

Democracia y Seguridad Pública: El reto de gobernar al gobierno.

MONTERO BAGATELLA JUAN CARLOS.

Cita:

MONTERO BAGATELLA JUAN CARLOS (2010). *Democracia y Seguridad Pública: El reto de gobernar al gobierno*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/770>

Título de la Ponencia:

¿Planeación en las políticas sociales o simplemente una salida del paso?: el caso de México.

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas.

Presentan:

Juan Carlos Montero Bagatella
e-mail: juancarlosmonterob@gmail.com

Institución de Adscripción: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), Campus Monterrey, México.

Sonia Patricia López Camargo
Email: zonny_7@yahoo.com.mx

Institución de Adscripción: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSyH)

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen.

Las políticas sociales enfrentan un problema complejo como es la pobreza, sin embargo, el diseño del programa puede no ser lo suficiente complejo para enfrentar el problema y las soluciones pueden tener un carácter incremental. La presente investigación, realiza una evaluación de los programas sociales implementados por el gobierno federal mexicano durante los tres últimos gobiernos. Entre sus aportaciones se encuentran: a) realizar una evaluación de la definición del problema de los programas y b) discutir las diferencias entre los programas sociales, lo cual permite identificar los avances en la resolución del problema, a través de los programas sociales.

¿Planeación en las políticas sociales o simplemente una salida del paso?: el caso de México.

I. Introducción

Las políticas sociales en México se han articulado alrededor de un conjunto de programas específicos, los cuales a su vez se han convertido en emblemas del gobierno federal¹. Programas como Solidaridad, Progresá y Oportunidades, han constituido las políticas de combate a la pobreza; sin embargo, cada uno de ellos argumenta que no se han alcanzado los resultados, a partir de la implementación de las políticas anteriores.

Por tal motivo, el objetivo que persigue la presente investigación es el análisis comparativo entre los planteamientos, principios básicos y lineamientos que han adoptado las políticas sociales en México durante los últimos tres sexenios a partir del análisis argumentativo y discursivo. El análisis de dichos puntos, nos ayudará a comprender los objetivos que persigue en cada sexenio la política social, y la razón de por qué se debe actuar de tal manera.

La investigación se ubica en la categoría de evaluación de la política pública en materia de desarrollo social, sin embargo, no se refiere a evaluación de los resultados. La evaluación toma en consideración una de las primeras etapas de la política pública: la definición del problema. Cada programa de desarrollo social identifica y define un problema que abordar, lo cual constituye nuestro objeto de estudio.

Nuestra hipótesis señala que La política social que se ha venido desarrollando durante los últimos quince años en México, muestra más una tendencia a salir del paso frente a los problemas y situaciones más apremiantes de la época, que una verdadera planeación estratégica que permita un verdadero desarrollo en materia social.

El análisis nos permitirá observar la manera en que la política ha sido diseñada a lo largo de tres gestiones gubernamentales distintas, y con ello, poder conocer si ha

¹ Las políticas sociales, en adelante, serán entendidas como: "...un complejo de proyectos, planes y programas, conducidos por agentes públicos y organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales..." (Atria; 2006, 20)

contado con una planeación estratégica que busque un desarrollo continuo o simplemente se ha optado por “salir del paso”(noción tomada de Charles E. Lindblom).

En este marco, intentaremos explicar a partir del análisis discursivo y argumentativo de los planteamientos, principios básicos y lineamientos que han postulado Progres, Oportunidades-CONTIGO y Oportunidades, cómo se ha dado la continuidad entre dichas políticas y cómo han ido modificándose, tal y como a continuación observamos.

Para ello, procederemos de la siguiente forma: iniciaremos con una descripción de cada una de las políticas públicas desarrolladas en los últimos tres sexenios en México. Progres, Oportunidades-CONTIGO y Oportunidades, para poder tener una noción general de cada una de ellas. Posteriormente, realizaremos una comparación entre dichas políticas públicas haciendo notar sus debilidades, así como sus fortalezas, pero aún más importante, al analizar de cada una las ventajas y desventajas que han ofrecido, podremos observar la manera en que han sido concebidas y planificadas, y con ello saber si se ha actuado bajo la idea de una planeación estratégica a largo plazo, o simplemente se ha optado por salir del paso, y con ello poder responder la hipótesis general de la presente investigación.

II. Marco Teórico. El incrementalismo y la definición de la agenda de gobierno.

Las políticas públicas, definidas de forma mínima como “cursos de acción gubernamental, tendientes a la solución de problemas públicos acotados” (Canto Chac, 2002, p. 60) conllevan dos procesos: a) la intervención gubernamental a través de la acción institucional; y b) la definición de un problema público². Las implicaciones de ambos puntos derivan en la atención y desatención de diversos problemas que atañen a la sociedad, a partir de la integración de la agenda de gobierno y en función de la limitación de los recursos gubernamentales para atenderlos.

La agenda de gobierno se compone del conjunto de temas o asuntos que han llamado la atención seria y activa del gobierno (Elder y Cobb, 2000), tal que proceda a invertir recursos para actuar en torno a su atención o resolución. La definición del conjunto de temas y asuntos referidos, se logra a partir de tres procesos: a) el conflicto de intereses sociales en el espacio público, b) la toma de decisión por parte de las instituciones gubernamentales para seleccionar un problema, y c) la priorización del tema dentro de la agenda para definir el grado de atención que se le brinda.

La definición de la agenda de gobierno, hecha a partir de la identificación de un problema público acotado, implica procesos de conflicto y consenso entre los diversos actores que integran a la sociedad y que tienen un interés que, al interior de su grupo, es considerado como un problema público. El espacio en el que se desarrolla este conflicto, entendido como el espacio público³, implica la existencia de relaciones de

² Entendemos por “público” aquello que es de interés común a un grupo (Canto Chac, 2002, p.66), no hablo de la totalidad de la sociedad toda vez que su complejidad impide la formación de un solo interés común. Lo público entonces se conforma por distintos intereses, donde lo gubernamental es representado como un grupo más, por lo que lo público trasciende, pero está vinculado, a lo gubernamental.

