

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: EN BÚSQUEDA DEL DESARROLLO

M. en G y A.P Mayra Patricia Pérez Román¹

M. en I. Lelia Cristina Díaz Pérez²

Lic. C.P y A.P Carlos Carpio Cortes³

RESUMEN

Un elemento constitutivo de la vida político-administrativa en México es la comprensión del papel de las políticas públicas como entes generadores de estabilidad en donde el Estado expresa al máximo su capacidad de regular a la sociedad. Debido al papel eje de las políticas públicas resulta necesario construir verdaderos cursos de acción que impulsen la estabilidad social, en busca de ello es que la visión institucionalista trabaja a la par con el término de políticas públicas, ya que este primero representa un anclaje seguro ante los vertiginosos cambios, siendo un trabajo colaborativo para cumplir el objetivo último del Estado como procurador del bien común, de ahí la necesidad de plantearse la siguiente interrogante ¿cómo gestionar la intervención del Estado desde una perspectiva ilustrada y alcanzar el desarrollo?

Para ello se aborda el enfoque de las políticas públicas retomando la visión ofrecida por Canto, Aguilar y Lasswell. El siguiente punto a definir es la pobreza, que entre otras cosas se refiere a las relaciones sociales que excluyen a determinados sectores de la participación considerada como normal dentro de la vida comunitaria, esta visión es emitida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP). Después se dará paso a las tipologías entre las cuales destaca la realizada por Székely, quien enuncia tres tipos de pobreza, alimentaria, de capacidades y patrimonio.

Además se abordará el tema de Desarrollo Humano, desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como uno de los principales objetivos perseguidos por las políticas sociales. Para finalizar, un factor clave es la asignación del valor correcto a diversos factores que varían en cada país, con lo cual surge del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ofrece algunas consideraciones para la asignación de valores y que es utilizado, como su propio nombre lo señala, como indicador del nivel de desarrollo de la población.

CONCEPTOS CLAVE: desarrollo, pobreza, políticas públicas.

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN, Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, e-Mail: mayra_0219@yahoo.com

² Maestra en Ingeniería en Seguridad y Tecnologías de la Información, Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN, Ing en Sistemas UNAD Colombia, e-Mail: ldiazp1301@alumno.ipn.mx

³ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México- CU Texcoco. e-Mail: pitecafc@gmail.com

Introducción

Un elemento constitutivo de la vida político-administrativa en México es la comprensión del desarrollo de la política social emprendida por el gobierno para brindar tratamiento al problema de la pobreza. El origen de dichas políticas radica en las variadas y cambiantes necesidades humanas, ya que en ningún momento se puede catalogar a la sociedad como estática e inmutable.

Bajo esta tesis se puede entender al Estado como un ente regulador de la sociedad siendo su fin la procuración del bien común, sin embargo la pobreza representa la mayor dificultad para lograr éste objetivo además de ser el principal obstáculo para alcanzar el Desarrollo Humano. A lo largo del tiempo el gobierno mexicano ha puesto en marcha Programas de combate a la pobreza que pese al cambio de administraciones y nombres han seguido vigentes, prueba de ello son Pronasol y Progresá que se basaron en un sistema de subsidios que al paso del tiempo y ante los cambios sociales no demostraron generar condiciones para que la población hacia la cual dirigía su atención alcanzara un pleno desarrollo.

A consecuencia de los constantes cambios de la sociedad mexicana y ante un nuevo cambio administrativo y de partido el gobierno ha tenido que rediseñar sus políticas sociales y aumentando la visión de pobreza multidimensional, ya que actualmente Prospera si bien continúa con el sistema de subsidios, como sus antecesores, los condiciona en función de la corresponsabilidad ejercida y reportada por sus beneficiarios con lo que pretende subsanar el asistencialismo estatal ya que su incumplimiento representa la baja de las familias en el padrón. Es en busca de procesos de análisis que se entiende el presente trabajo que sostiene la participación necesaria del Estado desde un ámbito ilustrado para cumplir con el objetivo fundamental en el cumplimiento del bien común.

Políticas públicas: intervención ilustrada del Estado

En México como en todas las naciones del mundo la figura del Estado es un elemento inherente al desarrollo de propia civilización por lo que ni en los momentos más álgidos de desavenencias sociales el Estado ha estado por desaparecer, por lo tanto considerando que es un elemento siempre presente se requiere replantear la forma y manera de intervención, imprimiendo robustez a la toma de decisiones y racionalizando el uso de los recursos públicos.

La función cada vez más racional del Estado debe ser un constructo permanente cuya vía primordial de apoyo es un triángulo entre gobierno, población y administración pública, dicha conexión ofrecida por las políticas públicas ya que apenas un par de décadas atrás las decisiones eran consideradas como asuntos internos del gobierno, sin embargo en el actual contexto se trata de un proceso de discusión de los diversos actores sociales. En el caso mexicano existe una tendencia a identificar lo público con el gobierno o como instituciones de gobierno, empresas, etc, por ello es necesario hacer una distinción entre lo público y lo gubernamental, para ello se abordará un poco de historia.

