

UNIVERSIDAD DE SONORA

División de Ciencias Sociales

Departamento de Sociología y Administración Pública

LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO
MEXICANO: UN ANÁLISIS DE LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN-EXCLUSIÓN SOCIAL



Hermosillo, Sonora

Octubre 2009

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

Agradecimientos

Si la única oración que dijeras
en toda la vida fuera: Gracias, bastaría.
Maestro Eckhart

Esta tesis se hizo como se hace la vida, caminando. Por ello, quiero aprovechar este espacio para agradecer a quienes me han acompañado a mí y a estas palabras durante este camino. A quienes son inspiración de esfuerzo y compromiso. A quienes con su lucha nos han enseñado las posibilidades de un mañana.

A la Lupita Zepeda, mi madre, quien ha hecho posible mis estudios y ha dedicado gran parte de su vida a este proyecto denominado “Familia”. A mi abuela Dativa y a mi hermana Alma por su paciencia, apoyo y cariño. A toda mi familia: Tíos, tías, primos, primas, y sobrinos.

A quienes en el transcurso de estos cinco años, han intentado hacer de nosotros algo parecido a un sociólogo, especialmente al Mtro. Felipe Mora, quien dirigió esta tesis. También a Juan Poom y Maren Von por dedicar algo de tiempo a la exanimación de este trabajo. A los maestros y compañeros de la licenciatura en Sociología.

A quienes en este último año y medio, me han permitido crecer profesional y personalmente: los integrantes del Centro de Estudios en Salud y Sociedad: Catalina, Patricia, Lucia, Elsa, Pablo, Carolina, Carlos, Verónica, Karla y Carmen A. Y a El Colegio de Sonora, por brindarme un espacio.

A los buenos amigos, ahora colegas: Abimelec, Yanely, Dinora, Yajaira y Gabriel, quienes con sus comentarios y reflexiones enriquecieron este trabajo y ayudaron a formarme. De verdad que, muchas gracias.

A quienes por muchos años han sido amigos y hermanos: Arturo, Alfonso, Jorge, Gabriel, Luis, Julián, Juliana y Roció. Cuya compañía ha sido motor de grandes proyectos y esperanzas. A Mónica, Nadia, Gerardo, Sor Delfina y Sor Lupita R., por compartir los momentos más increíbles y difíciles de mi vida.

Muchísimas gracias a todos por acompañarme y hacer el camino. Gracias por creer.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
INTRODUCCION	6
CAPÍTULO 1	10
Dualización y desigualdad social	10
EL Modelo	14
El concepto	16
Características de la exclusión social	18
Los grados de exclusión social	19
El proceso de exclusión-integración.....	23
Factores de exclusión-integración.....	26
A manera de conclusión (o recuento de lo dicho)	28
CAPÍTULO 2	31
Justicia social	31
Igualdad de oportunidades	33
Educación e igualdad de oportunidades	33
Salud e Igualdad de Oportunidades.....	34
Derechos sociales	36
La Política social	39
Política social del neoliberalismo.....	42
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	44
Los componentes del Programa	45
A manera de conclusión	50
CAPÍTULO 3	52
Ciudadanía y Oportunidades	55
Educación.....	58
Salud.....	59
Alimentación	61
Empleo y Oportunidades.....	62
El empleo en México.....	63
Pobreza y Oportunidades	70
A manera de Conclusión	75

CONCLUSIONES	77
Como propuesta	81
Referencias bibliográficas	83
ANEXOS.....	88

Índice de Tablas

Tabla 1. Algunas Manifestaciones actuales de la dualización social	12
Tabla 2. Índice de Gini.....	14
Tabla 3. Acumulación del ingreso corriente	14
Tabla 4. Los grados de exclusión social.....	20
Tabla 5. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social.....	21
Tabla 6. Versiones de la pobreza/desigualdad	22
Tabla 7. Las cuatro Zonas Básicas Identificables en el Proceso de Exclusión Social	24
Tabla 8. Los Riesgos de la Exclusión Social.....	25
Tabla 9. Principales factores del equilibrio “exclusión – integración”	27
Tabla 10. El Modelo (resumen).....	29
Tabla 11. Derechos sociales de los ciudadanos.....	36
Tabla 12. Los Derechos sociales en México y América Latina	37
Tabla 13. Acciones de la Política Social	41
Tabla 14. Montos máximos mensuales de una familia	45
Tabla 15. Montos mensuales de becas educativas	47
Tabla 16. Temas de los talleres comunitarios	48
Tabla 17. Temas de capacitación para el auto-cuidado de la salud para becarios de educación media superior.....	49
Tabla 18. El modelo (parte A) Características de la exclusión social	56
Tabla 19. Existencia de consumibles médico.....	60
Tabla 20. El modelo (parte B) El proceso de exclusión-Integración	62
Tabla 21. Población económicamente ocupada	63
Tabla 22. Seguridad social	65
Tabla 23. Tasas 2008.....	66
Tabla 24. Indicadores del proceso de integración- exclusión social	67
Tabla 25. Comparativo de jóvenes 14-24 años en ENCEL y ENOE, Población económicamente activa y población no económicamente activa	68
Tabla 26. Comparativo de jóvenes 14-24 años en ENCEL y ENOE, características del empleo.....	69
Tabla 27. EL modelo (parte C) Grados de exclusión social.....	70
Tabla 28. Líneas de pobreza, 1992 a 2008.....	71
Tabla 29. El modelo (parte D) Factores de integración social	76
TABLAS DE ANEXOS	

Tabla 30A. Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008	89
Tabla 31A. Duración de la jornada de trabajo por sector de actividad económica	90
Tabla 32A. Prestaciones laborales por sector de actividad económica	91

Tabla 33A. Población ocupada por Distribuida por tipo de unidad económica	91
Tabla 34A. Población no económicamente activa	92
Tabla 35A. Población no económicamente activa por condición de búsqueda de trabajo adicional	92
Tabla 36A. Indicadores de desarrollo social 1992-2008	93

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Evolución de pobreza de capacidades, 1992 a 2008	57
Gráfica 2. Evolución de pobreza de capacidades, 1992 a 2008	61

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Construcción de la Justicia social.....	51
Ilustración 1A. Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005.....	96

INTRODUCCION

*Si la libertad significa algo,
será, sobre todo, el derecho a decirle a
la gente aquello que no quiere oír.
George Orwell*

Dentro de los numerosos y complejos procesos de la vida social, hay uno que llama nuestra atención. Se trata del proceso de integración social. Al respecto nos surgen estas preguntas: ¿cómo se mantienen cohesionadas nuestras sociedades modernas? ¿Cómo se preserva esta cohesión? ¿Cuáles son los mecanismos que nos articulan? No existe una respuesta simple.

Una característica básica de las sociedades contemporáneas (y tal vez de cualquier sociedad en la historia) es la condición de desigualdad en que viven algunos de sus integrantes y que ponen en riesgo el tejido social. ¿Cómo es posible, entonces, que existan procesos de integración en sociedades profundamente desiguales en su interior?

Históricamente, el Estado ha jugado un papel muy importante en los procesos de integración y reproducción sociales, al grado que ha recaído bajo su responsabilidad los procesos institucionales más importantes como la educación, la seguridad social, los espacios públicos y los sistemas políticos y jurídicos que garantizan (en términos del deber ser) un reconocimiento social de igualdad en el posible acceso al poder y al bienestar social, a la justicia y al respeto de las diferencias.

Para el Estado, la política social se ha constituido en un importante mecanismo de cohesión e integración social. Por lo que nos cuestionamos qué ocurre si la política social mexicana no tiene como propósito la integración social. Sí fuera así ¿para qué la política social? ¿Cómo le hacen quienes no pueden integrarse por sí mismos? ¿Cuáles son los riesgos de una sociedad fracturada?