³ En pocas palabras, el espacio público es el lugar material en el que se tiene lugar el debate entre diversos actores, para el establecimiento de acuerdos que permitan identificar problemas comunes

poder; desigualdad de intereses, recursos e información, entre otras. El producto del conflicto y el consenso, es la integración de un tema de interés en la agenda de gobierno, lo cual implica también la definición del público beneficiado; es decir, no sólo se define el tema que se ha de atender mediante una determinada política pública, sino también el público de la misma. La toma de decisiones relativa a la integración de un tema de interés en la agenda de gobierno, descansa estrictamente en las instituciones gubernamentales y el cuerpo político-administrativo que las integra, pero que, como veremos más adelante, no pueden ser consideradas como ajenas al conflicto de definición de asuntos públicos y al reconocimiento de relaciones de poder que participan en dicho conflicto, por lo que la definición de la agenda no es un proceso decisonal que las instituciones gubernamentales tomen de manera aislada, toda vez que también se encuentran en el espacio público y, por tanto, influyen y son influidas por los conflictos y consensos desarrollados en el mismo.

Decidir implica compatibilizar el conjunto de intereses que entran en conflicto (Aguilar, 2000) para lo cual, las instituciones establecen el conjunto de reglas necesario para alcanzar los consensos que permitan al gobierno diseñar e implementar políticas públicas apoyadas en consenso y no imponer políticas gubernamentales basadas en la resolución de conflictos de manera autoritaria. Por lo tanto, la forma en cómo las instituciones resuelven los conflictos relativos a la integración de la agenda de gobierno, constituyen un elemento característico de los regímenes democráticos o autoritarios (Dahl, 2006; Lijphart, 2000; Fernández Santillán, 2007), así como su modelo de gobernación o gobernanza (Aguilar, 2006).

La complejidad (Luhman, 1998) de la sociedad actual, en la que las instituciones gubernamentales enfrentan demandas diversas, incluso antagónicas, de los diferentes grupos que la integran, impide materialmente dar respuesta satisfactoria a todas ellas. Por esa razón, la definición de un problema que integre la agenda de gobierno, implica definir también un público acotado y que no puede ser la totalidad de la sociedad. La complejidad de la sociedad, caracterizada por su diversidad y heterogeneidad, deriva también en que los beneficios de las acciones gubernamentales sean diversos, dispersos, difusos y heterogéneos.

El análisis que nosotros proponemos, se enfoca en cuestionar si las políticas de desarrollo social han constituido cambios radicales o simplemente se han constituido en cambios incrementales, debido a la dificultad para introducir cambios radicales, los

(Meny y Thoenig, 1992). Es el espacio en el que los ciudadanos dialogan con sus poderes públicos y buscan influirlos para que estos tomen una u otra dirección (Aguilar, 2004). Las instituciones regulan y norman la conformación y el funcionamiento del espacio público, en ese sentido, determinan el número de actores y su capacidad de acción, por tal razón, la definición de las normas relativas al espacio público determinan quién toma las decisiones gubernamentales, en otras palabras quién gobierna (Aguilar, 2005). Los regímenes autoritarios reducen el espacio público, permitiendo la participación de los actores que convengan al gobierno; los regímenes autoritarios permiten mayor participación, pero al permitir mayor participación construyen un espacio más conflictivo, por lo que deben crear un nuevo marco institucional que permita la resolución efectiva de dichos conflictos a través de consensos satisfactorios derivados de la negociación (Lijphart, 2000).

cambios en el gobierno son incrementales y no radicales (Dahl y Lindblom, 1963; Lindblom, 1968).

La teoría de las organizaciones y la administración han tendido a considerar a las instituciones gubernamentales como grupos cerrados. Un ejemplo de ello es el modelo de “bote de basura” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972) y desarrollada por Elder y Cobb (2000) así como por Kingdon (1984) en el que, si bien existen elementos externos al gobierno muy importantes como son las personas (grupos), los problemas, las soluciones y las oportunidades políticas, estos son considerados como independientes entre sí, sólo pudiendo ser resueltos a partir de la apertura de una “ventana de oportunidad” que permita la unión de los cuatro elementos en torno a un tema, para que pueda ser efectivamente integrado y atendido por el gobierno. Este modelo permite la identificación de cuatro variables –actores, problemas, soluciones, oportunidades– importantes, pero al mismo tiempo incluye un alto nivel de azar al proceso de formación de la agenda, el cual no es tan incierto (Aguilar Villanueva, 2000) y reduce valor a la actuación de los grupos de presión y elementos del contexto que puedan integrar, por sí mismos, las cuatro variables y presionar para su consideración, aunque no exista una ventana de oportunidad. Al mismo tiempo, como ya se había mencionado, al ser la definición de la agenda un proceso político, una ventana de oportunidad puede dar pie a la integración de un tema en la agenda, pero no a su verdadera atención.

Para concluir este apartado, debemos señalar que nuestro análisis discute cómo se proponen los programas de desarrollo social en el gobierno federal de México, si buscan resolver un problema complejo al irse a la raíz, o si es una política incremental.

III. Una nueva era en políticas sociales

Para iniciar nuestro análisis, es importante empezar por la descripción general de cada uno de los programas que se han sucedido a partir de 1997 y que hoy en día siguen vigentes, para continuar en un apartado posterior con las comparaciones entre ellos.

A. Política social durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León: Progreso

La llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León no fue nada sencilla, sobre todo si consideramos que tuvo que tomar el lugar de otro candidato a la presidencia (Luis Donaldo Colosio, asesinado durante un evento proselitista). Otro factor en contra fue la pérdida de credibilidad que el partido que lo postulaba tenía, tal y como pudo observarse en elecciones pasadas, y la crisis económica que tuvo que enfrentar durante sus primeros meses de gobierno. En consecuencia, Zedillo tuvo que buscar diversos medios a partir de los cuales pudiera ir ganando legitimidad. De entre todas las acciones a las que recurrió, una de las más importantes fue el planteamiento de una política social novedosa, pero sobre todo democrática, que pudiera dar respuesta a muchos de los planteamientos que se le hacían.

Por tal motivo, observamos un gran afán por justificar la política social como un derecho ganado históricamente por los mexicanos, el cual incluso emana de la Constitución, sobre todo a partir de la justicia social, tal y como a continuación se muestra:

“...dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del Gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades...” (PND 1996-2000; 4)

Así mismo, el gobierno federal acepta que ante el reto de pobreza y la desigualdad social, que iba en aumento debido a los problemas económicos por los que transitaba el país, la política social se desarrollaría con una visión totalmente democrática, que diera muestras que el país era un estado democrático:

“...El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable... (Discurso emitido por Ernesto Zedillo Ponce de León durante la presentación del PND 1996-2000)

Y es tanto el afán de poder justificar el desarrollo de esta política, que hace de ella una bandera, en la cual el gobierno ha de enfrentarse al círculo vicioso de la pobreza a manera de una cruzada, que permita dejar atrás los rezagos económicos políticos y sociales:

“...La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social...”(PND 1996-2000; 6)

Una de las grandes diferencias que guarda con respecto a experiencias pasadas, es la focalización que toma con respecto a la pobreza extrema, dejando de lado la pobreza media, y así, poderse enfocar exclusivamente en ella.