En el S. XX se consideraba como una política económica la regularización del mercado por parte del gobierno a fin de asegurar el crecimiento económico, por su parte una política social era asegurar el bienestar de la población por medio de la dotación de bienes de salud, educación, vivienda, etc, pero con el desarrollo de la política económica y social queda claro que funciones de carácter privado pasaban a quedar comprendidas dentro del ámbito de lo público y se convertían en acciones de los gobiernos (Aguilar, 2003).

Ahora bien para algunos el exceso de regulación gubernamental había inhibido la creatividad de las empresas, ya que se operaba con costos excesivos, por tanto la fijación de lo público y lo privado responde a momentos históricos. En lo referente a lo público se pueden encontrar diversas

concepciones, la primeras remontan a la antigüedad clásica, en donde la política corresponde a lo de la ciudad (polis) y la economía a lo de la casa (oikos), es decir el ámbito privado, posteriormente el pensamiento liberal redefine el concepto de público siendo el proceso a través del cual, de manera racional se llega a un punto de acuerdo; en un tercer momento, es decir de manera contemporánea se dirá que es un proceso de negociación en donde cada individuo emplea la lógica de costo-beneficio que requiere de reglas que regulen las pretensiones y vías de cada individuo, es en este momento en donde la desigualdad real juega un papel preponderante ya que no todos cuentan con las mismas posibilidades, esto a consecuencia de diversas relaciones de dominación.

El análisis de las políticas públicas se desarrolló en Estados Unidos durante el periodo que comprende a la posguerra (Segunda Guerra Mundial) siendo su iniciador Harold D. Lasswell. Cuando se piensa en términos de políticas resulta esencial mencionar que éstas han fijado una mayor atención a la planeación, así como a los diversos sistemas de información en los que se basa el personal para la toma de decisiones, con ello se busca ser más consciente en el proceso de la política (policy process), así como de su elaboración y realización esto con el fin de racionalizar las decisiones (Lasswell, 2000).

Con lo anterior se desarrolló una orientación hacia las políticas (policy orientation), que cuenta con una doble dimensión. Por una parte se interesa en el proceso de la política con lo que busca desarrollar la ciencia de la información mediante métodos de investigación de las ciencias sociales; por otra parte, se interesa en las necesidades de inteligencia del proceso, buscan mejorar el contenido de la información y de la interpretación al rebasar las fronteras de las ciencias sociales. Lasswell señala que el término “ciencias de política” (policy sciences), se puede utilizar, “a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado” (2000: 81).

En las ciencias de política, se encuentran tres aspectos, 1) los métodos de investigación del proceso de la política, 2) los resultados de los estudios y 3) los descubrimientos de las disciplinas que aportan contribuciones. Si se quiere mejorar la racionalidad del proceso político se debe dar a la función de inteligencia un espacio especial de estudios. Por ende las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información e interpretación ya que el mundo es un conjunto que debe ser objeto de atención permanente mediante el uso de modelos de desarrollo (developmental constructs) que sirvan para explorar el flujo de eventos a lo largo del tiempo. Con la orientación hacia las políticas se enfatiza que las ciencias de políticas están dando lugar a la reflexión (Lasswell, 2000).

Bajo este razonamiento, la tendencia de Lasswell se encuentra influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo en donde el método científico es el método cuantitativo. Un punto más que ayuda en la dilucidación de las políticas es entender la diferencia entre política y políticas. En la lengua inglesa se utiliza la expresión politics entendida como relaciones de poder, lo que se traduciría al castellano como política, y policy que marca las relaciones de gobierno y se traduce como políticas (Canto:2002). Es así que las políticas públicas cuentan con dos demandas fundamentales, 1) que sean eficientes y 2) que sean democráticas; para que esto se cumpla se necesita contar con una racionalidad, entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico.

Pese a lo anterior, y como consecuencia del descuido de la hechura y del mal entendimiento de las políticas, se presentan debilidades como el guiarse por intereses políticos o presentar influencias ideológicas de élites o grupos políticos e incluso influencia de carácter subjetivo de parte de los diseñadores, por ello es necesario referirse con términos precisos para evitar en la medida de lo posible confusiones en torno al diseño de políticas públicas.

Contar con un concepto claro de política pública facilita su entendimiento, ya que son numerosas las definiciones que existen, pero de manera genérica éstas no se pueden entender como una decisión aislada, sino a decir de Canto, como un: “Conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, que se suponen relacionados...sino la solución a problemas específicos” (2002: 60).

Derivado del mal entendimiento y del crecimiento del Estado (como un ente interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y recursos en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas) en México las políticas públicas eran consideradas como asuntos internos del gobierno a los cuales difícilmente tenían acceso los ciudadanos. Es decir, las decisiones gubernamentales eran tomadas con toda discrecionalidad. En el actual contexto, y como consecuencia del adelgazamiento del Estado, es un proceso de discusión de los diversos actores sociales, donde las decisiones se someten al escrutinio público con mayor frecuencia; por lo anterior se puede aumentar a la definición de políticas públicas antes mencionada, el hecho de ser un proceso de discusión entre actores sociales con mecanismos de participación de la sociedad. (Canto, 2002).

Una vez conocido el contexto de surgimiento de las políticas públicas resulta importante reconocer que existen numerosas argumentaciones sobre el concepto, por lo cual para evitar confusiones se tomará la definición emitida por Canto quien las conceptualiza como “Cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, definidos a partir de interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos, y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (2002: 70).