Pretendemos analizar el papel de la política social del Estado mexicano en el proceso de integración y exclusión. Analizaremos primero, cómo se da el proceso de exclusión en el sistema social. También clasificaremos y mediremos bajo categorías existentes, las condiciones generales de la exclusión. Posteriormente, estudiaremos el papel de la política social desde las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y evaluaciones externas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Dentro de la trayectoria del pensamiento social, muchos intelectuales y eruditos de las ciencias políticas y sociales, la antropología y la economía, reflexionaron en torno al problema de la

integración social y las relaciones de desigualdad en el marco de Estado. Existe una larga trayectoria en el estudio de la pobreza y la marginalidad, del conflicto y las tensiones y, por supuesto, de la estructura social que da cobijo a estos fenómenos. En el año 1762 Jean-Jacques Rousseau publicó *El Contrato Social*, que establecía la noción de un pacto sustentado entre el Estado y los ciudadanos para constituir un orden social. Este pacto supone la constitución de la sociedad como un todo integrado, en donde los individuos por su propia voluntad renuncian a su libertad natural para someterse a un determinado orden (leyes, instituciones, normas morales) a cambio de los beneficios del intercambio social. Este es el supuesto del que partimos en este trabajo: toda persona como sustentante de El Contrato Social, tiene el derecho a participar de los beneficios de la sociedad y en ese sentido entendemos la exclusión social como una violación al ese contrato. Si la política y particularmente la política social está orientada a hacer cumplir ese contrato social, entonces tiene intrínsecamente un carácter integrador.

Pero no debemos de perder de vista el contexto ideológico y político en el que se diseñan e instrumentan las políticas sociales. El neoliberalismo se ha caracterizado por un desmantelamiento del sector público y por el abandono de las funciones de integración social. Esto trae como consecuencias un debilitamiento del aparato social del Estado -entendido como gasto y no como inversión-, pero también es un riesgo de fractura social ya que, al decir de Alvear “al concebir la humanidad como un medio para realizar los fines del mercado, profundiza las desigualdades sociales, y por ende estimula la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. Para superar esta realidad se propone revertir el modelo y propugnar por una paz fundada en la racionalidad dialógica, en otras palabras, una paz deliberativa basada en el reconocimiento del otro como fin y no como medio” (Alvear 2008,147). Esta violencia en la estructura no es otra cosa sino la exclusión social.

Sin embargo, debemos señalar que el efecto que puede tener las acciones de la política social no determina la vida de las personas beneficiarias de ella y su impacto estará condicionado a múltiples factores propios tanto del individuo como de las circunstancias.

Para explicarnos esto, hemos partido de algunas nociones de la teoría de la estructuración, en especial en la relación existente entre la acción y la estructura. Si bien la exclusión es un padecimiento individual cuyos efectos se manifiestan en la acción de cada persona, tiene sus causas en la estructura social. Sin embargo, la transformación de la estructura social (tanto de la cultura, la política como de la economía) requiere de la acción de los individuos y las instituciones ya que es un proceso dialéctico: “Estructura y acción constituyen una dualidad, no puede existir una sin la otra” (Ritzer 2002, 483). Pero este trabajo debido a la definición del problema, se ha centrado principalmente en analizar la estructura.

El riesgo de la exclusión social es la pérdida de los vínculos sociales (que pudieran desembocar en un estado de ingobernabilidad). Por ello, la política social es entendida como el mecanismo para salvaguardar el tejido social y fortalecer los vínculos que lo mantienen cohesionado. Sin embargo, en la práctica la política social ha mantenido y reproducido las relaciones de desigualdad y exclusión social.

La metodología que empleamos en este trabajo fue en primer lugar, la construcción de un modelo teórico-conceptual de la exclusión social que nos proporcionara un modelo de evaluación y referencia para analizar la política social de México en los últimos años, particularmente el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (también Programa Oportunidades o el Programa). Utilizamos la noción de justicia social, igualdad de oportunidades y derechos sociales, para vincular nuestro modelo con la política social.

La parte central de este trabajo está en el capítulo 3 denominado “El análisis”. Ahí examinamos la participación de la política social en los procesos de exclusión e integración social en tres elementos que extrajimos de nuestro modelo de exclusión y que considerado fundamentales para su análisis: los derechos sociales, el empleo y la pobreza.

En cuanto a los derechos sociales, el análisis examina la relación del Programa Oportunidades con el cumplimiento de los derechos sociales. Es decir, si el Programa da elementos de ciudadanía en tanto que reconoce los derechos sociales y conlleva a un ejercicio efectivo y exigencia de los mismos. También abordaremos de manera breve la condición de marginación, entendida como una exclusión cultural para analizar el efecto que tiene el programa entre los jóvenes, mujeres e indígenas.

Aunque el trabajo es un derecho social garantizado por la Constitución Política de México y algunos acuerdos internacionales ratificados, fue considerado aparte por su relevancia en el proceso de integración y exclusión social. Examinaremos algunos de los indicadores de empleo en México, así como el impacto que tiene el Programa Oportunidades sobre el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo de los beneficiarios.

El tercer elemento es relativo a la pobreza, debido a la relevancia que tiene este fenómeno en los procesos sociales y políticos de México, y a la centralidad que ocupa dentro de los objetivos del Programa. Examinamos primero la evolución de la pobreza en México desde 1992 hasta 2008, para después analizar el impacto que ha tenido en diez años de operación sobre el ingreso de los hogares y el impacto que tienen actualmente las transferencias en efectivo en el consumo y gasto de los hogares beneficiados.

Aunado a esto, consideraremos el efecto que puede tener el Programa en la infraestructura pública como parte de las condiciones de bienestar de las que es responsable el Estado; pues

partimos del supuesto de que el aumento en la capacidad de consumo debido a las transferencias en efectivo del Programa que conlleva a la disminución del porcentaje del ingreso destinado a los alimentos permite adquirir otro tipo de satisfactores o exigir los bienes y servicios públicos a sus gobiernos locales.

Estos análisis están basados en las evaluaciones realizadas al Programas Oportunidades por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con la participación del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), entre otras. Sin embargo, hay que advertir que es relativamente poco el tiempo en que se llevan a cabo estas evaluaciones y en algunos casos los criterios de las primeras evaluaciones ya no corresponden a los de las más recientes. También se da el hecho de evaluaciones basadas en información oficial (del INEGI, principalmente) de encuestas que a veces no corresponden con los propósitos de la evaluación, o el tipo de información limita el análisis.

¿Por qué realizamos un análisis con carácter estructural? Porque consideramos que el problema de la exclusión social es un problema estructural, que tiene su origen, producción y reproducción precisamente en el sistema de relaciones sociales moldeadas tanto por la economía como por la política.

Si bien nuestra intención es repensar la política social desde otros parámetros, con este trabajo también queremos aportar elementos a la discusión de diversas temáticas sociales y sociológicas, que aunque no lo haremos de manera explícita, subyacen en los argumentos expuestos. Pretendemos contribuir a la discusión en torno a la democracia y la política social (una democracia que dé de comer); a la dualidad de las instituciones políticas (como una dialéctica entre consenso y conflicto); el papel de la teoría sociológica en la explicación de la realidad con el uso de conceptos tan complejos y específicos (el uso de marcos teóricos generales para explicar realidades particulares basados en la aplicación de conceptos de alcance medio).

CAPÍTULO 1

LA EXCLUSIÓN SOCIAL

*“La exclusión social es el producto de una manera de construir y de dirigir la sociedad”
(Martucelli, 2002:48)*

Buena parte de la problemática social y el análisis sociológico están centrados en el problema de la integración. Este primer capítulo presentamos un modelo teórico que nos permita definir, caracterizar y medir (en grados) el fenómeno de la exclusión social.

Este modelo teórico está construido con base en aportaciones de diferentes autores que han abordado el tema desde diversas realidades y contextos sociales. Este modelo nos servirá para realizar un análisis en torno al papel que juega la política social dentro de los procesos de exclusión e integración social.

Para comenzar es importante contextualizar en qué tipo de sociedades se desarrolla este concepto y modelo metodológico.

Dualización y desigualdad social

Una característica de nuestros tiempos es la complejización y aumento de las desigualdades sociales, lo que tiene como consecuencia modelos de sociedades duales, donde la comunidad se segmenta en estratos poniendo en riesgo el tejido social.

Iniciaremos con una breve explicación de los referentes dualizadores, en especial aquellos que atañen directamente a problema de la exclusión social.

En la siguiente tabla (véase tabla 1) Tezanos nos presenta algunas de las manifestaciones actuales de la dualización social.

Dentro de los procesos de producción capitalista, el concepto analítico de la dualización social es las clases sociales, estas se dividen entre los explotados y explotadores, cuyo factor básico de separación es la propiedad sobre los medios de producción; esta dualización pone en riesgo la identidad social de las clases.

En cuanto a posición económica (ingreso-gasto) encontramos un modelo de estratos sociales conformado por los estratos altos y los estratos bajos, cuyo factor básico de separación es el estatus ingreso; la principal barrera de diferenciación esta en los modelos de consumo.