“...Asimismo, la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y anula la igualdad de oportunidades. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral...” (Discurso emitido por Ernesto Zedillo Ponce de León durante la presentación del PND 1996-2000)

De lo anterior, resulta comprensible el hecho de que sus objetivos fueran propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Y para ello, el gobierno diseña cinco grandes estrategias a través de las cuales poder llevar a cabo el cometido antes señalado.

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de educación, salud y vivienda.

Se trata de la estrategia central del PND, así como de la política social zedillista, por ello, al tratar de hacerla lo más clara, global y democrática posible, termino por ser un planteamiento difícil de realizar, pues además de contener demasiadas líneas de acción, muchas de ellas eran bastante ambiguas.

En el rubro de educación, se proponían líneas de acción bastante amplias, que abarcaban educación primaria, media y superior, escuela para adultos, y hasta

cuestiones culturales, tecnológicas e incluso deporte, que en total sumaban cerca de 50 acciones a realizar, que si bien todas ellas forman parte de los servicios que el gobierno debe proporcionar a los ciudadanos, éstas sobrepasan los lineamientos necesarios para incidir en la pobreza, y sobre todo, en la pobreza extrema. (Cuadro 1).

Educación básica

1. Diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria
2. Elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica
3. Reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública
4. Mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando lenguas, costumbres y tradiciones
5. Reforzar la educación especial
6. Mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos
7. Inclusión de elementos regionales
8. Incrementar el trabajo escolar
9. Cuidar la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna
10. Acondicionar, ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica
11. Ampliar el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas.
12. Establecer un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio

Educación para adultos y formación para el trabajo

1. Rediseño en los programas de formación para el trabajo para buscar una mayor movilidad en el mercado de trabajo.
2. Establecer normas de certificación de competencias laborales, tanto empíricas como las obtenidas en el sistema formal.

Educación media superior y superior

1. Dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades
2. Promover fuentes adicionales de financiamiento
3. Fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación
4. Estimular la actualización de programas de estudio
5. Impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.
6. Alentar la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión
7. Aprovechar las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa
8. Estimular los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos, en especial, los programas dirigidos a la formación de profesores.
9. Buscar mejorar las condiciones de vida de profesores e investigadores
10. Facilitar la promoción de los estudiantes de educación media a niveles de educación superior.
11. Ampliar y dotar de mayor flexibilidad a las opciones para completar el bachillerato, de manera que aumente sustancialmente su eficiencia terminal.
12. Fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece.

Ciencia y tecnología

1. Ampliar la base científica del país
2. Incrementar el número de proyectos de investigación
3. Mejorar la infraestructura científica
4. Impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de posgrado.
5. Fortalecer los programas que ya rinden buenos frutos, como el de evaluación de proyectos por miembros de la propia comunidad científica, los apoyos a la modernización de la infraestructura para la investigación, programas de formación de recursos humanos, el Sistema Nacional de Investigadores y el programa de apoyo a la ciencia en México.
6. Alentar la concurrencia de fondos públicos y privados en la investigación científica y el desarrollo tecnológico
7. Conformar grupos especializados que diseñarán la enseñanza de la ciencia y la tecnología a niños y jóvenes, en todos los niveles educativos
8. Impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas.
9. Apoyar los proyectos innovadores que aumenten la competitividad de la economía.
10. Impulsar la formación de especialistas en informática de todos los niveles
11. Promover mecanismos para asegurar la coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las actividades relativas a las tecnologías de la información en el ámbito nacional.
12. Impulsar la consolidación de los sistemas regionales de investigación, y reforzar los centros del Sistema SEP-CONACYT

Cultura

1. Vincular el área cultural con el sistema educativo nacional
2. Fomentar la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional
3. Ampliar la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.
4. Incrementar acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional
5. Buscar estimular las diversas expresiones del arte y la cultura, mediante la consolidación de los mecanismos existentes, como el Sistema Nacional de Creadores de Arte
6. Alentar la participación de la comunidad artística en la asignación de los recursos
7. Impulsar a la lectura, mediante un programa de apoyo al libro de la más amplia cobertura, que incluirá la consolidación de la red bibliotecaria y la elevación de la calidad de sus servicios, así como el apoyo a la industria

editorial privada y el necesario mejoramiento de los sistemas de distribución en todo el territorio nacional.
Educación física y deporte
1. Diversificar las opciones de desarrollo físico, deportivas y recreativas, promoviéndolas desde los centros escolares y puntos de reunión comunitaria,
2. Construcción y reacondicionamiento de espacios para la realización de actividades populares, recreativas, de acondicionamiento físico, y deportivas.
3. Fortalecer la práctica del deporte en las escuelas, como parte de la educación integral, en todos los niveles educativos
4. Promover actividades deportivas extraescolares

Cuadro 1. Líneas de acción en materia educativa desarrolladas por el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000

Algo similar ocurre con el tema de la salud, pues ha pesar de lo que se estipula en el PND con respecto al desarrollo en este sector, mucho de ello era muy difícil de llevar a la práctica, sobre todo si se considera que el gobierno no contaba con suficientes recursos económicos y humanos, debido en gran medida a la crisis económica por la que atravesaba el país, y sobre todo, al plantear un doble compromiso, el de mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y, a la par, ampliar las coberturas de servicios mediante la coordinación y la federalización. En el cuadro 2 podemos observar las 10 acciones integrales propuestas por el PND.

<i>a) Una nueva organización del Sistema Nacional de Salud</i> , el cual buscará:
1. Alcanzar un sistema que incorpore a más población
2. Garantizar un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos
3. Reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones
4. Reforzar los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales
5. Los programas de vacunación, nutrición, y salud reproductiva, constituirán el eje del paquete de servicios básicos
6. Formular esquemas de financiamiento que sean coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del gobierno, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social.
7. Alentar la vocación médica y la de enfermera
8. Fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios de esas especialidades
9. Aumentar también la posibilidad de que los especialistas mejoren sus condiciones de vida y de trabajo.
<i>b) Descentralización de los servicios de atención a la población no asegurada.</i>
Serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación.