En la definición de políticas públicas arriba citada se encuentran los procesos democráticos en donde la participación de la sociedad es trascendental para el correcto diseño y funcionamiento de las mismas, de tal forma que la participación se encuentra vigente en cada etapa de las políticas, por medio de representantes. En consecuencia existen niveles de participación entre los que destacan:

- i. información, que tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normas y proyectos del sector gubernamental,
- ii. consulta, en donde el gobierno se entera de la opinión ciudadana.
- iii. decisión, no sólo se queda en emitir la opinión, sino que ésta, es obligatoria para quien realiza la consulta,
- iv. delegación, consiste en otorgar a alguna organización ciudadana la puesta en marcha de algún proyecto,
- v. asociación, que implica que la iniciativa pueda estar de lado de las organizaciones ciudadanas y
- vi. control, que plantea la regulación de acciones de gobierno por medio de organizaciones de la ciudadanía (Canto, 2002).

Una vez abordado el término de políticas públicas, y los diversos niveles de participación es necesario señalar que también existen diversas fases dentro del proceso de las mismas, es así que como un complemento más para la comprensión de los procesos decisivos es necesaria la identificación del ciclo de éstas. Dentro del ciclo se pueden mencionar algunos procesos generales enlistados a continuación:

1. la agenda, entendida no como un listado de demandas, sino como el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución,
2. análisis de alternativas, que como su propio nombre lo dice consiste en el análisis de alternativas existentes tomando en cuenta el costo-beneficio,

3. decisión, la cual será tomada de acuerdo con cada solución específica de acuerdo con su medio ambiente,
4. implementación que no es sino la puesta en marcha de las políticas planteadas
5. evaluación, que plantea la distancia entre los resultados esperados y los obtenidos (Canto, 2002).

Así el correcto funcionamiento de cada una de las políticas públicas diseñadas por el gobierno, mediante previos procesos democráticos, tiene que pasar de manera ideal por las diversas fases con el fin de lograr políticas que brinden tratamiento adecuado a los problemas para los cuales fueron creadas. Por ello cada etapa brinda sustento para que durante el desarrollo de las mismas se brinde soporte a las decisiones previas y se creen procesos de retroalimentación, por ello es necesario se aborde puntalmente cada una de las fases presentes.

En las políticas públicas diversas son las fases que se presentan, las cuales varían dependiendo del autor que las aborda, sin embargo a decir de Canto (2002) existen algunos pasos generales dentro de un ciclo completo de política que convencionalmente se agrupan en: 1) agenda, 2) análisis, 3) decisión 4) implementación y 5) evaluación. A continuación se hará referencia a cada una de las fases anteriores, ahondado en etapa final, que será abordada con mayor precisión en el apartado posterior.

La construcción de la agenda abarca un conjunto de temas controversiales, vale la pena aclarar que ésta no debe ser confundida con una simple lista de demandas ya que para su resolución necesitan la intervención de las autoridades pertinentes durante lapsos de tiempo determinados (Canto, 2002). Para ello se requiere la existencia de consenso al momento de definir cuál es el problema que se pretende discutir, para evitar en la medida de lo posible que cada actor involucrado vea el problema desde su óptica, (o que los temas abordados sean el reflejo del interés de grupos de poder determinados) una vez que dicha cuestión quede clara se plantearán estrategias que permitan la concreta y correcta resolución de los asuntos de orden público. Sin embargo no toda demanda que entra a la agenda será solucionada, ya que es precisamente la discusión en torno a la temática lo que marcará si se le da seguimiento a la problemática.

El segundo punto consiste en analizar cada una de las alternativas existentes para determinar cuál de ellas es la opción más factible para solucionar el problema, lo anterior partiendo de la dilucidación de costo-beneficio, considerando factores como el económico, social o políticos, entre otros. Una vez que es considerada cada esfera se procederá a la siguiente fase que reside en la toma de decisión que se considerada como subóptima. Ésta, se considera como tal, ya que representan un cierto grado de insatisfacción de todos los involucrados, es decir, la decisión está determinada por situaciones específicas que determinan el contexto sobre el cual se ejerce la acción.

La siguiente fase se denomina implementación que consiste en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, es decir de las políticas (Canto, 2002). El término implementar es derivado del lenguaje ordinario: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, entre otros, esto con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o culminación. La etapa de implementación desata un sin número de operaciones y decisiones, es por ello que ésta se vuelve un proceso muy complejo de ahí que las políticas sociales sean más propensas a errores (Aguilar, 2003).

El estudio de ésta etapa surge de las promesas incumplidas en donde lo que se busca saber es por qué buenas políticas pese al trabajo invertido en el diseño, no eran condiciones suficientes para alcanzar el éxito esperado. En esta tesitura a decir de Aguilar (2003), Wildavsky señala que ha sido un esfuerzo por entender en donde estuvo el error del gobierno, y cuáles acciones se deberían emprender para que éste funcionara mejor, o si en determinadas situaciones sería más benéfico no emprender acción alguna.