Lo que más nos interesa es esta en la referencia dualizadora dentro-fuera, en tanto al estatus de ciudadano del los individuos. Aquí encontramos un modelo de sociedad dual conformada por integrados y excluidos, donde el factor básico de separación esta dado por el trabajo-ciudadanía social; la barrera de diferenciación son las oportunidades sociales existentes de participar en la dinámica de la sociedad y el consumo. Lo que pelagra en este tipo de relaciones es el vínculo social mismo.

Tabla 1. Algunas Manifestaciones actuales de la dualización social

Referencias Dualizadoras						
	Explotadores Explotados	Arriba Abajo	Dentro Fuera	Centro Periferia	Nativos Foráneos	Normales Atípicos
Conceptualización analíticas subyacentes	Clases Sociales	Estratos Sociales	Sociedad Dual	Colonialismo	Extranjería- Nacionalismo	Cultura Establecida
Sectores supra-posicionados	Clases Dominantes	Estratos Altos	Integrados	Países y regiones dominantes	Ciudadanos	Conformistas
Sectores infra-posicionados	Clases Dominadas	Estratos Bajos	Excluidos	Países subordinados o dependientes	Emigrantes	Desviados
Factores básicos de separación	Propiedad	Estatus Ingresos	Trabajo ciudadanía Social	Riqueza Recursos Naturales	Nacionalidad Diferenciación étnicas y raciales	Normas o costumbres
Barrera de diferenciación	Intereses Antagonismos	Barreras sociales Modelos de Consumo	Oportunidades sociales	Fronteras	Segregaciones	Modos de vida
Sentimientos	Odio de clase	Emulación	Envidia	Desposesión	Discriminación	Repudio
Cómo se ve a los otros	Enemigos	Subordinados/ infraordinados	Excluidos	Dependientes	Marginados	Rechazados
Lo que está en riesgo de ruptura	La identidad Social	La complementariedad	El vinculo Social	El Comercio. Los intercambios equilibrados	La homogeneidad del País	La homogeneidad Cultural
Lo que se padece	Alienación	Diferenciación	Marginación (clases externas)	Colonización (o neo- colonización)	Estigma Racismo y Xenofobia	Extrañamiento

Fuente: Tezanos, 1999: 40

Aunque hay mas referencias dualizadoras en el cuadro presentado por Tezanos, estas tres mencionadas son los que más utilizaremos al momento de entrar a la conceptualización de la exclusión social.

La desigualdad social juega un papel fundamental en la construcción de las dualidades. La dualidad social es posible debido a que existen diversas diferencias entre los individuos o grupos sociales. Las similitudes agrupan a los individuos en segmentos sociales; las diferencias separan a los individuos y a los grupos. La diferencia es parte inherente de toda sociedad, y son un principio fundamental en las sociedades modernas (diversidad y multiculturalismo) pero es necesario como parte constitutiva de las sociedades un principio de igualdad. Este principio de igualdad esta dado por el orden jurídico (Estado de derecho) el cual garantiza “que todos y todas somos iguales ante la ley”, y esta igualdad jurídica se manifiesta en el ejercicio de los derechos (humanos, sociales, políticos) y la ciudadanía. En el caso mexicano, los derechos humanos, políticos y especialmente los derechos sociales tienen como premisa generar una igualdad de oportunidades que permita a los ciudadanos, en su carácter de portador de estos derechos, desarrollar los diferentes aspectos de la vida humana y llevar una vida digna.

Todos los ciudadanos deben de tener todos los derechos y estos deben de ser garantizados por el Estado. Por ejemplo en México Todos los ciudadanos tienen derecho al cuidado y atención de la salud, pero la realidad es que el sistema de salud (público y privado) no tiene capacidad para atender a toda la población, por lo que excluye de su derecho por ejemplo a todas aquellas personas que no tienen recursos para pagar atención médica y que por no tener un empleo formal no están afiliados a servicios médicos (IMSS, ISSSTE, etc.). A estas personas les queda negado el derecho a la salud, y por tanto quedan excluidos bajo el criterio del ingreso-trabajo al acceso a ese servicio. Este tipo de exclusión genera desigualdad de condiciones entre los que si tienen acceso a los servicios de salud y los que no los tienen, pero a su vez esta exclusión es producto de las desigualdades existente.

Entonces un modelo social de exclusiones es un modelo que reproduce las desigualdades que generan a su vez más exclusiones y más desigualdades.

Para medir las desigualdades se utiliza el índice de Gini que mide la concentración de riqueza a través del ingreso-gasto, esto es, la distribución del ingreso.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados presento en un documento titulado “Distribución del ingreso y desigualdad en México: Un análisis sobre la ENIGH 2000-2006” algunos datos sobre las desigualdades en México.

La tabla siguiente (véase tabla 2) presenta el Índice de Gini de México entre los años 2000 y 2006, donde podemos observar fluctuaciones de avance y retroceso en el combate a la desigualdad.

Tabla 2. Índice de Gini

ÍNDICE DE GINI	
Valores por año	
2000	45.6
2002	44.3
2004	46.6
2005	46.6
2006	44.8
FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en la ENIGH	

El cero en el índice de Gini indica la igualdad absoluta y el 100 la desigualdad total en la distribución del ingreso. Las cifras mostradas en la tabla anterior nos hablan que desde el año 2000 no ha habido grandes cambios en torno a las desigualdades en el ingreso-gasto en México.

Otra manera de medir las desigualdades es dividir las sociedades nacionales según ingreso en deciles para ver la acumulación de ingresos corriente por estratos sociales. La siguiente tabla (véase tabla 3) muestra esta acumulación por deciles agrupados entre los años de 2000 a 2006.

Tabla 3. Acumulación del ingreso corriente

ACUMULACIÓN DEL INGRESO CORRIENTE				
(porcentaje por deciles agrupados)				
	2000	2002	2004	2006
I-VI	25.68	26.76	25.26	26.05
VII-IX	36.60	38.24	37.28	37.91
X	37.72	35.00	37.46	36.04
FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en la ENIGH				

Podemos observar que en el año 2006 el 60% de la población mexicana correspondiente a los 6 deciles con menores ingresos se repartió el 26.05% del ingreso disponible, mientras que el 10% más rico acumuló el 36.04% del ingreso. Esto es una notable diferencia entre estratos sociales que manifiesta una amplia desigualdad en la distribución del ingreso corriente.

EL Modelo

Para este trabajo hemos construido un modelo con el cual podamos evaluar la política social en términos de su impacto en los procesos de integración-exclusión. Este modelo recoge aportaciones de diversos autores: Para comprender el fenómeno de la exclusión, tomamos los

conceptos de José Félix Tezanos, Gil Villa y Carmen Bel Adell, así como la caracterización que hace Guillermo Perry sobre la exclusión social. Para hacer una medición nos apoyamos en los grados de la exclusión social propuestos por Gil Villa y retomamos también de Tezanos las zonas del proceso de integración-exclusión, y los factores de riesgo.

Del apartado conceptual hemos tomado elementos de cada autor para construirnos una idea general del fenómeno. De Tezanos retomamos la concepción de un orden social en términos del <deber ser>; de Gil Villa retomamos la concepción de la condición básica del reparto de bienes; y de Bel Adell tomamos la concepción de imposición de la condición de exclusión por parte del poder definiéndolos como población sobrante.

De la caracterización que hace Guillermo Perry sobre la exclusión social nos ayudara a vincular la política social con este fenómeno. Son cuatro características que definen a los excluidos y son también cuatro objetivos de las políticas sociales. Este será el primer vínculo que analizaremos entre la exclusión y la política social.

Con los grados de la Exclusión social de Gil Villa se clasificara según su gravedad las formas en las que se presenta y manifiesta esta condición.

Continuamos con el análisis de los factores y posibles riesgos para exclusión propuestos por Tezanos. En este apartado se presenta de manera completa los diferentes factores relacionados con el proceso de integración-exclusión social en los campos económicos, laborales, culturales, personales y sociales. Vincularemos en el capítulo del análisis la política social con los factores de exclusión especialmente de los campos laborales, económicos y sociales. Revisaremos si en ese sentido si la política social (a través de los programas sociales) interviene en los factores de exclusión y si esta reduce o aumenta los riesgos de para padecer esta condición

El concepto

Como concepto teórico, la exclusión es una construcción intelectual que nos permite crear diferenciaciones en los actores sociales; desde su carácter empírico, la exclusión resulta ser una construcción social que tiene que ver con la manera en la que organizamos la sociedad y distribuimos los recursos existentes.