Cuadro 2. Líneas de acción en materia de salud desarrolladas por el PND 1994-2000

En lo referente a la vivienda, ha pesar de mostrar acciones necesarias para poder desarrollar este rubro, las 16 líneas planteadas por el gobierno federal, al igual que en los rubros anteriores, sobrepasan la capacidad, tanto del gobierno federal como de la misma sociedad. (Cuadro 3)

1. Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda, al mantener su vocación social.
2. Estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.
3. Avanzar en la simplificación administrativa
4. Promover la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional
5. Promover la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad. Alentar la desgravación de las operaciones de compra-venta
6. Impulsar esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos.
7. Buscar garantizar el incremento del suelo apto para vivienda
8. Buscar utilizar los predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales, consideradas en los planes de desarrollo urbano.
9. Desarrollar un mercado secundario de hipotecas
10. Ampliar la participación de otros intermediarios financieros
11. Promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.
12. Fomentar el proceso de autogestión
13. Impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural.

- | |
|--|
| 14. Concertar acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción de vivienda de interés social, con los sectores privado y social.
15. Promover la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda
16. Alentar la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados. |
|--|

Cuadro 3. Líneas de acción en materia de vivienda desarrolladas por el PND 1994-2000

2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

- | |
|---|
| <p>1.- <i>Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico</i>, al buscar romper el círculo demográfico de la pobreza.</p> <p>2.- <i>Impulsar la reducción del crecimiento demográfico.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Proporcionar a la política de población una orientación nueva, dirigida particularmente a las regiones y sectores marginados y pobres. – Extender la educación sexual y el conocimiento de las ventajas que aporta la planificación familiar – Ampliar la gama de los métodos anticonceptivos que se ofrecen, para adecuarlos a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociodemográficos. <p>3.- <i>Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer.</i> La política de población ve en la familia un ámbito natural para la planeación demográfica.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Canalizar programas sociales integrales, dirigidos al conjunto de los miembros del hogar, para obtener el mayor beneficio posible de los recursos disponibles – Incorporar en la legislación en materia civil conceptos que abarquen suficientemente la diversidad de arreglos familiares que existen, así como la igualdad de derecho entre hombres y mujeres, en tanto jefes de hogar. – Estimular la participación de las mujeres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. – Poner en práctica medidas específicas para contrarrestar el escaso valor que se asigna al trabajo femenino en todos los ámbitos de la vida social – Promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo – Plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos. – Poner en práctica programas especiales de alfabetización orientados a las mujeres, – Ampliar programas para prevenir la deserción escolar en todos los niveles educativos, – Reforzar los programas de capacitación y de previsión social para el trabajo. – Se promoverán reformas al Código Penal que tipifiquen y penalicen, con mucho mayor rigor, la violencia intrafamiliar <p>4.- <i>Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Continuar apoyando acciones que favorezcan un más equilibrado desarrollo regional. – Hacer compatibles la política de población con los programas integrales de desarrollo rural – Fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, y modernizar las estructuras administrativas locales. – Impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de las poblaciones inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sustentable. – Procurar fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas. – Estimular la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos <p>5.- <i>Descentralización de la política de población y nuevo federalismo</i></p> |
|---|

Cuadro 4. Líneas de acción en materia de crecimiento y la distribución territorial de la población desarrolladas por el PND 1994-2000

3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones

4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social

- | |
|--|
| <p><i>Integración de los jóvenes al desarrollo.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes. – Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. – Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico. – Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles y mejorar su eficiencia terminal. Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo – Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas – Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística. – Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal. – Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral <p><i>Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Fomentar la organización social como base para la detección de necesidades y demandas – Estimular su colaboración para evaluar los resultados de las acciones que se emprendan en su favor. – Impulsar el desarrollo de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de bienestar. – Impulsar programas de educación y de capacitación para el trabajo que tomen en cuenta las características de los individuos, de manera que su condición migratoria no trunque su formación y eleve su productividad. – Consolidar sistemas de coordinación interinstitucional que garanticen respuestas acordes y oportunas a las necesidades de la población |
|--|

- Promover esquemas de descentralización en el marco del federalismo, que permitan una mayor capacidad de respuesta a los problemas propios de cada región.
- Incorporación de la población discapacitada al desarrollo.*
- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas
 - Diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada, en tres aspectos fundamentales: atención médica, educación y rehabilitación.
 - Revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general
 - Crear el Sistema de Información sobre Población con Discapacidad (SIPD), que proporcionará el apoyo necesario para la planeación, programación y evaluación de las acciones realizadas por las instituciones, públicas y privadas, involucradas en la detección, atención y prevención de las discapacidades.
 - Elaborar un Registro de Población con Discapacidad, con el fin de establecer con mayor eficiencia las necesidades de este grupo de personas.
 - Asignar, a través del sector salud, los recursos necesarios para la prevención de defectos al nacer y la atención de las enfermedades crónico-degenerativas.
 - El sector educativo garantizará el acceso de las personas discapacitadas a los servicios de educación, cultura y recreación y a la práctica del deporte organizado
 - Se desarrollarán programas especializados de capacitación y se prestará asesoría para la realización de proyectos que resulten viables
 - Se vigilará la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos, a fin de que puedan ser utilizados por parte de las personas discapacitadas
 - Se continuará la revisión del marco jurídico, para abordar y superar las limitaciones contenidas en el mismo, relativas a esta población.
- Bienestar para los ciudadanos de la tercera edad.*
- Ampliación de los servicios educativos, culturales, de reposo y recreación y al aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.
 - Facilitar a estas personas el acceso preferencial, y a bajo costo, a bienes básicos de consumo y a los servicios urbanos
 - Brindar apoyo decidido a las instituciones públicas y privadas que les proporcionan ayuda asistencial, particularmente cuando las personas se encuentran en condiciones de soledad e indigencia.

Cuadro 5. Líneas de acción en materia de atención a la población con mayor desventaja económica y social desarrolladas por el PND 1994-2000

5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

En cuanto a la pobreza, a diferencia de políticas sociales pasadas, en ésta por primera vez se reduce el rango de acción por parte del gobierno federal al enfocarse solamente en la pobreza extrema, dejando así de lado la pobreza media, sobre todo, bajo el supuesto de que el libre mercado proporcionaría las condiciones necesarias para que, con el paso del tiempo, se fuera reduciendo, situación que a la fecha no ha sucedido.

Así pues, la política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida. Por ello, tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país

En ese contexto, la estrategia general consiste en actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecten el bienestar de la población y, al mismo tiempo, intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, imprimiendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. Y para ello, el gobierno propone dos líneas de acción que marcan el rumbo de la política de combate a la pobreza: la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción.