Los primeros estudios de implementación devienen desde la óptica de “nada funciona” (Aguilar, 2003: 31) donde los fracasos, entre otras cosas, pueden deberse a la defectuosa implementación de las políticas. Aguilar (2003) señala que tanto Pressman como Wildavsky consideraban que no todos los fracasos de las políticas son imputables a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más desconcertantes, a decir de estos autores:

La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales⁴, se consideran tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto preferido. El esquema conceptual, parece ser: condiciones iniciales-acción de implementación- efecto. “La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas”... Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante” (Aguilar, 2003: 45-46).

Desde la perspectiva de los problemas de implementación, las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad de las políticas, en donde interactuaron la homologación y compactación de la gestión pública como un mismo formato para todas las situaciones. Sin embargo esto no pareció ser la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa ya que el involucramiento de los ciudadanos en la atención de dichos problemas es particularmente valioso dentro de las políticas sociales que atacan problemas complejos, como el combate a la pobreza.

Finalmente la última etapa se denomina evaluación en donde se pueden comparar los resultados que fueron diseñados en el momento inicial y los resultados obtenidos, en éste aspecto Canto señala que:

La evaluación no es la última etapa de una política, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la anda, casi siempre nos encontramos algún antecedente de acciones hechas en relación al problema que se requiere solucionar y casi siempre lo que hacemos requiere de continuidad, la evolución permite una cosa y otra (2002:72).

Esta fase consiste en explicar si las políticas implementadas muestran el efecto pronosticado o no. Lo que determina si la intervención pública surtió el efecto esperado y sí se erradicó y resolvió el problema. Establece sí se cumplieron los objetivos diseñados, lo que permite realizar un contraste entre lo se planeó (mediante procesos racionales expresados en decisiones fundamentadas en un riguroso análisis de los hechos) y los resultados que se obtuvieron después de seguir el proceso de implementación. En palabras de Yves Meny y Jean Claude Thoenig:

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico en un campo de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (1992: 195).

De ahí la importancia de realizar evaluaciones de la política pública ya que es una actividad que permite distinguir si es viable o no seguir con la ejecución de una determinada política, además permite visualizar en qué grado se deben realizar modificaciones a los postulados iniciales o si es pertinente emprender un cambio radical en la política evaluada. Finalmente, dicha herramienta permite a los gobiernos la creación de mejores diseños ya que se trata de un proceso de retroalimentación, que de manera anexa expone una rendición de cuentas que pueden ser utilizados por los ciudadanos como un método de control gubernamental.

⁴ Las condiciones iniciales son el consenso en torno al objeto de la política y el consenso en torno de los instrumentos utilizar para solucionar el problema que se pretende abatir.

Más allá del ingreso: pobreza multidimensional

El término pobreza ha sido abordado a lo largo de la historia por un sin número de pensadores cada uno influenciado por su contexto. Diversos son los significados del término pobreza, ya que dicho concepto no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias, a partir de que los contextos filosóficos y teóricos son variados las implicaciones para la conceptualización de la pobreza son diversas (CTMP, 2002). Dicho Comité menciona que “No existe un significado único del término pobreza, aunque un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas” (2000: 17).

La pobreza también se ha concebido desde el punto de vista de relaciones sociales que excluyen a determinados hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria, desde esta perspectiva la distancia frente a la norma ésta relacionada con la desigualdad, lo que da como resultado que se encuentren definiciones de la pobreza como “diferencias de ingreso respecto al promedio o la mediana de la sociedad” (CTMP, 2002: 18). Mientras tanto cuando la distancia respecto a tal promedio se refiere a la propiedad de los medios de producción en vez de al ingreso, la definición de pobreza puede quedar asociada a la pertenencia a una clase social.

Diversas son la definiciones de pobreza así como diversas son las tipologías cada una guiada por la concepción de sus respectivos autores. Una de las más importantes en el contexto nacional es la ofrecida por Miguel Székely, quien define tres tipos de pobreza, que a la letra señala:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable...
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación (equivalentes a la línea de pobreza alimentaria), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar...
3. Pobreza de patrimonio: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud (equivalentes a la línea de pobreza de capacidades), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar... (Székely, 2005:12).

Székely ofrece una de las tipologías más aceptadas ya que utilizó la metodología oficial propuesta y desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Lo anterior ofrece un mayor grado de certeza para el tratamiento de la pobreza ya brinda una tipología basada en el contexto nacional, con lo cual los programas, por lo menos en teoría cuentan con fundamentos más sólidos para tratar de abatir la pobreza. A decir de Hernández y del Razo “el principal objetivo de los muy diversos programas sociales que se han diseñado para hacer frente a las aún enormes carencias de la población en México, es mejorar el bienestar de las familias, sobre todo de aquéllas en mayor desventaja” (2004: 6).

Por ello el Estado mexicano ha asumido por medio de sus leyes el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, y de esta forma asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. La pobreza es un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Hasta antes de 2002, no obstante la relevancia del tema, México no contaba con una metodología

oficial de medición de la pobreza. Si bien diversas instancias gubernamentales y académicas habían desarrollado esfuerzos para obtener sus propias mediciones de pobreza, incluso a nivel gubernamental no había coincidencia entre cifras.