Tezanos en su libro *Tendencias de desigualdad y exclusión social*, se refiere a esta misma perspectiva en su concepto de exclusión: “Con la expresión de exclusión social nos referimos a una manera de estar en la sociedad que tiene una especificidad propia y cuya definición implica una determinada concepción del orden social –en términos de debe ser- que se encuentra asociada a una interpretación específica del devenir social” (Tezanos, 1999: 14).

Este <deber ser> es un supuesto existente en la teoría política desde tiempos de Aristóteles. Una sociedad del deber ser supone la existencia posible de un orden social (una sociedad ideal) que, según Aristóteles, serían el bien y la virtud, “que pueda por lo menos abrir la posibilidad de practicar las cosas humanas de otro modo, de uno donde se desarrollen los aspectos de la naturaleza de los seres humanos asociados con el acercamiento, el encuentro, la ayuda mutua y la justicia” (Ávalos 2006, 15). La política en tanto debería de buscar las maneras para la construcción de esa sociedad. Proponer este tipo de sociedad como modelo ideal tiene un fin práctico, construir un modelo de referencia para comparar el tipo de sociedad que tenemos hoy y como todo ideal constituirse en meta que guíen las prácticas de la sociedad.

Hablar, pues, de una sociedad del <deber ser> es hablar precisamente de términos del ideal jurídico. El mundo de las leyes es el mundo del deber ser, de las aspiraciones de la sociedad por ser espacios de bien común y convivencia, las leyes nos indican el cómo queremos que sea una sociedad y él cómo esta no es lo que queremos.

Nuestras leyes guardan en sí mismas una afirmación de igualdad entre las personas constituidas ciudadanos; reconocernos como ciudadanos es reconocernos como iguales ante la ley bajo una misma dignidad aunque las condiciones particulares sean diversas.

La democracia moderna es una idea de igualdad concebida en la antigüedad en donde las personas son reconocidas como iguales en tanto ciudadanos, donde el fin era una sociedad más igualitaria. ¿Estamos en el camino correcto para construir una sociedad así?

Para responder a esta cuestión debemos preguntarnos primero si somos o podremos ser todos iguales en algún término. Esta pregunta tiene que ver con cómo asumimos que la sociedad en la que vivimos debe ser incluyente, que todos por ser iguales en algún término debemos tener las mismas oportunidades que el resto de nuestros semejantes. Seguramente intentar responder a esta

pregunta será adentrarnos en una de las discusiones más prominentes del pensamiento político y social actual. Este asunto lo abordaremos detenidamente más adelante.

El problema de la distribución y la exclusión social

Uno de los problemas básicos de la exclusión social es la distribución de los bienes. Los mecanismos modernos de producción y distribución (en términos marxistas) se encuentran concentrados en una sola clase dominante (burguesa) que decide cómo se produce, qué se produce y cómo se distribuyen los bienes. Esta noción se cobija bajo el concepto de Gil Villa, que dice: “La exclusión social es un instrumento conceptual que sirve para reflexionar sobre el grado en el que se da la condición básica en el reparto de bienes” (Gil, 2002: 32).

El concepto de Gil Villa nos presenta una concepción más materialista de la exclusión que nos permitirá reflexionar en torno a la relación existente entre pobreza y exclusión, y el proceso en el mediante el se distribuyen los bienes.

¿Cómo se reparten los bienes en nuestras sociedades? La integración social está íntimamente ligada al sistema socioeconómico creado [adoptado] por las sociedades para distribuir los bienes existentes.

En los siglos XVIII y XIX algunas naciones idearon y adaptaron un modelo socioeconómico que distribuía igualitariamente los bienes de la producción nacional asegurando un mínimo de bienestar para los ciudadanos. Este sistema se denominó socialismo y su espíritu era superar las desigualdades (contradicciones) del modelo capitalista de producción mediante el control estatal de la producción. Este modelo, aplicado en las repúblicas soviéticas socialistas y otros países como China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba –países estos últimos en donde aún se considera vigente con algunos cambios adaptados al mercado mundial-, termina por fracasar entre otras cosas por el excesivo poder que ostentaba el Estado así como por la falta de libertades persistente comparadas con las libertades del modelo capitalista liberal.

La consolidación del capitalismo como modelo de producción pone de nuevo sobre la mesa la discusión acerca de la distribución. Si bien el capitalismo y su lógica de mercado tienen la posibilidad de producir grandes riquezas, estas se concentraron en pocas manos y crearon un amplio espectro de desigualdades que a su vez generan tensiones que ponen el riesgo el tejido social.

Entonces ¿qué se hace para salvaguardar el tejido social en una sociedad capitalista? ¿Cómo se supera las desigualdades que generan tensión? El Estado benefactor fue la respuesta al debate de la distribución después de la segunda Guerra Mundial. Con el Estado benefactor, el gobierno se comprometía a brindar el mínimo necesario para un definido estándar de calidad de vida que generara las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las personas. Estas, a su vez,

lograrían superar su condición de marginación y precariedad de manera permanente. Ese modelo de Estado aplicó también las políticas de cuotas para superar diferencias culturales como étnicas y de género.

Pero ante las dificultades del estado benefactor, otro modelo, el llamado Estado neoliberal, impone nuevos paradigmas de distribución y concentración de riqueza que fracturan la sociedad, y la dualizan. ¿Cómo preservar la sociedad?

¿Quiénes son los excluidos?

Todas las sociedades definen según sus particularidades a grupos o segmentos de la población excluidos. Para construir el mapa de la exclusión social tendríamos que recorrer todas las formas de relaciones sociales donde intervenga la distribución de un bien o la defensa de alguna identidad. Sin embargo, podemos decir que los sectores excluidos, negados de su ciudadanía y derechos, son por ejemplo: los grupos étnicos que en América latina ocupan el primer lugar dentro del proceso de exclusión, pero también enfrentan este mismo proceso los afro-latinos (negros) mujeres, jóvenes y ancianos, de igual forma los migrantes, los desempleados por largo tiempo, los homosexuales (y de preferencia sexuales diferentes a la heterosexual), los pobres como la categoría más amplia y todo sector desfavorecido por las políticas sociales y los procesos culturales. “Todos aquellos que por "decreto" del poder económico son declarados "población sobrante". (Bel Adell, 2002: 18)

Características de la exclusión social

Al ser un concepto multidimensional y en construcción, Guillermo Perry reconoce cuatro características que nos permiten operacionalizarlo:

“La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano.” (Perry, 2000:8). Serían los casos de la seguridad social o la educación, procesos de exclusión como estos más adelante los definiremos como exclusión de segundo grado o de marginación social.

“La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social en las instituciones tanto formales como informales. Aun para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social más allá de consideraciones puramente económicas.” (op.cit) A esto lo denominamos como marginación laboral, pero también puede corresponder en sus consecuencias a procesos de marginación política o institucional.

“La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afecta el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público.” (ibidem) Ubicamos esta tercera

característica dentro de los procesos de marginación pero en el campo propio de una exclusión política o institucional, donde la falta o impedimento de la participación justifica que ciertas políticas públicas no les lleguen a sectores vulnerables.

“Finalmente, la cuarta y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de los derechos humanos básicos.” (Perry, 2000:8). Esta característica enmarca a la exclusión en todos los grados y todas las formas de exclusión. Al negarse la ciudadanía y los derechos humanos se está excluyendo al grupo social que lo padece de todas las formas de integración social y esto representa el mayor de los peligros para los vínculos sociales que mantienen cohesionadas a nuestras sociedades.

Estas características nos dan un panorama general del proceso de exclusión, lo cual nos permitirá más adelante hacer un análisis descriptivo que nos lleve al análisis estructural. Comprender estas características es la primera parte para abordar la exclusión.

Los grados de exclusión social

Para comprender la exclusión resulta importante examinar la propuesta de Gil Villa sobre los grados de exclusión, que clasifican a la exclusión según su gravedad, que van desde los que ponen en riesgo la vida hasta la exclusión voluntaria consecuencia de las propias acciones.