En lo referente a la provisión de servicios básicos, se parte de la idea de buscar romper el círculo de la pobreza mediante la elevación sostenida y permanente de las capacidades productivas y culturales de los grupos sociales que se encuentran en

condiciones de pobreza extrema. Buscando mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos y, con ello, crear opciones reales para incrementar su ingreso personal y familiar.

En lo que corresponde al abasto social, el gobierno propone incrementar el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos⁴ a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. En la red de tiendas del sistema social de abasto, se garantizarán los volúmenes de distribución de insumos básicos, así como la recapitalización de las tiendas de consumo popular a cargo del sector de productos básicos, al igual que la apertura de nuevas tiendas. Además, se distribuirán canastas básicas alimentarias⁵; despensas a albergues indígenas; y despensas para familias con niños becarios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, estipula proporcionar atención especial a los grupos de mexicanos que se encuentran en situaciones desventajosas, como son, jóvenes con desventajas económicas y sociales, que requieren apoyos especiales para su integración al desarrollo; a los trabajadores migratorios, quienes están expuestos constantemente al deterioro de su nivel de vida; a las personas con discapacidad, quienes deben gozar de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, y a las personas de la tercera edad que, al dejar de participar en actividades económicas formales, constituyen uno de los sectores más desfavorecidos.

Finalmente, el PND estipula de manera puntal que la política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados, para ello, deberá ser un objetivo que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Asimismo, se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes, con el fin de procurar la mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles.

No obstante, las intenciones del gobierno en materia de desarrollo social tuvieron que esperar tres años antes de ser llevadas a cabo, pues es hasta el 8 de agosto de 1997 que el Presidente de la República anuncia la creación del programa Progresá, el cual estaría bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo Social.

En dicho programa, se concentran la mayoría de los planteamientos antes señalados del Plan Nacional de Desarrollo, como son, la forma de selección de la población objetivo⁶, la búsqueda del desarrollo en el capital humano al atacar el círculo vicioso de la pobreza y evitar su transmisión entre generaciones. Entre las metas que se establecen en la

⁴ maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales

⁵ En lo que se refiere a la distribución de leche, se planeó que la cobertura se incrementara para que el consumo de niños y madres de escasos recursos cuente con este apoyo.

⁶ Método que seguiría tres etapas:

1. Focalización geográfica, a través de la cual se identificarían las localidades con mayor marginación y se verificaría su acceso a servicios de educación básica y salud.
2. Recolección de información socioeconómica de cada hogar en las localidades seleccionadas, con el objeto de identificar a las familias beneficiarias.
3. Presentación ante la asamblea de la comunidad, de la relación de las familias seleccionadas para recibir opiniones sobre su contenido y aceptar sugerencias de inclusiones.

presentación de Progresá, esta la de ayudar a 2.6 millones de familias distribuidas en los 31 estados del país para el año 2000, y para lograrlo, se proponían tres grandes líneas de acción:

1.- *Becas educativas*: En donde los niños recibirían desde 90 pesos al mes en el tercer grado de primaria, hasta 290 pesos en tercero de secundaria. En cambio, las niñas recibirían desde 90 pesos al mes en el tercer grado de primaria, hasta 335 pesos en tercero de secundaria.

2.- *Paquete básico de Salud*:

- Saneamiento básico a nivel familiar
- Planificación familiar
- Atención prenatal, de parto y puerperio, y del recién nacido
- Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil
- Inmunizaciones
- Manejo de casos de diarrea en el hogar
- Tratamiento antiparasitario a las familias
- Manejo de infecciones respiratorias agudas
- Prevención y control de la tuberculosis pulmonar
- Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus
- Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones
- Capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud
- Detección y control del cáncer cérvico uterino

3.- *Apoyos al consumo alimenticio y el Estado Nutricional*:

- a) Se otorga un apoyo monetario de 135 pesos mensuales a partir del segundo semestre del 2000, que se entrega de manera directa a las familias con objeto de ayudar a mejorar su consumo de alimentos.
- b) Adicionalmente, se proporcionan suplementos alimenticios que se suministran diariamente para evitar la desnutrición infantil desde la etapa de la gestación y durante los primeros años de vida, fases durante las cuales una mala nutrición podría generar graves secuelas.

Como hemos podido observar, éste primer intento por establecer las pautas para la superación de la pobreza a través del desarrollo social, al buscar abarcar diversos puntos que intervienen en el círculo vicioso de la pobreza, termina por ser demasiado amplio, y en muchas ocasiones, ambiguo, incluso el mismo gobierno se da cuenta de ello, y, por dicha razón, tiene que acotar demasiado sus objetivos, tal y como se observa ya en el programa Progresá.

Además, el tiempo durante el cual fue llevado a la práctica fue muy corto, lo que impidió que tuviera cierto margen de acción, y por tanto, sus resultados se vieran enormemente restringidos.

B. Política social durante el sexenio de Vicente Fox Quesada: Oportunidades-Contigo

En el 2000, con la llegada del PAN al poder a través de Vicente Fox Quesada, se suscitaron cambios en el poder y su proceder, uno de ellos fue el establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, el cual establece, dentro de un

apartado denominado "Superación de la Pobreza: una tarea Contigo⁷", que tiene como objetivo primordial modificar la política social que se había desarrollado durante los dos sexenios priístas anteriores (o al menos eso intenta).

En ese sentido, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, diseñó y puso en marcha, (con la aprobación del Congreso), ocho programas con distintas modalidades de atención. Con ello, se trató de dar respuesta a la demanda social reconociendo la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de un patrimonio, y la equidad, que son los elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el pleno desarrollo de las personas, las familias, las comunidades y el país. Así pues, Oportunidades-CONTIGO busca impulsar la ejecución de programas sociales con una visión de mediano plazo, a través de acciones articuladas orientadas a reducir la pobreza, generar igualdad de oportunidades, desarrollar las capacidades de las personas y fortalecer el tejido social (como es el caso de Oportunidades).

