idioma (en el caso particular de las comunidades indígenas); analizar la construcción social que hacen los sujetos referente a esos factores tanto en cuanto a cómo ellos se perciben a sí mismos, como a los mecanismos de acción que ponen en marcha basados en esa interpretación del factor de riesgo.<sup>178</sup>

Es necesario generar un modelo multidimensional, que entienda con mayor claridad las relaciones e interacciones entre diversos factores y el papel que juegan los actores sociales en la generación de dicho resultado; sin embargo, resulta difícil establecer claramente las relaciones entre las distintas dimensiones o factores. Al respecto, es necesario avanzar en la definición de los modelos teóricos que permitan establecer dichas relaciones, también resulta difícil medir y evaluar el impacto que cada factor puede tener en el resultado final, por lo que es crucial avanzar en la definición operacional y medición del impacto que pueden tener los distintos factores en juego. A partir del entendimiento de los factores de riesgo y, procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, es posible pensar en la elaboración de una matriz de políticas

---

<sup>178</sup> Estanislao Gacitúa y Davis, Exclusión social y reducción de la pobreza en américa latina y caribe. p.15

tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social tomando en cuenta la capacidad transformadora de los sujetos sociales.<sup>179</sup>

Se requeriría una menor focalización en los bienes materiales, tales como televisor a color, refrigerador, calidad del techo y otros parecidos; dando mayor énfasis a: a) las circunstancias actuales vividas por la población objetivo (pérdida de un trabajo o enfermedad repentina); b) el grado de precariedad del empleo, y sobre sus implicaciones en la inestabilidad del ingreso de la población objetivo; c) reconocimiento de la pobreza y desigualdad intrafamiliar, prestando atención a las necesidades individuales en la familia; e) una capacitación más adecuada de quienes solicitan el instrumento.

Las expectativas de movilidad social son fundamentales para la motivación, debido a que implican una creencia personal en que el esfuerzo permite ascender en la escala social y mejorar las condiciones de vida. La reproducción intergeneracional de la pobreza no implica solamente el traspaso de condiciones materiales de vida, sino también de creencias, representaciones y actitudes; la desesperanza aprendida es uno de los aspectos psicosociales transituacionales más importantes de las experiencias prolongadas de marginalidad y pobreza.<sup>180</sup>

Se debe fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en las políticas y programas sociales (y no solo esperar la población se sienta motivada a la participación), fomentar el desarrollo de las capacidades de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción de mecanismos permanentes e institucionales de participación de la sociedad en la evaluación de la política social, impulsando mecanismos continuos de evaluación que le vean como un elemento de mejora y no únicamente como requisito administrativo a cumplir, e impulsar proyectos de investigación en materia ya no de desarrollo social, sino en inclusión social que ayuden a la implementación de políticas

---

<sup>179</sup> Ibid. p.16

<sup>180</sup> Cepal, Un sistema de indicadores para el seguimiento de la COHESIÓN SOCIAL en América Latina. p.96

públicas que faciliten la intervención eficaz, eficiente, con una economía de recursos (presupuesto basado en resultados), con calidad en el servicio, competente y una percepción del usuario-beneficiario positiva.

Todo lo anterior es insuficiente sin la generación de círculos virtuosos en la población. El mexicano promedio cuenta con una escasa o nula expectativa de movilidad social y una estructura de pensamiento que aunada a la falta de formación académica le lleva a la generación de círculos viciosos; en los cuales, los embarazos no planeados en adolescentes, la formación trunca, el tener n número de hijos sin planeación o prospectiva de vida se vuelve una constante no deseada, pero si aceptada

“Los problemas globales corresponden a iniciativas locales, pero exigen también soluciones globales. No podemos dejar tales problemas a merced del errático torbellino de los mercados mundiales y de los relativamente impotentes cuerpos internacionales si queremos crear un mundo que combine estabilidad, equidad y prosperidad”<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> GIDDENS, Anthony, Hacia la era global, En La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia, Ed. Taurus, México, 2000, p. 179. Visto en Díaz Escudero, "¿Hacia donde va la Política de Desarrollo Social en México? Política de combate a la pobreza."pp. 12-13

## **Conclusiones.**

La Inclusión Social en Latinoamérica y en particular en México es un tema desconocido por el grueso de la población, e incluso en el Plan Nacional de Desarrollo no es hasta el PND 2013-2018 que se hace alusión al tema. De igual manera, en el discurso de los Presidentes que han hecho referencia a las políticas para el desarrollo social no es hasta Enrique Peña Nieto que se ha citado la Inclusión Social como un tema de la agenda nacional.