Los tres grados de exclusión son:

- 1.- **Pobres:** amenaza directa a la supervivencia.
- 2.- **Marginados:** amenaza a los derechos individuales del comportamiento del individuo.
- 3.- **Desviados:** individuos cuya acción es causa de exclusión.

Estas categorías están relacionadas entre sí, una puede devenir en otra como en el caso del desempleo (marginación) que por tiempo prolongado puede devenir en pobreza; pero para que el esquema sea más claro trataremos de manejar categorías puras para cumplir con los requisitos de validez lógica:

- "Los pobres no tienen por qué ser marginados ni desviados.
- Los marginados no tienen por qué ser pobres ni desviados.
- Los desviados no tienen por qué ser pobres o marginados". (Gil, 2002: 25)

Aunque en la realidad pueden encontrarse una variedad de interrelaciones entre las categorías, para nuestro análisis es importante que los casos a estudiar sean mutuamente excluyentes. A

continuación se presenta un cuadro donde podemos observar las características de los grados de exclusión según se presentan más o menos en cada una de estas.

Tabla 4. Los grados de exclusión social

	Derecho Vida	Otros derechos	Reacción Social negativa	Acción Auto marginal	Ruptura de normas	Delito
Pobres	+	+	-	-	-	-
Marginados	-	+/-	+	+/-	-	-
Desviados	-	+/-	+	+	+	+

FUENTE: Gil Villa 2002, 24

En esta tabla podemos observar los tres grados de exclusión relacionados con una serie de variables, según la implicación que esta última tiene sobre cada grado. Es así que el signo (+) nos indica un mayor riesgo en cuanto a las variables situadas en la parte superior del cuadro. El signo (-) representa menor riesgo; cuando aparecen combinados +/- el riesgo es medio. Por ejemplo, en la pobreza, el riesgo en el que está las variables “el derecho a la vida” y “otros derechos” es alto, mayor que en cualquiera de los otros grados de exclusión. El riesgo de una “reacción social negativa” es mayor en los procesos de marginación y desviación que en la pobreza; el riesgo de la “acción auto marginal” es menos frecuente entre los pobres, medianamente entre los marginados y elevada en los desviados, al igual que la “ruptura de normas” es más elevado en este grado que en los otros dos, por lo que la proporción se repite en la variable “delitos”.

Pobreza como exclusión de primer grado

La pobreza es entendida actualmente como una carencia de recursos, “la noción de pobreza en última instancia alude a factores materiales cuantificables, a aquellos parámetros que en una sociedad pueden ser considerados en un momento determinado como el mínimo vital necesario para poder vivir adecuadamente” (Tezanos, 1999:17). Por ello hacemos una diferenciación entre lo que es la pobreza y la exclusión social.

La pobreza, debe ser entendida como un estado individual contenido en un proceso estructural más general como la exclusión social. La pobreza es el grado más alto de la exclusión social pues no solo está en juego la pertenencia a un grupo o sociedad sino que pone en riesgo la vida misma. A continuación se presenta una tabla (véase tabla 5) que muestra la diferenciación entre pobreza y exclusión social.

Tabla 5. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social

RASGOS DE DIFERENCIACIÓN	POBREZA	EXCLUSIÓN SOCIAL
Situación	Es un Estado	Es un Proceso
Carácter Básico	Personal	Estructural
Sujetos Afectados	Individuos	Grupos Sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencias económicas)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Ámbito Histórico	Sociedades Industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades pos-industriales y/o tecnológicas avanzadas
Enfoque analítico aplicable	Sociología de la Desviación	Sociología del conflicto
Variables Fundamentales	Culturales y económicos	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización Social
Riesgos Añadidos	Marginación Social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones Personales	Fracaso, Pasividad	Desafiliación, Resentimiento
Evolución	Residual, estática	En expansión, Dinámica
Distancias Sociales	Arriba-Abajo	Dentro-Fuera
Variables ideológicas-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregulador

Fuente: Tezanos, 1999: 32

La primera característica de diferenciación que recogemos es que la pobreza es un estado, a diferencia de la exclusión, que es un proceso. La pobreza tiene un carácter estático; una persona es definida como pobre en relación a su contexto histórico. Lo que quiero decir es que, si en un momento dado de la historia personal de un individuo éste no logra satisfacer el mínimo de bienestar, puede ser considerado dentro de las categorías de pobreza, la cual puede ser medida.

En cambio, la exclusión resulta ser un proceso de carácter dinámico, constantemente en evolución, que inserta al individuo en un sistema de exclusiones que se transforman según intereses determinados socialmente. Tal el caso de una persona excluida en segundo grado (marginado) por un criterio racista. En un momento y para un grupo determinados y para otro grupo social puede ser aceptado e incluso en otro momento histórico puede ser integrado en los grupos que los excluían, por ejemplo, el caso de los niños, que en los siglos previos al XIX era socialmente invisibles, desposeídos de cualquier reconocimiento de derechos. Los niños hoy son considerados como ciudadanos, y como tales son portadores de derechos.

Otra característica de diferenciación entre la pobreza y la exclusión es la que corresponde a los riesgos latentes de ambos fenómenos; mientras que en la pobreza existe un gran riesgo en primer

lugar de lo que refiere a las condiciones vida y la vida misma, en la exclusión social, el riesgo es la desafiliación del grupo, en ambos casos esto puede generar crisis de los nexos sociales.

Por último señalaremos las variables ideológico-políticas que influyen tanto en el aumento de la pobreza y la exclusión social. Así pues, para la pobreza un sistema liberal no asistencial, donde prevalecen condiciones de empobrecimiento y explotación a favor de modelos del que proponen el máximo beneficio, a costa del interés social. En cuanto a la exclusión por ser un fenómeno propio de las sociedades pos-industriales y/o tecnológicamente avanzadas, según Tezanos, el sistema neoliberal desregulado, combinado con la economía de la globalización resulta en la pérdida de garantías sociales que ponen en constante riesgo, entre otras cosas, el empleo, las remuneraciones, las condiciones de la calidad de vida. Dentro de la pobreza como exclusión de primer grado podemos identificar versiones estáticas y dinámicas y con respecto a otros o respecto a niveles, como se muestra en la siguiente tabla (véase tabla 6).

Tabla 6. Versiones de la pobreza/desigualdad

	Estática	Dinámica
Con respecto a otros	Desigualdades de renta/gasto	Empobrecimiento
Con respecto a niveles	Insatisfacciones de necesidades básicas	Exclusión

Fuente: Tortosa, 1999: 63

La marginación como exclusión de segundo grado

“La marginación en sentido amplio amenaza los derechos individuales independientemente del comportamiento del individuo..... implica interacción social con personas no excluidas y en general una reacción social negativa” (Tezanos, 1999: 24)

La marginación tiene relación directa con la cultura. Al hablar de exclusión en segundo grado nos referiremos a procesos de marginación en el ámbito de una determinada cultura, este es el caso de los criterios de exclusión de ciertos grupos por condiciones socioeconómicas desfavorables, como racismo, sexismo, discriminación por pertenencia a minorías indígenas, no nativos del lugar o inmigrantes, y todas las formas de exclusión donde intervenga un carácter meramente cultural donde el individuo no tiene control.

La desviación como exclusión de tercer grado

Lo que separa a los dos primeros grados de exclusión del tercero es la acción del individuo. La clasificación intenta poner orden lógico en la discusión de la exclusión del comportamiento que rompe con la norma. No se ignora en la tercera la responsabilidad del individuo en su acción. Al desviarse de las normas socialmente aceptadas por las mayorías se imponen sanciones sociales y en

algunos casos penales que excluyen a los individuos de algunos o todos los aspectos de la vida social. Reconocemos estos dos tipos de normas:

- Normas consuetudinarias: Preceptos impuestos por la costumbre y que sigue la mayoría.
- Normas penales: Implican un delito. Las son culturales y construidas.

La ruptura de ciertas normas vulnera los derechos de otros. La responsabilidad individual no es solo moral, forma parte de toda una cultura del individualismo en esta fase de la modernidad, en la cual el nivel de exigencia crítica para con uno mismo ha aumentado.

La ruptura de normas puede dar lugar a ciertos tipos de exclusión siempre y cuando el individuo sepa conscientemente que se arriesga a ello, con su acción de ruptura.