De entre las novedades que encontramos en Oportunidades-CONTIGO, tenemos tres puntos dignos de destacar. En primer lugar, se establecen lineamientos legales en cuanto al presupuesto federal que debería ser destinado al gasto social, poniendo como límite que dicho presupuesto no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior (con lo que se busca evitar que cada vez se erogase menos al desarrollo social). En segundo lugar, tenemos el hecho de que, por primera vez, el gobierno federal brinde una definición de lo que debe entenderse por zonas de atención prioritaria, el cual es descrito de la siguiente manera:

“...Son aquellas áreas o regiones de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados...”⁸

Y finalmente, el gobierno plantea la manera en que debe medirse la pobreza a partir de los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita
- Rezag educativo promedio en el hogar
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación, y
- Grado de cohesión social⁹

⁷ Un rasgo importante de remarcar es el hecho de que, a lo largo del sexenio de Vicente Fox Quesada, la estrategia CONTIGO presentó una ambigüedad tan grande que pasó de ser de una estrategia general a simple política, y viceversa, lo que causó en muchas ocasiones duplicidad de funciones.

⁸ Artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004.

⁹ Los cuales serán proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Pero además de lo anterior, la política social que se desarrolla a partir del 2000, plantea la necesidad de aplicar evaluaciones de los programas sociales tanto por las mismas instituciones, como por instituciones externas (e incluso, internacionales) para poder ir conociendo los avances obtenidos gracias a las políticas gubernamentales, además de poder conocer los errores que se han suscitado y poderlos ir corrigiendo sobre la marcha.

Entre los objetivos rectores que se plantearon durante el gobierno del “cambio” tenemos:

- 1) Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- 2) Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- 3) Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- 4) Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- 5) Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- 6) Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

En cuanto a Oportunidades-CONTIGO, podemos decir que se trata de un programa que busca, ante todo, romper los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza extrema (dejando así atrás el tema de buscar romper el círculo vicioso de la pobreza). Para lograrlo, hará uso de la infraestructura desarrollada por el programa antecesor, Progresá, pero extendiendo la cobertura y mejorando la calidad de los servicios que ya se otorgaban, y, para ello, el gobierno propone nuevas líneas de acción:

- i) otorgamiento de becas para continuar estudios a nivel medio superior
- ii) acceso preferente de sus beneficiarios a proyectos de Empleo Temporal
- iii) acceso de las familias al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)
- iv) extensión de la cobertura de beneficios hacia localidades urbanas mediante módulos de atención a la demanda
- v) Nueva ronda de evaluación externa a cargo de instituciones académicas nacionales
- vi) Apertura de la información en Internet y a bases de datos en medios electrónicos.

Si bien se aprecian cambios significativos en los planteamientos generales de la política social propuesta por Vicente Fox Quesada, en la práctica siguen siendo las mismas líneas de acción que sólo buscan dar una respuesta fácil a problemas sociales complejos, que en lugar de resolver la problemática social sólo le otorga paliativos, pero no soluciones reales.

C. Política social durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa: Oportunidades

En el 2006, la presidencia de la república es ocupada nuevamente por un panista, de ahí que se continúe casi de manera íntegra la política de combate a la pobreza extrema de la

administración pasada, al grado de conservar el mismo nombre y la misma estructura gubernamental de su antecesora¹⁰. Sin embargo, posee algunas diferencias, las cuales serán desarrolladas a continuación.

Por principio de cuentas, la política social de Felipe Calderón Hinojosa persigue los siguientes principios rectores:

1. Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
2. Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
3. Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
4. Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
5. Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno, que permita una cobertura más eficiente de estos. Este es de los puntos más novedosos de dicho programa.
6. Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
7. Transparentar la asignación y el gasto de los recursos

Y al igual que la administración pasada y haciendo diferencia con las políticas priístas, reconoce las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, por tanto, reconoce que se requiere de mecanismos de atención particulares. Por consiguiente, durante el 2009, Oportunidades operaba a nivel nacional en alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis, y para el 2010 se buscará que crezca su cobertura, para beneficiar a 5 millones 800 mil familias, es decir, más de la cuarta parte de la población nacional.

Del mismo modo, Oportunidades se trata de una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

No obstante, en esta ocasión se desea obtener logros que no sólo muestren efectos

¹⁰ Que tiene como principales apoyos:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
4. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
5. Apoyo para útiles escolares.
6. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
7. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
8. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
9. Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

permanentes, sino que se traten de logros estructurales que perduren en el mediano y largo plazo, sobre todo, porque buscar resolver las causas más profundas de la pobreza, y con ello, romper la transmisión intergeneracional de la misma. Es importante destacar que ya no se habla de ningún círculo vicioso, sino de un problema que se hereda, en el cual el gobierno debe intervenir para tratar de frenarlo, al igual que en Oportunidades-CONTIGO.

Por tal razón, el gobierno federal deberá instaurar una política social que posea una estrecha relación con la política económica. Y para ello, el Gobierno de la República afirma que el principal instrumento para reducir las desigualdades y construir un mejor país, es el gasto público, buscando gastar mejor y en forma transparente el presupuesto erogado para la política social, pero, sobre todo, que éste sea orientado efectivamente a las personas, a las familias y a las comunidades que más lo necesitan.

Una de las preocupaciones principales del gobierno panista en turno, es dejar la política social lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. Otro de los rasgos notables que plantea la política social que estará vigente hasta el 2012 en México, es el hecho de plantear tres tipos de pobreza, con la finalidad de poder implementar acciones que puedan combatir aspectos centrales de cada tipo de pobreza. Los tres tipos de pobreza se determinan de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población, tal y como a continuación se puede constatar:

1. **Pobreza alimentaria:** es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. **Pobreza de capacidades:** es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. **Pobreza patrimonial:** es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de sus miembros

Si la finalidad es poder reducir los índices de pobreza en México, en el mediano plazo es necesario incrementar los ingresos, que son la base para la reducción sostenida de la pobreza, además de consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos. Y para ello, se desarrollarán tres grandes objetivos:

Objetivo 1: *Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza, con políticas públicas que superen el enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.* Desarrollado en 5 estrategias:

1. Fortalecer los programas existentes
2. Impulsar municipios con mayor marginación, a pesar de que sólo cuenten con 100 habitantes
3. Incluye las siguientes acciones:

- Consolidación de programas de apoyo alimentario vigentes
 - Que los mexicanos puedan adquirir un patrimonio propio, o mejorarlo, además de que puedan legalizarlo
 - Mejorar e incrementar el servicio eléctrico
 - Proporcionar agua potable y alcantarillado a todos
 - Educación y diversas modalidades de capacitación
 - Servicios de salud, sobre todo, a través del programa “arranque parejo”
 - Mejorar la Productividad laboral
4. Creación del padrón único de beneficiarios
 5. Programa de combate a la pobreza en ciudades del país.