El enfoque de Inclusión social ha venido tomando eco en los trabajos de investigación a nivel local y se han generado estudios en el extranjero para nuestro país; pero es un tema el cual falta mucho por explotar en Latinoamérica y en nuestro país, el cual por su amplia diversidad cultural y geográfica demanda partir desde lo micro hacia lo macro, la elaboración de políticas públicas artesanales, específicas para la población objetivo y no macropolíticas que abordan las necesidades de la población desde lo general y olvidan las necesidades particulares a nivel de región. Es imperativo hacer política públicas y no políticas gubernamentales que partan de las necesidades de la población y no de lo que el gobierno creó que la población necesita, el plus gerencial que pueden aportar los beneficiarios de las políticas esta subestimado, cuando ha quedado demostrado que la participación activa de la población objetivo permite que los proyectos tengan un mayor impacto, el proceso de “feedback” sea más nutrido y que la apropiación de los proyectos tiene repercusiones positivas en los individuos.

El sistema político mexicano es conocido por su impermeabilidad, y aunque se han hecho intentos por hacer a la población participe, es cierto que la difusión es insuficiente, la administración de los programas es vista con recelo o bien con indiferencia, lo que indica que no se cuenta con proyectos que hagan sentir a la población que su participación era determinante. Gobierno y administración muestran el divorcio que tienen con la sociedad; los grupos sociales no ven como

algo suyo a las instituciones gubernamentales. Y mientras esto persista, las políticas públicas de inclusión social están lejos de hacerse realidad en México.

Si bien estos son los problemas que enfrenta en forma general la Política pública en México, en el caso de la Política pública de inclusión social nos encontramos con un fuerte rezago a nivel internacional. Retomando el caso Español, ésta es vista desde múltiples factores y dimensiones que permiten buscar soluciones pertinentes a los problemas de su vasta sociedad heterogénea; en México nos enfrentamos a que la Secretaría encargada de ejecutar las políticas sociales (y por ende la política pública de inclusión social) es una secretaria relativamente joven en la vida nacional y en la cual el programa que fue el estandarte con que surgió ha sido un programa que a pesar del paso de los años e incluso de la transición de partido en el poder y por ende (en teoría) de programa de gobierno no ha sufrido mayor modificación al seguir siendo un programa asistencial.

Si bien en el modelo empleado por el programa oportunidades se puede apreciar un modelo de modificación de la conducta, en el cual los beneficiarios del programa se ven insertados en una dinámica de corresponsabilidad que obliga a modificar patrones que les mantiene en un círculo de pobreza transgeneracional, en donde sea posible en base al esfuerzo personal, mejorar la situación individual y familiar en la sociedad;<sup>182</sup> los alcances de dichas acciones se ven minados ante resultados cuantitativos en los cuales se da por hecho que los beneficiarios mejoran su calidad de vida a corto y largo plazo por la pertenencia a dicho programa.

Otro grave reto que enfrenta la Política pública de inclusión social en nuestro país es el modelo clientelar que la política social ha mantenido desde la creación de Solidaridad en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Si bien se han dado pasos significativos en la generación de un modelo de corresponsabilidad como condición para ser

---

<sup>182</sup> Kliksberg, "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social." p.28

beneficiario, es clara la falta de madurez de dicho programa y por lo tanto la existencia de amenazas que minan el potenciar su intervención. El uso claramente electoral que busca beneficiar la población gobernada por el partido en el ejecutivo buscando con ello la legitimización y el control de los votos mediante condicionar los apoyos y la entrega discrecional que fomenta los actos de corrupción en detrimento de quienes realmente necesitan los apoyos.

La duplicidad de apoyos entregados reduce el alcance de los recursos destinado, llegando a brindar hasta 7 apoyos distintos en un mismo hogar dejando sin cobertura a otros hogares necesitados. A consecuencia de esto, se ha creado un padrón de beneficiarios, pero no solo debemos de preocuparnos de evitar la duplicidad y alcanzar una mayor población, sino que la población que sea beneficiada por los apoyos del gobierno tengan oportunidades reales de movilidad social; que la obtención de una mejor calidad de vida sea una constante transmisible a su descendencia y no solo la pobreza y la exclusión asumidas como su condición inherente de vida.