El proceso de exclusión-integración

Una componente importante de la exclusión social es su carácter de proceso, como concepto de explicativo de una realidad dinámica. La noción de proceso nos ubica en circunstancias que cambian, que pasan por diferentes fases o etapas, que transcurren en el tiempo. En este apartado instamos explicar las cuatro etapas de este proceso sugerido por Tezanos.

Las etapas o zonas son: en primer lugar el nivel más alto que corresponde a los grupos integrados que no presentan exclusión, que tiene empleo estable e ingresos que les permiten alcanzar niveles satisfactorios de bienestar, presenta fuertes redes de apoyo tanto familiar como social. En la segunda zona ya podemos ver apreciar procesos de exclusión especialmente de marginación social pero también de pobreza aunque no en un nivel tan intenso, esta etapa se caracteriza por empleos precarios e inestables (subempleo o empleos temporales) baja remuneración económica y débiles relaciones sociales, un alto nivel de individualismo con miedos e incertidumbre, los factores de riesgo en esta zona son las crisis familiares o de grupo que debilitarían aún más las relaciones de solidaridad, fracaso escolar, inadaptación cultural e incluso un carácter físico de minusvalías.

La tercera zona es la de asistencia pues ya no se cuenta con un empleo y se vive de las aportaciones del sector público o la beneficencia, se carece de relaciones sociales de solidaridad y suele acompañarse por una actitud de resignación, sus riesgos latentes son el alcoholismo o drogadicción, depresiones y aislamiento que en los casos extremos podría ocasionar una clausura total de lo social.

La cuarta zona ya es propiamente la de exclusión donde la situación laboral de inempleabilidad sería permanente (o por lo menos por un tiempo prolongado) y no se contaría con ingresos seguros (de forma aleatoria), a nivel de las relaciones se sufriría un aislamiento social acompañado por sentimientos de desesperación y anomia, las actitudes irían desde la desviación pasando por la pasividad en algunos casos y en otros volcarían en rebeldía y en casos más extremos en violencia.

A continuación presentamos una tabla (véase tabla 7) que resume estas zonas que dan paso a la exclusión social.

Tabla 7. Las cuatro Zonas Básicas Identificables en el Proceso de Exclusión Social

	Zona de Integración	Zona de Vulnerabilidad	Zona de asistencia	Zona de Exclusión
Situación Laboral	Empleo estable o fijo	Empleo precario o inestable	desempleo	Inempleabilidad
Ámbito económico	Empresas y actividades estables y con futuro	Empresas o actividades económicas inestables o en crisis. Economía desregulada o sumergida	Aportaciones públicas reglamentadas o beneficencia	Aleatoriedad de ingresos
Situación Relacional	Fuertes redes familiares y sociales	Fragilidad relacional. Individualismo	Carencia relacionales compensadas por iniciativas asistidas de inserción	Aislamiento Social
Sentimientos	Seguridad, confianza en el futuro	Miedos. Incertidumbres	Fatalismo, falta de perspectivas	Desesperación, anomia
Actitudes Básicas	Conformismo, emulación	Desconfianza. Inseguridad	Protesta. Resignación	Desviación, pasividad, violencia, rebeldía
Factores de Riesgo	Inestabilidad económica, enfermedades, incertidumbres ante la vida	Crisis familiares, ruptura de solidaridad de grupo, fracaso escolar, inadaptación cultural, minusvalías	Alcoholismo, drogadicción, depresión, aislamiento, clausura social	Enfermedades, accidentes, delitos, suicidio
Posibles iniciativas previsoras y compensatorias	Eficiencia económica, seguros privados	Recualificación profesional, movilidad, motivaciones	Formación, inserciones sociales secundarias, estímulos para la no aceptación pasiva de vivir del estado o la beneficencia	Modelo de asistencia social integral, reorientaciones sociales y económicas

Fuente: Tezanos, 1999: 51

Estas zonas están ordenadas de menor a mayor riesgo desde la integración hasta la exclusión social. Las variables relacionadas en esta tabla nos muestran los principales ámbitos que entran en juego para la movilización de una zona a otra, entre los más importantes consideramos la situación laboral que influye directamente en por lo menos dos de los grados de exclusión y se relaciona directamente con el ámbito económico también considerado en esta tabla por su importancia para los procesos de pobreza. Bajo las principales propuestas para la solución de la exclusión esta la solidaridad que en esta tabla está indicada por la situación relacional; los sentimientos y las

actitudes básicas (destacando la importancia del actor en el proceso de movilidad entre zonas de exclusión) están incluidos pues nos dan un panorama más o menos personal de quienes viven estos procesos; se indican también los principales factores de riesgo que permitirían una movilización hacia arriba en los grados (mas graves) de exclusión y por ultimo algunas sugerencias previsoras que podrían evitar la movilidad a las zonas de más alto riesgo para la integración.

Podemos observar en la tabla anterior (véase tabla 7) los factores de riesgos que son latentes para pasar de una zona de menor grado de exclusión a una de mayor. En la siguiente tabla (véase tabla 8) profundizaremos más acerca de estos riesgos y los clasificaremos como bajo medio y alto para conseguir una escala que vaya desde la integración hasta la exclusión y consideraremos los criterios de trabajo, ingresos, vivienda y relaciones de apoyo social.

Tabla 8. Los Riesgos de la Exclusión Social

Riesgos	Trabajo	Ingresos	Vivienda	Relaciones / Apoyos Sociales
Bajos	Empleo estable	Riqueza, Ingresos suficientes	Vivienda Propia	Familia e integración satisfactoria en redes sociales
Medios	Trabajo precario y/o poco remunerado	Ingresos mínimos garantizados	Vivienda en alquiler, hacinamiento	Crisis familiar, redes sociales débiles. Apoyo institucional compensatorio
Altos	Exclusión de mercado de trabajo	Situación de Pobreza	Infraviviendas, sin techo	Aislamiento, rupturas sociales. Carencia de apoyos institucionales

Fuente: Tezanos, 1999: 45

En el ámbito del trabajo encontramos los menores riesgos cuando se tiene un empleo estable, pero siempre existe la posibilidad de perder ese empleo por causas ajenas a uno mismo; los riesgos medios son un empleo precario como los subempleos donde la actividad laboral no corresponde a la cualificación de la persona y el sueldo es muy bajo o empleos temporales que no dan estabilidad ni seguridad como los jornaleros que trabajan en la pizca por temporadas de cosecha. Y los altos riesgos son cuando se está ya excluido del mercado de trabajo, donde ya no será reclutado para ningún empleo que le permita alcanzar un mínimo para la supervivencia.

Una persona que posee riquezas o ingresos suficientes lo podríamos ubicar en la categoría de bajo riesgo en ingresos, pero si solo posee ingresos mínimos pero garantizados estarán en ubicados en los riesgos medios; en el peor de los casos una persona de alto riesgo en ingresos serian los que no poseen ingresos, son los pobres en términos económicos.

Cuando hablamos de bajo riesgo en términos de vivienda estamos hablando de personas con vivienda propias, cuales quieran que sean las características de la vivienda si esta es propia, el riesgo es mínimo pero cuando la vivienda es alquilada los riesgos son medios pero el riesgo es alto cuando no hay vivienda, o se vive en condiciones no adecuadas a lo que denominan infravivienda.

A mi consideración los riesgos más importantes en el proceso de exclusión se localizan en la relaciones de apoyo social, donde las personas que cuentan con el apoyo de la familia y una integración satisfactoria en redes sociales, cuando hay crisis familiares, las redes sociales débiles y debe haber apoyo institucional compensatorio; el peor de los casos el aislamiento, ruptura social y la carencia de apoyos institucionales son el mayor riesgo de la integración social.

Factores de exclusión-integración

Como ya mencionábamos anteriormente la exclusión social es multifactorial y las manifestaciones de estos factores varían según sociedades, así en algunas sociedades el racismo como forma de exclusión es parte de la cotidianidad.

Para entrarle a un análisis más detallado de estos procesos de exclusión pensamos conveniente señalar y analizar por separado por lo menos los principales ámbitos de la exclusión social: el ámbito laboral, el económico o de ingresos, culturales, acceso a la salud, personales y sociales (relaciones de apoyo social).

La primera advertencia que hacemos es que él para algunos de estos ámbitos los datos cuantificables son inexistentes como por ejemplo las relaciones de apoyo social a diferencia de las laborales donde si hay datos cuantificables.