Objetivo 2: *Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. Y para ello propone las siguientes 5 estrategias:*

1. Apoyo a proyectos productivos familiares
2. Ampliar y mejorar la cobertura de vías y medios de comunicación, lo que implica empleo temporal para la gente que labore en dichos proyectos
3. Promoción a proyectos de ecoturismo
4. Promoción a programas en el sector agropecuario
5. Propiciar empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas

Objetivo 3: *Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades, tanto urbanas como rurales. Que se implementará en 4 estrategias:*

1. Promover el ordenamiento territorial, certeza jurídica y seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades
2. Lograr el reordenamiento territorial y desarrollo regional a través de acciones coordinadas entre las tres ordenes de gobierno y la sociedad civil
3. Prevenir y atender riesgos naturales, incluso se toca el tema del calentamiento global
4. Fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano.

IV. Análisis de las debilidades y fortalezas de las políticas sociales contemporáneas de México

Una vez que hemos podido observar a detalle los planteamientos y fundamentos de cada una de las políticas, podemos esbozar una comparación entre sus similitudes y diferencias, y con ello, poder conocer el diseño que ha tenido la política más importante del gobierno federal en materia social.

Características	Progres	Oportunidades-CONTIGO	Oportunidades
Presupuesto	No se estipula en ninguno de los documentos oficiales.	En la Ley de desarrollo social se establece que no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar, cuando menos, en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto	Sigue vigente la Ley de desarrollo social
Tiempo de operación	3 años (1997 al 2000)	5 años (2002 al 2006)	6 años (2006 al 2012)
Evaluación	Ha pesar de que el PND estipula la necesidad de evaluación en los programas sociales, no establece quién los realizará	Se estipula que las evaluaciones se realizarán mediante el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Se plantea la necesidad de evaluaciones por parte de organismos internacionales.
Objetivo general	Propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como en la cultural	Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social	Brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos, plasmados en la Constitución, se conviertan en una realidad, lejos de un enfoque asistencial
Focalización	Sólo será atendidos los mexicanos en situación de pobreza extrema rural	Se atenderán tanto a mexicanos en pobreza extrema rural, como los que vivan en zonas urbanas con un elevado índice de marginación	Enfocado a pobreza extrema urbana y rural
Tipo de pobreza en la que se enfoca	Pobreza extrema rural	Pobreza extrema urbana y rural	Pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial
Estrategias fundamentales	Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.	Ampliación de capacidades (educación, salud y capacitación) Generación de oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a crédito, generación de empleos) Formación de patrimonio (vivienda, ahorro, derechos de propiedad) Provisión de protección social (previsión social y protección contra riesgos colectivos)	Reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza, con políticas públicas que superen el enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan desarrollar sus capacidades, y generar oportunidades de trabajo. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades, tanto urbanas como rurales.
Número de políticas que propone	122 políticas	10 políticas	14 políticas
Objetivos más importantes	Romper el círculo viciosos de la pobreza a partir de la justicia social, tal y como lo estipula la Constitución Política	Impulsar el desarrollo humano, y con ello, evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza	Desarrollo humano sustentable para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza
Población objetivo	Grupos de alta vulnerabilidad, para mejorar sus condiciones de vida	Familias que habiten en zonas de atención prioritaria (áreas o regiones de carácter	Hogares en condición de pobreza alimentaria

		predominantemente rural o urbano con índices de pobreza y marginación)	
Manera de seleccionar a la población objetivo	De forma discrecional	La identificación de las familias beneficiarias de Progres a se realiza en de tres etapas: 1. Focalización geográfica, a través de la cual se identifican las localidades con mayor marginación, y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud. 2. Recolección de información socioeconómica de cada hogar en las localidades seleccionadas, con la cual se identifica a las familias beneficiarias. 3. Presentación ante la asamblea de la comunidad de la relación de las familias seleccionadas para recibir opiniones sobre su contenido y aceptar sugerencias de inclusiones.	Sistema de identificación de beneficiarios, mediante una encuesta socioeconómica y la concepción, medición e identificación de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa, se realiza mediante una metodología objetiva, homogénea y transparente.
Tipos de subsidios	<i>Becas educativas:</i> Los niños recibirían de \$90 mensuales hasta \$290, y las niñas desde \$90 hasta \$335. <i>Apoyos al consumo alimenticio:</i> Apoyo monetario de \$130 mensuales a partir del segundo semestre del 2000, además de proporcionar suplementos alimenticios	No especificado	Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior. Apoyo para útiles escolares. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más. Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.
Burocratización	No especificada	Tramites similares para todos los mexicanos, sin importar su lugar de procedencia	Tramites similares para todos los mexicanos, sin importar su lugar de procedencia

Después de haber comparado cada una de las políticas sociales gubernamentales de los últimos quince años, y con ello haber podido conocer sus diferencias y similitudes, es tiempo de hacer el análisis general de lo que las políticas sociales han ofrecido a los mexicanos.

Uno de los primeros rasgos que encontramos tanto en Progresas como en Oportunidades-CONTIGO, es la manera en que cambia el lenguaje oficial, debido sobre todo al cambio que se puede percibir entre el “combate a la pobreza” a una “responsabilidad con la pobreza extrema”, lo cual obedece no sólo a la austeridad presupuestal necesaria, sobre todo tras la crisis de 1994, y por ello, a los pocos recursos públicos con los que contaba el gobierno; más bien dejaba ver la convicción de que el nuevo modelo económico, recientemente instaurado en México, es decir, el modelo neoliberal, propiciaría las condiciones necesarias para el desarrollo social, y por tanto, permitiría que el sector perteneciente a la pobreza moderada pudiera moverse a una mejor posición económica, sobre todo, al recibir todas las bondades de este nuevo sistema.

Además de ello, con la nueva focalización, se pudo eliminar una gran parte de los beneficiados, sobre todo porque la población objetivo serían solamente personas y ya no comunidades, como se atendían con Solidaridad, y más aún que pertenecieran preferentemente a zonas rurales.

Lo anterior también implica un punto central, sobre todo porque se deja de lado la atención a zonas urbanas, bajo el supuesto de que ellas tienen un mayor grado de disponibilidad de servicios públicos, no obstante, la situación real es distinta, pues hoy en día observamos zonas urbanas con altos niveles de marginación y pobreza, como es el caso de Chalco, lo cual se traduce en un retroceso claro de las políticas sociales destinadas a zonas urbanas.