De esta manera las políticas han buscado un mejor tratamiento a los asuntos públicos, específicamente a lo concerniente a la pobreza por ello en pos de brindar mejor tratamiento a los problemas es que el término pobreza se ha ampliado y no es sólo considerado como la carencia de recursos, ya que la pobreza es un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social, a partir de una metodología que vincula dos enfoques: el del bienestar económico y el de los derechos sociales, se dispone de una aproximación conceptualmente sólida al problema de la multidimensionalidad de la pobreza.

México fue el primer país del mundo en contar con una medición oficial multidimensional de la pobreza que considera el bienestar económico y el de los derechos sociales, la medición multidimensional caracteriza a la población que acumula mayores desventajas, además de exponer la situación en la que se encuentran respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza. Por ello, esta medición genera elementos útiles para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, dirigidas a establecer las áreas en las que es necesario centrar los esfuerzos institucionales.

Esta reconoce que la población pobre padece insuficiencia de recursos económicos y, al mismo tiempo, se ve vulnerada en el ejercicio de sus derechos fundamentales debido a la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o a una vivienda digna. A partir de esto es posible transitar hacia un esquema de desarrollo social integral, fundamentado en un enfoque de derechos, y dar seguimiento a distintas dimensiones que inciden en el desarrollo social y humano y que guían la generación de políticas públicas en favor de la plena inclusión social universal mediante el desarrollo de acciones del Estado, específicamente las políticas sociales.

Así la política social como señala Ceja (2004) es la forma por la cual se generan estrategias y políticas concretas por parte del Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, lo que se pretende es una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Bajo esta perspectiva las fuentes de la política social se encuentran en las necesidades humanas, por ello Icháustegui y Martínez (1996) señalan que la política social surge de la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad volcando sus efectos en la conformación y encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional, por ello la citada política sintetiza su tarea en la construcción del orden civil establece la base para el mejor entramado social.

Así los pobres multidimensionales son quienes presentan al menos una carencia social y cuyos ingresos son inferiores a la Línea de Bienestar Económico (LBE), la cual especifica el ingreso necesario para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria de bienes y servicios. En este grupo, tiene particular relevancia identificar a las personas en pobreza extrema, aquellas cuyo ingreso total es insuficiente incluso para comprar la canasta que permite satisfacer sus necesidades alimentarias y que, además, tienen tres o más carencias sociales, es decir, las más pobres entre las pobres que demandan atención prioritaria del Estado dadas sus mayores necesidades y condiciones de precariedad.

Como pobres moderados se considera a las personas pobres que no se encuentran en pobreza extrema. Las carencias asociadas a cada uno de los espacios imponen una serie de limitaciones específicas que violan la libertad y la dignidad de las personas, la presencia simultánea de carencias en los espacios de los derechos sociales y del bienestar económico agrava de forma considerable sus condiciones de vida, se trata de derechos sociales garantizados por la Constitución, cualquier privación social tiene un interés fundamental.

En otras palabras: “Una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009: 20). Para propósitos de política pública, es prioritaria la atención de las personas que, además de sufrir carencias sociales, también tienen un ingreso insuficiente, una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando sufre carencias tanto en el espacio de bienestar económico.

Para los fines de éste trabajo se entenderá que la base de las diversas definiciones de la pobreza ha sido el comportamiento de los hogares con carencias de medios económicos, considerando en esta situación a aquellos que suelen depender de la asistencia del Estado. Por ello se puede entender a la pobreza como una “privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activo, ingresos, bienes de consumo y/o otros elementos identifica a quien es pobre” (CTMP, 2002: 18). Los elementos para reconocer a quien es considerado como pobre pueden multiplicarse ya que se agregan cuestiones como la inferioridad social o aislamiento, lo que dificulta el esclarecimiento de lo que es la pobreza.

Estar en situación de pobreza, desde ésta perspectiva, significa que las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades consideradas como básicas. Existen grandes discrepancias de una sociedad a otra, por lo que aun cuando se planteen requisitos considerados como universales para no ser pobre, es precisamente dichas diferencias las que impedirán se cumplan todos los estándares para evitar caer en situaciones de pobreza ya que los ingresos o los bienes de consumo considerados apropiados dependerán de las ideas reinantes en cada sociedad.

A decir del Comité y de acuerdo con la perspectiva de Amartya Sen, la pobreza puede definirse “en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades” (CTMP, 2002: 19). En este punto resulta conveniente hacer una distinción entre la pobreza asociada a la interacción con el medio social (considerada como pobreza moderada) y a la referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica (considerada como pobreza extrema). La primera se refiere al hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en que se desarrollan, mientras la segunda se asocia con estar nutrido adecuadamente y contar con una salud razonable.

La pobreza en México requiere un tratamiento especializado y de carácter prioritario. Debido a la magnitud del problema, las políticas públicas y las políticas sociales necesitan de un nuevo análisis para conocer si la población a la cual están dirigidas, está siendo realmente beneficiada conforme a lo estipulado en las propias políticas y si están impulsando el Desarrollo Humano para el cual fueron diseñadas.