El empleo

Este ámbito de la exclusión es el más reconocido (incluso en muchos estudios es el único considerado para el proceso de exclusión social). Una consideración de este ámbito es el tiempo, para que el desempleo sea considerado de riesgos para la integración debe presentarse por un tiempo prolongado, aunque este tiempo no está establecido oficialmente algunos estudios lo manejan de 12 meses o más (Informe PNUD 2006). Pero también consideramos la calidad del empleo y la dificultad para acceder a él. La primera variable considerada es el subempleo: cuando una persona es empleada en un puesto laboral inferior a su preparación y esto se refleja en una baja remuneración. La segunda variable es son los empleos temporales que no dan seguridad laboral, ni generan antigüedad (para la jubilación) y en muy pocas ocasiones dan seguridad social. Consideraremos también aquí la oferta del mercado laboral; además de la preparación, edad y experiencia laboral de las personas.

Económico de ingresos

Este ámbito corresponde a los ingresos familiares y tiene un alto grado de relación con el ámbito anterior. La falta de ingresos, ingresos insuficientes e ingresos irregulares serán las principales variables a considerar para este apartado

Cultural

Aquí consideraremos las variables propias de la marginación, los elementos culturales de la sociedad que conlleven a la exclusión de algunos de sus miembros, tales como: la pertenencia étnica, extranjería (inmigrantes), grupos de rechazo político, cultural o religioso, elementos de estigma (incapacidades) analfabetismo (acceso a la educación)

Personal

Aquí estudiaremos las principales variables de los procesos de desviación como las adicciones, antecedentes penales; así como otras variables propias de las personas como la edad y sexo y la implicación de estas en la exclusión social.

Sociales

Este será un apartado central porque estudiaremos la solidaridad y las redes sociales que la promueven especialmente las relaciones familiares y vecinales, para conocer si la existencia de vínculos estrechos entre personas puede ser un factor que ayude a combatir o prevenir la exclusión social.

A continuación presentamos una tabla (véase tabla 9) donde está contenida esta información mostrada un poco más sistemática.

Tabla 9. Principales factores del equilibrio “exclusión – integración”

Variable	Factores de Exclusión	Factores de Integración
Laborales	-Paro -Subempleo -Temporalidad (agricultura, servicios) -Precariedad Laboral -Carencias de seguridad Social -Carencia de experiencias Laborales previas	-Empleo fijo o estable -Buen nivel de ingresos (como asalariado o por cuenta propia) -Condiciones de empleabilidad razonable -Experiencia Laboral
Económicas	-Ingresos insuficientes -Ingresos irregulares (economía sumergida) -Carencia de ingresos -Endeudamiento -infravivienda, hacinamiento -Sin vivienda	-Ingresos Regulares -Fuente alternativa de ingresos -Vivienda Propia

Culturales	<ul style="list-style-type: none"> -Pertenencia a minorías étnicas -Extranjería. Barreras idiomáticas y culturales -Pertenencia a grupos de rechazo (cultural y políticos) -Analfabetismo o baja instrucción -Elementos de Estigma 	<ul style="list-style-type: none"> -Integración Cultural -Perfiles culturales aceptados e integrados -alto nivel de instrucción, posesión de cualificaciones demandadas
Personales	<ul style="list-style-type: none"> -Variables críticas de edad y sexo (jóvenes y mujeres) -Minusvalías -Handicaps personales -Alcoholismo, drogadicción, etc. -Antecedentes penales -Enfermedades -Violencia, malos tratos, etc. -Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas -Pesimismo, fatalismo -Exilio político, refugiados 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad e iniciativa personal -Cualidades personales valorizadas socialmente -Buena Salud -Motivaciones fuertes -Optimismo, voluntad de realización -Facilidad de trato
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> -Carencia de vínculos familiares -Familias monoparentales -carencia de otras redes sociales de apoyo -Entorno residencial decaído -Aislamiento 	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo familiar -Intensa sed social, relaciones -Pertenencia asociaciones -Residencia en zonas en expansión -Integración territorial

Fuente: Tezanos, 1999: 4

A manera de conclusión (o recuento de lo dicho)

En este capítulo hemos presentado un breve contexto social donde de abordó la desigualdad social como fundamento de la exclusión social. También presentamos un modelo de integración social construido con aportes teóricos de diversos autores tanto de América Latina como de Europa.

Este modelo será usado en el capítulo 3 como referente para analizar la política social y muy específicamente al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Programa Oportunidades).

La tabla siguiente (véase tabla 10) presenta a manera de resumen este modelo e incorpora las orientaciones de política social a las cuales nos referiremos en el capítulo 2, y en la última columna podemos observar algunas preguntas en torno al programa oportunidades.

Tabla 10. El Modelo (resumen)

		Orientaciones Prácticas (Indicadores)	Orientaciones de la Política Social	Programa Oportunidades
CARACTERÍSTICAS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	De acceso a bienes y servicios básico	Acceso a la educación Acceso a la Salud Acceso a la alimentación Acceso a los servicios públicos	Políticas orientadas a la inversión en capital social y servicios básicos	¿Facilita el acceso a servicios y bienes básicos?
	Acceso desigual al empleo	Marginación laboral Acceso a los servicios de protección social Discriminación	Políticas sociales vinculadas a la política económica, y a la creación y fomento de empleos Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	¿Facilita el acceso al empleo y promueve la igualdad de oportunidades?
	Mecanismos participativos	Acceso a la información Derechos políticos y civiles	Políticas sociales para la construcción de ciudadanías	¿Promueve la construcción de ciudadanía a través del ejercicio de derechos sociales y políticos?
	Negación de derechos	Derechos humanos Derechos políticos Derechos sociales y económicos	Políticas sociales que incorporen un espectro amplio de derechos	¿Promueve el reconocimiento, ejercicio y respeto de derechos humanos, políticos, sociales y económicos?
GRADOS DE EXCLUSIÓN	Pobreza	Ingreso del hogar Patrimonio	Políticas de largo plazo para romper con el círculo inter-generacional de pobreza	¿Transfiere recursos suficientes para abandonar la pobreza de manera permanente?
	Marginación	Discriminación Segregación	Políticas que promuevan la Igualdad de oportunidades e integración cultural (diversidad social)	¿Reconoce y promueve la igualdad de oportunidades y la diversidad cultural?
	Desviación	Rompimiento de reglas sociales Delito	Políticas que fomenten el fortalecimiento de los lazos comunitarios	¿Incorpora programas comunitarios?
EL PROCESO DE EXCLUSIÓN- INTEGRACIÓN	Zona de integración	Empleo fijo Actividad económica estable Fuertes redes sociales	Políticas que favorezcan la formación de capital social para el desarrollo económico de largo plazo	¿Fomenta el capital social e incide en desarrollo económico?
	Zona de vulnerabilidad	Empleo precario o inestable Actividad económica inestable Fragilidad relacional		¿Favorece el mejoramiento de la calidad de vida y el acceso al empleo?
	Zona de asistencia	Desempleo Aportaciones públicas Carencia relacional	Políticas de asistencia al desempleo temporal	¿Asiste de manera temporal a quienes se quedan sin empleo?
	Zona de exclusión	Inempleabilidad, sin oportunidades de empleo Aleatoriedad de ingresos Aislamiento social	Políticas sociales de capital social vinculantes con el sector productivo	¿Fomenta el capital social y habilidades para el empleo?
FACTORES DE INTEGRACIÓN	Empleo	Empleo fijo o estable Buen nivel de ingresos Condiciones de empleabilidad razonable Experiencia Laboral	Políticas que favorezcan la formación de capital social para el desarrollo económico de largo plazo Mejoramiento de las condiciones laborales	¿Vincula con el sector productivo?
	Ingresos	Ingresos Regulares Fuente alternativa de ingresos Vivienda Propia	Programas de apoyo a la vivienda y al crédito popular. Mejores condiciones laborales	¿Mejora los ingresos familiares y de acumulación de patrimonio?
	Cultural	Integración Cultural	Políticas sociales que reconozcan	¿Reconoce la diversidad

	Perfiles culturales aceptados e integrados Alto nivel de instrucción Posesión de cualificaciones demandadas	la diversidad cultural y las problemáticas regionales, incorporando los derechos sociales y culturales	cultural y las especificidades de la población beneficiaria?
Personal	Capacidad e iniciativa Cualidades personales valorizadas socialmente Buena Salud Motivaciones fuertes Facilidad de trato	Políticas sociales de fomento al desarrollo de habilidades personales y para el trabajo	¿Fomenta habilidades personales para el trabajo?
Social	Apoyo familiar Intensa sed social, relaciones Pertenencia asociaciones Integración territorial	Políticas de fortalecimiento de los lazos comunitarios	¿Fomenta el desarrollo de la comunidad?