Otro de los grandes problemas estructurales es el enfoque de impacto a largo plazo que tienen las políticas, se ha privilegiado la permanencia y la buena salud de los niños y adolescentes proyectando ello retrasará su incorporación al mercado laboral, les permitirá obtener mejores empleos bien remunerados, aunque se han detectado fallas en donde las madres comprometen el ingreso del apoyo otorgado para la permanencia escolar, se arreglan con los profesores y el niño regresa al trabajo por representar un ingreso adicional, rompiendo con el propósito del programa, retomando la experiencia de España, debemos de enfocarnos a que las políticas de apoyo vayan encaminadas a la capacitación de los adultos jóvenes y adultos en edad productiva y la generación de empleos para estos.

El hacer un giro hacia políticas de empleo y capacitación nos permitirá sanear algunos de los principales elementos de exclusión, los cuales son el acceso a los

mercados de trabajo, el acceso a la seguridad social, a la vivienda y (consecuencia de los ingresos obtenidos) la satisfacción de las necesidades básicas del hogar. Las políticas asistenciales que atacan las consecuencias de la exclusión mediante subsidios y transferencias no aportan soluciones reales a la población, se termina premiando la pobreza con dinero, en vez de atacar las causas que impiden a la población pueda generar por si mismas los recursos para satisfacer sus demandas.

De forma complementaría al cambio de enfoque es imperativo el fortalecer los sistemas estadísticos nacionales para contar con información suficiente, competente, pertinente y actualizada; y tener evaluaciones con indicadores que permitan una medición más detallada de la inclusión social que no se limite a la visión económica ni a los visión binaria de dentro-fuera; sino que nos permita contar con elementos de medición que reflejen la dimensión de la exclusión para la toma de decisiones, el focalizar acciones y atender a la población que cuente con los elementos que le haga ser beneficiadas por el programa.

La gran complejidad y el origen multifactorial de la exclusión social en México no es posible enfrentarla con políticas gubernamentales simples, unidireccionales y únicas; demandan voluntad política para superar el problema, además de una capacidad de diálogo con los grupos que formulan interpretaciones y enfoques distintos sobre sus causas y posibles soluciones. Requieren una participación activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta verdaderamente en una política pública, en lugar de limitarse a políticas gubernamentales definidas solo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno. Por su complejidad, el combate de la exclusión social requiere articular varios instrumentos de política de los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el fondo, significa transformar las relaciones asimétricas de poder.<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> Jusidman, "Desigualdad y política social en México." p.199

## Epílogo.

En el presente trabajo fue citado el esfuerzo de la administración actual (2013-2018) del Gobierno Federal por hacer propio y poner en la agenda nacional la Inclusión Social, al grado de volverla una de las 5 metas del Plan Nacional de Desarrollo (México Incluyente); siendo el Ejecutivo consecuente con dicha meta, el viernes 5 de septiembre de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social”.

En el citado decreto se retoma en sus consideraciones el antecedente nacional de la lucha a la pobreza mediante políticas asistenciales a los sectores más pobres, y en un ejercicio de “*benchmarking*” de las políticas sociales a nivel internacional se muestra como se ha migrado de un modelo de políticas asistencialistas a políticas de desarrollo en las que el Estado se convierte en un facilitador para que las personas encuentren los espacios y las fórmulas adecuadas para mejorar sus condiciones de vida; y así propiciar a la población avanzar, desarrollarse y generar para sí mismos y sus familias una mejor calidad de vida.

Al respecto, se ha modificado el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo social, en la cual se establece que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la superación de la pobreza por medio de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, ingreso, autoempleo y capacitación. En este sentido y con relación a la meta 2 del Plan Nacional de Desarrollo, se pretende las acciones vayan más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y de ciudadanía.

El objetivo del programa “Prospera” como política pública es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema bajo esquemas de corresponsabilidad.

Para lograr el cumplimiento de su objetivo se buscará promover la inserción y facilitar la vinculación de la población objetivo con la oferta institucional, programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias; promover la coordinación con los tres órdenes de gobierno con instituciones privadas y con la sociedad civil organizada que permita fortalecer las acciones del citado programa; así como determinar de acuerdo al presupuesto y reglas de operación, los montos y mecanismos para otorgar apoyos conforme al cumplimiento de corresponsabilidades de las familias beneficiarias.

Hasta ahora lo plasmado en el citado decreto, nos permite vislumbrar un avance significativo en materia de inclusión; sin embargo, es necesario que a diferencia de la tradición nacional de dar por consumados el alcance de los derechos y sus beneficios a la población con solo el hecho de publicarlos, se realicen efectivamente las acciones mencionadas para la consecución de la inclusión social; dichas acciones y sus resultados serán materia de análisis en trabajos posteriores que rebasen el alcance de la presente tesis; por lo cual, confío los elementos expuestos sirvan para la evaluación de los resultados de dicha política y podamos transitar de un México con marcadas diferencias a un México .cada vez más incluyente.

## Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis. "El último tramo, 1929-2000." en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México. 2009.
- Aguilar Hernández, Felipe , y María de los Ángeles Maya Gordillo. "Hacia una política social en el Estado de México: La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos." *Revista IAPEM* 59. 2003.
- Aguilar, Luis F. *Problemas Públicos y agenda del gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003.
- Arena L., Santiago Zorrilla. *50 Años de política social en México*. Limusa. México. 1988.
- Arteaga Basurto, Carlos. "Política Social y Pobreza en México: Consideraciones básicas." en *Estado, economía y pobreza en México*, eds. Basurto, Carlos Arteaga, Guillermo Campos y Covarrubias y Mario Piña Cano. Plaza y Valdés, UNAM. México. 2007.
- Ávila Galindo, Adriana Yolanda. "La percepción de la pobreza en un mundo globalizado." en *Estado, economía y pobreza en México*, eds. Basurto, Carlos Arteaga, Guillermo Campos y Covarrubias y Mario Piña Cano. Plaza y Valdés, UNAM. México. 2007.
- Bardach, Eugene. *Los ochos pasos para el análisis de Políticas Públicas Un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa. México. 2008.
- Bardach, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas." en *Problemas públicos y agenda del gobierno*, ed. Aguilar, Luis F. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003. 219-233.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena. México. 2000.
- Bel Adell, Carmen. 2002. "Exclusión social: origen y características." Paper presented at the "Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos". Facultad de Letras.
- Bonfil Batalla, Guillermo. *El México Profundo, Una Civilización Negada*. Grijalbo. México. 1987.
- Buvinic, Mayra, Jacqueline Mazza, Juliana Pungiluppi, y Ruthanne Deutsch. *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia. 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes." *Revista Gestión y Política Pública CIDE* IX. 2000.
- Calderon Ortiz, Gilberto. "La administración de la pobreza en México." *Revista IAPEM* 70. México 2008.
- Ceja Mena, Concepción. "La política social mexicana de cara a la pobreza." *Geo Crítica* VIII, núm 176. España 2004.
- CEPAL. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2008.

- CEPAL. *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la COHESIÓN SOCIAL en América Latina*. Chile. 2007.
- Cogco Calderón, Adolfo Rogelio, Miriam Rodríguez Vargas, y Jorge Alberto Pérez Cruz. "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local." *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. 2010.
- Consejo, de la Juventud de España. *Exclusión social: una realidad a superar*. Consejo de la Juventud de España. Madrid. 2003.
- Cordero, Ernesto. "Vivir Mejor." *Enfoques*, (Abril 2009 Año 21 num 248) México 2009.
- Cruz, Carlos, Rodolfo De la Torre, y Cesar Velázquez. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. Instituto Nacional de Salud Pública. México. 2006.
- De la Rocha, Mercedes González *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades. Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa*. University of Texas at Austin. 2006.
- De la Rosa Rodríguez, José Javier. "¿Quién elabora las políticas sociales en México?". *Sociológica* 54. México 2004.
- De Leon, Peter. "La democratización de las ciencias políticas." *Revista Gestión y Política Pública CIDE* III. 1994.
- Domínguez López, Raymundo. "Las políticas públicas en el contexto social." *Revista IAPEM* 64. 2006.
- España, Gobierno de. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, España: 2013.
- Esquivel Hernández, Gerardo *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*. El Colegio de México. 2002.
- Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, y Shelton H. Davis. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. FLACSO. San Jose Costa Rica. 2000.
- Franco, Rolando *Los paradigmas de la política social en América Latina*. CEPAL. Santiago, Chile. 1996.
- Fundación, Caixa Catalunya. *Informe de la Inclusión Social en España 2008*. Caixa Catalunya Obra social. Barcelona. 2008.
- García Guzmán, Maximiliano "Estado y administración pública en el significado de la sociedad abierta." *Revista IAPEM* 76. 2010.
- Hernández Lafuente, Pedro. "El análisis de la pobreza y la exclusión social: Una propuesta metodológica." Universidad de Granada, 2009.
- Hernández Pedreño, Manuel. "El contexto de la exclusión social." en *Exclusión Social y Desigualdad*, ed. Hernández Pedreño, Manuel. Universidad de Murcia. Murcia. 2008. 15,23,29.
- Jusidman, Clara. "Desigualdad y política social en México." *Nueva Sociedad* 220. 2009.