El desarrollo como elemento de cambio y estabilidad social

Sin duda alguna un concepto que vale la pena dilucidar e incluso realizar una discusión teórica es el desarrollo y su papel como elemento de estabilidad. La presente sección ofrece una discusión teórica sobre el término, que va desde la visión económica hasta llegar al desarrollo humano, para ello se incluyen el enfoque de organizaciones internacionales como la ONU, que ha superado ya la visión igualitaria de crecimiento y desarrollo con el fin de llegar al término de desarrollo humano.

La visión de clásica, desarrollo económico consistía de un proceso mediante el cual la economía pasa de una situación inicial llamada subdesarrollo a otra situación de desarrollo y de equilibrio con crecimiento sostenido, mayores niveles de ingreso por habitante y con plena utilización de los recursos humanos, donde la economía en su totalidad funciona como un elemento sin distorsiones sustantivas en los mercados y sectores.

Para los clásicos del desarrollo económico y su “salto cualitativo” requería de una serie de condiciones, entre las cuales se encuentran, a) la oferta de trabajo requiere responder a los incentivos salariales de mercado o que esta no sea rígida ante los cambios de los salarios y que el trabajador pueda movilizarse entre sectores económicos con bajos costos de migración; b) la existencia de cambios políticos, sociales, institucionales y culturales sustanciales a favor del cambio hacia la situación de desarrollo; c) la aparición e incremento de una clase empresarial innovadora, con altas propensiones a invertir y ahorrar; y una de la más importantes d) la intervenciones del Estado en diversas esferas como:

- i. en los sectores económicos donde existen indivisibilidades productivas y que además sirven como sectores de soporte para el desarrollo de industrias en otros sectores.
- ii. en la redistribución de los ingresos hacia los grupos sociales de mayores propensiones al ahorro y a la inversión.
- iii. en un diseño fino e inteligente de impuestos, subsidios, o transferencias que generen los recursos necesarios y suficientes para lograr tres objetivos definidos: la estabilidad macroeconómica; inversiones en los sectores de infraestructura o en aquellos donde las indivisibilidades obstaculicen la inversión privada; y la redistribución de ingresos hacia los grupos de propensiones al ahorro e inversión altos sin descuidar a la masa de población en situación de pobreza.

Bajo esta idea para Stiglitz (Cit por Tello, 2006) el “desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento de tradicionales: relaciones, formas de pensar, formas de abordar los problemas de salud y educación, y métodos de producción a otras formas modernas e innovadoras”. Así el crecimiento económico es un elemento aunque no el único del proceso de desarrollo humano.

Otros elementos del desarrollo económico son los cambios institucionales políticos y sociales y en donde indicadores sociales, demográficos y de salud constituyen parte de los elementos y objetivos del proceso de desarrollo. Desde la perspectiva de las teorías del crecimiento económico neoclásico tradicional, el objetivo de estas teorías es el establecimiento de las condiciones necesarias e identificación de factores para que una economía alcance o se inserte, a través del tiempo, en aquel sendero de crecimiento sostenido del producto de la economía.

La discusión del desarrollo, desde la perspectiva cómica y desde la escuela neoclásica, remite pensar que en los países capitalistas, el interés sobre el término, va de la mano con las ideas de Keynes y otros grandes pensadores, ya que dicho autor se ocupó de todos los desequilibrios posibles en una economía

de mercado. Las teorías de Keynes se referían a una situación particular: el equilibrio de mercado con pleno empleo, ya no podían concebir equilibrios con desempleo.

La esencia de su teoría consistió en hacer del ahorro el eje de la dificultad del sistema y en afirmar que no había nada automático en el mecanismo del mercado que mantuviese a la economía en empleo total, en épocas pasadas el pensamiento económico tradicional asignó una gran importancia a la tendencia automática del mercado para resolver todos los problemas. Se tenía la concepción de que no había problema económico que el mercado no fuera capaz de resolver si se le dejaba actuar por sí solo.

Keynes intentó demostrar que no había nada de automático en el funcionamiento del mercado con ello inició la batalla entre conservadores y progresistas. De ello se desprenden diversas visiones sobre desarrollo, sin embargo en su sentido actual las teorías del desarrollo tratan identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para encontrar un camino de desarrollo humano y crecimiento económico sostenido que, como se verá más adelante, no solo se basa en el factor ambiental o económico sino que abarcan el factor social.

Partiendo de lo anterior se entenderá por desarrollo la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades auténticas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales, lo anterior enmarca no solo el concepto de desarrollo sino de desarrollo sostenible que a decir de las Naciones Unidas se define como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades". A decir del Banco Mundial al analizar el desarrollo sostenible se deben considerar algunos factores importantes, como el uso racional de los recursos naturales y la energía, la contaminación y el cambio climático.

Ahora bien en términos del desarrollo, sostenibilidad significa crecimiento responsable, es decir cuando las preocupaciones sociales y medioambientales se alinean con las necesidades de las personas. Para fines de este trabajo el término desarrollo se entiende como una "condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales" (BM, 2003).

La ya mencionada definición de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un estado-nación en particular, resulta importante resaltar que en sentido político, dicha definición enfatiza que los sistemas de gobierno tienen legitimidad legal, y proporcionan beneficios sociales para la mayoría de la población.