Y con el transcurso del tiempo, el gobierno federal se ha dado cuenta que era mucho más sencillo focalizar los recursos a nivel de hogar, logrando así excluir a aquellas personas que no necesitan el beneficio, ha pesar de que sí sean pobres. Pero además, se ha logrado que el proceso de selección no salga más caro que el proceso de otorgamiento de subsidios universales, incluso, como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, el proceso tanto de definición como de selección de los beneficiarios, ha ido modificándose, de acuerdo a las necesidades del propio gobierno, pues en un primer momento, en Progresas, la selección de beneficiarios era más discrecional que en Oportunidades-CONTIGO, pues en éste último se pide la participación de la comunidad, y actualmente en Oportunidades, con la creación del padrón único, se busca eficientar el otorgamiento de subsidios (ha pesar de que ello implique una mayor burocratización).

Pero además de lo planteado anteriormente, el problema de la focalización en hogares, trae consigo aún más problemas, sobre todo porque genera rivalidad y una gran división entre los pobres, que deben competir por obtener los subsidios gubernamentales. Lo anterior se traduce, entre otras cosas, en que los beneficiarios se convierten en seres pasivos, ya que no interactúan con los demás beneficiarios, pues siempre existe el riesgo de que el día de mañana se conviertan en competencia por obtener mayores beneficios o seguir manteniendo el que ya se tiene, pero además, el diseño que han tenido y siguen manteniendo las políticas sociales gubernamentales, no permite que el beneficiario participe en la definición, programación o uso de los recursos.

Además de que muchos de ellos se han acostumbrado a tal grado a recibir la ayuda por parte del gobierno, que ya no presentan intenciones de superar su estado, pues han encontrado un cómodo soporte en donde actualmente se encuentran.

Otra problemática con respecto a los subsidios, es el hecho de que se trata de una salida individualizada al problema de pobreza, lo que implica que se ha dejado de lado mecanismos colectivos y comunitarios de superación de la misma.

Otro de los graves problemas que se pueden ligar a las políticas sociales, es el manejo oficial de las cifras, pues éstas no siempre son acordes con la realidad, sobre todo si se considera que el gobierno se ve presionado por organismos internacionales, lo que lo conduce a manipular las cifras, así por ejemplo, de acuerdo a las cifras otorgadas por Sedesol en 1999, México tenía 40 millones de pobres, pero según cifras extraoficiales la cantidad ascendía a 70 millones.

Somos conscientes, además, que en ocasiones no es tanto que se manipulen las cifras, pues también está el factor de las definiciones, donde no es lo mismo pobreza, que pobreza extrema, y ya no digamos pobreza alimentaria, patrimonial o de capacidades. Por ello, consideramos necesario crear unas definiciones que, además de que puedan ser generalizadas para todos los organismos e instituciones públicas y privadas, atiendan realmente a las necesidades de la sociedad mexicana, y así, poder llegar a un consenso en cuanto a una realidad social que a todos atañe.

Otro problema que encontramos, es que conforme ha ido transcurriendo el tiempo, los objetivos han ido modificándose, incluso algunos de ellos han sido eliminados, tal y como podemos observar si comparamos Progresá con los otros dos programas, y en todo caso, aquellos objetivos y estrategias que aún permanecen, día a día se han ido especializando, y con ello, cada vez son más y más concretos, lo que provoca que se hayan dejado de lado situaciones importantes como es el caso de la educación científica o el deporte.

Finalmente, dos últimas problemáticas encontradas en las políticas sociales analizadas, la primera de ellas es hacer hincapié en que un solo tipo de acción no puede modificar un problema que presenta múltiples dimensiones, factores y grados, por ello, no debemos conformarnos con éstas únicas acciones, pues se requiere muchísimo más trabajo en distintas áreas que ayuden, en cierta medida, a reducir los niveles alarmantes de pobreza que presenta hoy en día nuestro país.

Y el último punto a tratar se desprende del hecho de los padrones de beneficiarios, pues éstos implican seguir cierta trayectoria administrativa estandarizada, evitando con ello simplificar el trámite, al menos de manera administrativa. No obstante, lo anterior implica un punto negativo, pues al estandarizarse los requisitos equivale a decir que todos los mexicanos se enfrentan a las mismas necesidades y problemas, situación alejada de la realidad, pues no son las mismas problemáticas las que puede enfrentar un mexicano que viva en la ciudad o en el campo, aquellos que viven en el sur o en el norte del país, aquellos que viven en la sierra o en las costas, por citar algunos ejemplos.

V. A manera de conclusión

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, la política social, más que buscar beneficiar de manera efectiva a la población, al combatir un grave problema social como lo es la pobreza, se ha convertido en un instrumento del gobierno federal para poder llevar a cabo algunas acciones que le permitan mostrar cifras positivas durante los informes presidenciales o durante las evaluaciones internacionales. Ello se observa sobre todo porque los objetivos no han seguido una planeación estratégica y mucho menos un planteamiento de largo plazo. Lo que nos remite, indudablemente, a una tendencia a salir del paso en una cuestión tan importante como es el sector social, tal y como lo plantea Lindblom. De ahí que no resulta extraño el que hoy en día, no se cuenten con resultados concretos, y sobre todo, alentadores en cuestión de la reducción de la pobreza.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" en Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Las Políticas Públicas: su aporte" en _____, *Democracia, Desarrollo y Políticas Públicas*, México: Universidad de Guadalajara, 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Canto Chac, Manuel. "Introducción a las políticas públicas" en Canto Chac, Manuel y Castro O. (coords.) *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. México: MCD, 2002.
- Cohen Michael, March James, and Olsen Johan, "A Garbage Can Model of Organization Choice," en *Revista Administrative Science Quarterly* 17, Marzo de 1972.
- Crozier, Michel. *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México : Alianza, 1990.
- Dahl, Robert y Lindblom, Charles. *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper Torchbooks, 1963.
- Downs, Anthony. "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología." En Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Elder y Cobb en Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Fernández Santillán, José. "Ideas sobre la esfera pública." En Mariñez Navarro, Freddy (comp.). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa 2007.
- Kingdon, John. *Agendas, alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, MA, 1984.
- Lindblom, Charles. *The Policy-making Process*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
- Lowi, Theodore. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Luhman, Niklas. *Coplejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. México: Editorial Trotta, 1998.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias

Políticas y Administración Pública, 2005.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Ariel: Barcelona, 1992

Mucciaroni, Gary (1992) The garbage can model & the study of policy making: A Critique. En revista Polity, Vol. 24 No 3.

North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa, 1992.

Ostrom, Elinor. "Collective Action and the Evolution of Social Norms" en The Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, Summer 2000.

Peters, Guy. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa, 2003.