- Kliksberg, Bernardo. "Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social." *Revista IAPEM* 59. 2003.
- Kliksberg, Bernardo. "Siete tesis sobre el voluntariado en America Latina." en *Primero la gente*. Deusto. Barcelona. 2007.
- Laparra, Miguel, Anna Obradors, Begoña Pérez, Manuel Pérez, Victor Renes, Sebastià Sarasa, Joan Subirats, y Manuel Trujillo. "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas." *Revista Española del Tercer Sector* Numero 5 Enero - Abril. 2007.
- León Merino, Aurelio , Juana Domínguez Domínguez, y José Javier Núñez Velázquez. "Pobreza y exclusión social en México." en *XII Reunión de economía mundial*. Universidad de Santiago de Compostela. España. 2010.
- Lindblom, Charles E. "La investigación Social para la Elaboración de Políticas: quién las necesita y para qué." *Revista de Gestión y Política Pública CIDE*, (Segundo Semestre de 1994) Vol. III. 1994.
- Medellín Torres, Pedro. "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad." en *CEPAL - SERIE Políticas sociales*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004.
- Montes de Oca Malvaez, Juan. "Política social, pobreza y desigualdad en México." *Revista IAPEM* 60. 2005.
- Parsons, Wayne. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO. México. 2007.
- Pérez López, Enrique. "La Diversidad Cultural de México." *Ecofronteras*, (Marzo) 13. 2001.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, y Minor Mora Salas. *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Costa Rica. 2006.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo. "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas." *Perfiles latinoamericanos* 3. México 1993.
- Segura Vázquez, Pablo. *Pobreza y Exclusión Social: Diagnóstico de los distritos 4 y 5 de Melilla*. Acción Social sin Fronteras. España. 2009.
- Sottoli, Susana. "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas." *Papeles de Población México* 2002.
- Subirats, Joan. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación." *Revista Gestión y Política Pública CIDE*, (Enero-Junio) IV. 1995.
- Subirats, Joan, Ricard Gomà Carmona, y Joaquim Brugué Torruella. *Análisis de los Factores de Exclusión Social*. Vol. 4, Documentos de trabajo (Fundación BBVA). Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Catalunya. 2005.
- Sutton, Sara. "La exclusión social y el silencio discursivo." *Ibero Forum Voces y contextos* Otoño, núm. II, año I,. 2006.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático." *Revista IAPEM*, (julio-septiembre) 35. 1997a.

- Uvalle Berrones, Ricardo. "Reforma de Estado, políticas públicas y gasto social." en *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública*. IAPEM. México. 1997b. 89-115.
- Vite Pérez, Miguel Ángel. "Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc." *Sociológica México* 2001.

## Legislativa

- (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013a.
- (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su Componente Alimentario. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013b.
- (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Becas de Educación Media Superior. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013c.
- (ASF), Auditoría Superior de la Federación. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Suplementos Alimenticios y Paquete Básico Garantizado de Salud. Auditoría Superior de la Federación, México: 2013d.
- (SEDESOL), Secretaría de Desarrollo Social. Programa Sectorial de Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México: 2013.
- (SEGOB), Secretaría de Gobernación. Catálogo de Programas Federales 2014. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México: 2014.

## Cibergrafía

- (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. "Políticas públicas para la inclusión de la población afrodescendiente." *Población afrodescendiente de América Latina*. [http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor\\_files/File/cartilla\\_politicas.pdf](http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/cartilla_politicas.pdf).
- Díaz Escudero, Orlando. 2004. "¿Hacia donde va la Política de Desarrollo Social en México? Política de combate a la pobreza." *Miércoles, 18 de agosto de 2004 a las 17:31*. [http://sociales.reduaz.mx/art\\_ant/pobreza.pdf](http://sociales.reduaz.mx/art_ant/pobreza.pdf). 31 de marzo 2014.
- Fantova, Fernando. "Inclusión social y políticas públicas." [http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Cuestiones\\_sociales/Inclusi%C3%B3n\\_social\\_y\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas\\_%282007%29.pdf](http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Cuestiones_sociales/Inclusi%C3%B3n_social_y_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_%282007%29.pdf).
- México, CNN. 2012. "Autoridades Electorales y ONU lanzan fondo para vigilar comicios en México." *Jueves, 23 de febrero de 2012 a las 15:07*. <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/23/autoridades-electorales-y-onu-lanzan-fondo-para-vigilar-comicios-en-mexico>. 2 de octubre 2014.

- Milcher, Susanne, y Ivanov Andrey. 2008. "Inclusión Social y Desarrollo Humano." <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>.
- Vázquez Olivera, M. Gabriela. "Inclusión social y proceso de democratización en México." Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela, <http://www.sisov.mpd.gob.ve/estudios/166/V.pdf>.