Una vez arribado a un concepto mucho más amplio de desarrollo se traerá a boga el término de desarrollo humano representa un paradigma de desarrollo que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva en concordancia con sus necesidades e intereses, en suma el dinero representa una herramienta para consolidar el desarrollo pero no la única ni suficiente.

El desarrollo concierne en ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el benéfico de la

gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano.

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes son “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (ONU, 1990). Es por lo anterior que para la existencia de más oportunidades lo fundamental es desarrollar capacidades humanas ya que sin estas capacidades, muchas opciones y oportunidades en la vida permanecen inaccesibles. Se tiende a pensar que el ingreso puede ser un sustituto de las demás oportunidades, pero esto no es cierto del todo, ya que se pierde de vista que el ingreso sólo constituye un medio y no un fin, por ello no hay que perder de vista que el bienestar de la sociedad radica en el uso dado a dicho ingreso y no al nivel de ingreso mismo.

La definición de desarrollo humano proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) abarca tanto el proceso de ampliar las oportunidades como el nivel de bienestar que han alcanzado los individuos además incorpora la distinción de dos aspectos. Por un lado, se refiere a la formación de capacidades humanas, y por el otro, hace alusión a como los individuos emplean las capacidades adquiridas. Dentro del desarrollo humano existe un factor muy importante que es la asignación del valor correcto a una gran cantidad de factores que varían en cada país, de ahí el surgimiento del Índice de desarrollo humano (IDH), que ofrece algunas consideraciones para la asignación de valores.

El IDH es utilizado como indicador del nivel de desarrollo de la población, basándose en la idea de que crecimiento y desarrollo son conceptos que están relacionados pero que sin duda alguna son distintos ya que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria no constituye una función suficiente para explicar el avance de un país. Debido a que el factor económico no representa todo Amartya Sen deja a lado la visión instrumental del acceso a bienes y servicios, ya que los concibe solamente como un medio para alcanzar un plan de vida pleno.

Por ello la medición del bienestar se vería como un proceso con varios componentes como es el acceso a bienes y servicios, además de la conversión de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida y, por último, una función de evaluación, transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual. Un punto clave es el señalar que los individuos no aíslan los diferentes aspectos de sus vidas. Por el contrario, tienen una sensación general de lo que es el bienestar, de ahí que surja la necesidad de crear un índice compuesto de desarrollo humano.

Desde la visión ofrecida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (ONU, 1990). Desde éste enfoque el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente, en donde la idea de que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que promuevan el bienestar humano.

La implementación del enfoque de las capacidades no es una tarea sencilla ya que el índice internacionalmente utilizado incorpora tres funcionamientos básicos, salud, educación y el acceso a bienes y servicios vía el ingreso. Las capacidades más esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas capacidades, se limita considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles.

Lo fundamental es que, para que existan más oportunidades lo primordial es desarrollar las capacidades más esenciales para el desarrollo humano, como son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas capacidades, se limita considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles.

Por ello, a decir de López y Vélez, el Consejo Nacional de Población (Conapo), concibe al desarrollo como una ampliación continua de las capacidades y de las opciones de las personas para realizar un proyecto de vida. La visión del Conapo parte de la postura del PNUD quien como se señaló, ha promovido a lo largo del tiempo el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de posibilidades de elección de los individuos con el objetivo de expandir las oportunidades para tener una vida saludable, con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. Lo expuesto anteriormente deja claro que el concepto de desarrollo va, mucho más allá del crecimiento, y la prueba más clara es lo expresado por el desarrollo humano.

Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el Desarrollo Humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el benéfico de la gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano. El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, en donde las más importantes son “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (PNUD, 1990:33).

Es por lo anterior que para la existencia de más oportunidades lo fundamental es desarrollar capacidades humanas ya que sin éstas, muchas opciones y oportunidades en la vida permanecen inaccesibles. Se tiende a pensar que el ingreso puede ser un sustituto de las demás oportunidades, pero esto no es cierto del todo. Se pierde de vista que el ingreso sólo constituye un medio y no un fin, por ello no hay que perder de vista que el bienestar de la sociedad radica en el uso dado a dicho ingreso y no al nivel de ingreso mismo.

Desde la visión ofrecida por PNUD “El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (Desarrollo Humano: Informe, 1990:31). Para este enfoque el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente, en donde la idea de que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que promuevan el bienestar humano. La dilucidación ofrecida en 1990 en el informe señala que:

El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles... El Desarrollo Humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimiento y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas... Según este concepto de Desarrollo Humano, es obvio que el ingreso es solamente una de las oportunidades que la gente desearía tener aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, desarrollo deber abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano (Desarrollo Humano: Informe, 1990:34).

El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades (PNUD, 2007). Por su parte las capacidades son entendidas como las opciones reales disponibles para un individuo, en donde ampliar dichas opciones es el objetivo

del desarrollo. Vale la pena aclarar que cuando se habla de aumentar las opciones se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino a las condiciones institucionales y sociales con las que el individuo cuenta para hacer su elección. En este punto se puede definir al desarrollo como el aumento de la libertad (en sentido positivo) y de la capacidad de elección de los individuos. El Desarrollo Humano es uno de los ejes nodales de las políticas sociales en México.

Es por ello que el gobierno a lo largo del tiempo y de sus administraciones ha implementado programas que atiendan de manera concisa la pobreza, promoviendo con ello éste tipo de desarrollo. Vale la pena señalar que la figura del Estado en la cohesión social sigue teniendo el eje central, sin embargo no hay que perder de vista que ésta institución no está exenta de errores, idea que es apoyada por Martínez (2006), quien señala el Estado juega un papel relevante en la economía, y reconoce que éste puede fallar en el sano desenvolvimiento de la economía, pero sólo así, dichos errores pueden ser corregidos, retroalimentando la toma de decisiones. Bajo esta idea, el papel del Estado es fundamental cuando de atención a la población más desprotegida se trata, ya que los beneficios no permean a todas las capas sociales, por ello las políticas sociales no son simple asistencialismo.

Conclusiones

La participación del Estado desde una visión ilustrada se integró como un elemento necesario en búsqueda del bien común, por ello desde los albores del siglo XXI, surgió un consenso respecto a la conceptualización de lo que es la política social. Se incorporó como una de las funciones primarias del Estado, ello supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir las fallas del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos; y de hecho constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. (Ortiz, 2007).

Durante las décadas de los 80's y 90's, del S. XX, se consideró que la política social era asistencialista, centrada en proporcionar servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada "residual" o secundaria en términos de importancia, las teorías en boga se centraron en la idea de que "el desarrollo económico es prioritario". En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007). Este enfoque residual y asistencialista, terminó acrecentando las tensiones sociales y el malestar político.

Por ello se debe tener cuidado de no confundir a las políticas sociales como un medio altruista (Montagut, 2000). Así mismo Ortiz (2007) menciona que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos.

Por éstas y otras razones, las políticas sociales deben ser promovidas, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del crecimiento, como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo hay quien sostiene que las políticas sociales no deberían ser un objetivo prioritario en los países en desarrollo. El crecimiento económico, sigue el argumento, de sí debería ser el primer objetivo puesto que el ahorro es primordial para la inversión y, eventualmente, los beneficios del crecimiento (Ortiz, 2007).

A decir de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo (UN-DESA), políticas sociales eficaces para corregir la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades son una necesidad preponderante para todas naciones, por ello las políticas sociales como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo social (Ortiz, 2007).

Los gobiernos, en un óptimo ideal, implementan estrategias nacionales de desarrollo para construir países que sean socialmente cohesionados, económicamente sostenibles y políticamente estables. En México existe un gran número de programas sociales (Prospera en el sexenio actual) destinados a abatir las condiciones de pobreza, cuyo fin es promover el desarrollo de capacidades en familias de extrema pobreza, sin embargo para el adecuado funcionamiento de las políticas sociales se requiere la creación de coaliciones políticas de apoyo.

Pese a los cambios sociales y partidista las acciones de combate a la pobreza representan el hilo conductor que da sentido a las acciones del Estado buscado con ello cumplir su fin fundamental que concierne al bien común. Si bien es cierto que desde la administración de Carlos Salinas las políticas sociales diseñadas buscaban remediar algunos de los males sociales, no eran concebidas desde un enfoque de corresponsabilidad, en donde más que el apoyo gubernamental, se iniciaran procesos de concientización dirigidos a los sectores vulnerable, para impulsar procesos reflexivos en donde los involucrados estuvieran conscientes de la situación en la cual vivían.

Finalmente bajo dicho panorama, los programas sociales eran vistos como meros instrumentos altruistas, donde más que impulsar el Desarrollo Humano se creaban codependencias entre la sociedad y los gobiernos. La sociedad más que comprender la situación que la atañía sólo buscaba conservar los apoyos; por su parte el gobierno examinaba la emisión de diversos subsidios con el fin lograr la permanencia partidista y evitar el castigo electoral. Sin embargo no significa que la actual política social del Gobierno Federal cuente con todos elementos necesarios para tratar de equilibrar las desigualdades sociales; pero sí representa un inicio por pasar de entes totalmente benefactores y no ilustrados a Estados en donde la población objetivo a la cual atienden los programas emprenda acciones para superar la situación de pobreza en la que se encuentra inmersa.

REFERENCIAS

Aguilar, Villanueva, Luis F, (2000a), Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F, El estudio de las Políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Aguilar, Villanueva, Luis F, (2000b), Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F, La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

López-Calva, Luis F y Vélez Grajales Roberto, (2004), El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México, México Serie: Documentos de Investigación 7, SEDESOL.

Martínez, Vilchis, José (2006), Estudio Introductorio, en Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan (Coordinadores), Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México, (2006), México, UAEM, University of New Mexico.

Montagut, Teresa, (2000) *Política social, una introducción*, Barcelona. Ariel.

Ortiz, Isabel (2007), Política Social, Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DAES/ UN DESA).

Székely, Miguel, (2005), Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación 24, México, SEDESOL.

Tello Mario, (2006) Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo, Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES).

Documentos

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

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP), (2002), Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar, México, Serie: Documentos de Investigación 1, SEDESOL.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1990), Informe sobre Desarrollo Humano: 1990, Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007), Informe sobre Desarrollo Humano: 2007-2008, Nueva York, PNUD.