En el siguiente capítulo abordaremos algunas nociones y conceptos teóricos referentes a la política social que nos permitan vincularla con la integración social y nos den un panorama amplio para el análisis contenido en el tercer capítulo.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA SOCIAL

*“Los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios”
(Székely 2002, 7)*

El gobierno mexicano, encargado de garantizar una serie de derechos (derechos civiles, económicos, sociales, culturales, políticos, etc.) se ve limitado en sus facultades para responder a las necesidades fundamentales emanadas de esos derechos, en pos de un Estado reducido, eficiente y con finanzas públicas sanas. A la par de este proceso se ha asignado mayores recursos al gasto social: de 70,893.9 millones de pesos en 1980 a 141,830.6 millones en 1999, hasta alcanzar un billón 100 mil millones de pesos en 2008¹.

La política social como parte de la intervención del Estado en la sociedad cumple dos tareas fundamentales: “a) propiciar y cuidar la eficiencia económica del sistema, creando y conservando oportunidades para la acumulación privada de capital y b) generar condiciones de justicia social para la sociedad, pactadas como parte del proyecto de nación derivado del Pacto Social que sustenta al Estado” (Barcelata 2008, 282).

Este capítulo está estructurado básicamente en dos partes. La primera parte, presenta una serie de conceptos relacionados entre sí (como un proceso conceptual) que nos permitan vincular la política social con los procesos de integración y exclusión social, presentados en el capítulo anterior. La segunda parte, es la descripción del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

La vinculación que queremos hacer entre política social y exclusión social, podemos enunciarla de la siguiente manera: *Para que la integración social sea posible, es necesario la construcción de un contexto de justicia social a través del reconocimiento de la condición de ciudadanía de los individuos, por lo que la instrumentación de políticas sociales representa la posibilidad de incorporar a todos a la dinámica social.*

Para explicar mejor este enunciado, comenzaremos con el concepto de justicia social y algunas de sus implicaciones para esta temática.

Justicia social

El concepto de política social está ligado a una noción de justicia social entendida como la protección de los más pobres. Por lo menos así es aceptado entre los mexicanos, según la Encuesta

¹ Declaraciones de Agustín Carstens, Secretario de Hacienda publicadas en el periódico El Universal el 13 de noviembre de 2007.

Nacional de Opinión Pública sobre Políticas Sociales (ENOPPS) aplicada en el año 2002. Esta noción de justicia social está fundada en una concepción de la sociedad cuyo orden imperante es injusto dado que hay “distintos criterios y estrategias de distribución que representan un reconocimiento implícito a que el orden social crea ciertas desventajas para algunos grupos e individuos dentro de la sociedad” (De la fuente, Hernández y Meléndez 2003, 11). Estas desventajas son producto del sistema de desigualdades, por lo que el paradigma de justicia social implica también la superación de ellas, por lo que la igualdad se da como condición básica. Pero la igualdad no es absoluta de ningún modo, sino que es comprendida como equidad, como una valoración de la condición humana sin importar las diferencias sociales, culturales o de género. Esta valoración en términos políticos es reconocida como la condición de ciudadanía, por la cual se constituyen a las a los individuos en sujetos portadores de derechos y obligaciones enmarcados en un contexto de libertad.

John Rawls en su libro *Teoría de la Justicia* describe esto mismo formulando dos principios centrales para comprender la justicia social: “en primer lugar, determinaría un principio de libertades según el cual todos tendrían los mismos derechos y libertades. En segundo lugar, establecerían un principio de diferencia que señalaría que bajo un contexto caracterizado por la existencia de desigualdades económicas y sociales, éstas deben estar estructuradas de manera tal que aseguren dos cosas: uno, que los menos aventajados sean quienes reciban mayores beneficios; y dos, que los cargos y posiciones dentro de la sociedad estén abiertos en condiciones de justa igualdad de oportunidades para todos” (De la fuente, Hernández y Meléndez 2003, 12). Estos principios resuelven en parte la disyuntiva entre la igualdad y la diferencia pero ponen sobre la mesa la discusión en torno la práctica de estos principios.

El primer principio requiere del Estado ser garante de los derechos y libertades, el segundo que intervenga en las estructuras económicas y sociales, asegurando así la igualdad de oportunidades. Esto implica que el Estado tiene un papel fundamental en la construcción de la justicia social y su intervención en los procesos, instituciones y estructuras sociales se ve legitimada. Como ya mencionamos, la justicia social es entendida en primer lugar como la protección de los más pobres, y la pobreza es causada por el mal funcionamiento de los diferentes órdenes de gobierno (según la ENOPPS 2002) por lo que los mexicanos opinan que para acabar con la pobreza, el gobierno debe intervenir.

¿Cómo debe intervenir el Estado? La política social, en su sentido más amplio, ha sido una parte de la respuesta a esta interrogante. Buena parte del papel histórico de la política social de México se ha limitado a generar medidas paliativas contra los efectos negativos de la economía en la población vulnerable. Desde una perspectiva más amplia, la intervención del Estado en, por ejemplo, los sectores de educación y salud, ha representado un pilar importante en las condiciones

de bienestar y desarrollo social, pero también en la constitución de una hegemonía cultural. La política social fue usada de igual manera como mecanismo clientelar para la obtención de votos en las elecciones a cargos públicos. Pero para vincular la política social con la justicia social (o con la equidad social), fue necesario introducir la igualdad de oportunidades como elemento central. A continuación abordamos el tema de manera más amplia y desde la inclusión social.

Igualdad de oportunidades

Ya hemos mencionado que el aspecto más importante de la justicia social es la igualdad de oportunidades. Este concepto ha sido la respuesta al dilema de la equidad social: ‘somos iguales en tanto tenemos las mismas oportunidades’. Si aceptamos que vivimos en una sociedad de mercado donde se establecen relaciones acotadas por la competencia, entonces una competencia justa impone como principio esencial un punto de inicio igual para todos. Por ejemplo, el acceso universal a una educación de calidad, es un principio de igualdad de oportunidades cuando tanto los niños pobres como los ricos tienen acceso a la misma educación. Una educación igual para todos, proporciona la oportunidad de aspirar a determinados puestos sociales en igualdad de condiciones y sean elegidos para ocupar estos puestos los mejores aspirantes.

La igualdad de oportunidades no implica igualar todos los aspectos de la vida de los individuos, sino proporcionar la base en la cual se de la justa competencia entre los individuos. Esta base no es otra cosa que el igual ejercicio de los derechos que los ciudadanos portan, en especial los derechos a la educación y a la salud.

Educación e igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades en educación puede ser entendida de dos formas complementarias. La primera es igualdad de oportunidades en educación, entendida como el acceso universal de los ciudadanos a la educación de calidad. Esto genera las condiciones necesarias para finalizar con éxito el proceso educativo. La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º establece lo siguiente “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, distrito federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.” (Artículo 3º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Por lo que se establece que la educación básica es derecho de los ciudadanos y obligación del Estado. El acceso a la educación forma parte del proceso de integración de los individuos al sistema social. Es importante destacar el componente de calidad en la educación como elemento de equidad social. Una educación cuya calidad varía según criterios geográficos, económicos o sociales, es una educación que reproduce los procesos de desigualdad a los que la igualdad de oportunidades pretende erradicar.

La segunda forma es entender la educación como generadora de igualdad de oportunidades, como una plataforma que permita el acceso a una mejor calidad de vida y a un ingreso. Existe (por lo

menos en términos teóricos) una relación directa entre la educación y el empleo. Entre más y mejor sea la educación existen mayores posibilidades de acceder a un empleo con mejores condiciones y remuneraciones. Una educación de calidad universal permitiría una competencia por los puestos de trabajo, donde las habilidades personales (responsabilidad, empeño, etc.) y no sus condiciones sociales o económicas (etnicidad, clase social, género, etc.) sean las determinantes para ocupar esos puestos.

Salud e Igualdad de Oportunidades

Al igual que la educación, la salud es un componente de la igualdad de oportunidades y exige una igualdad de oportunidades es su acceso y la calidad de sus servicios.

Pero a diferencia de la educación, la salud tiene características particulares en sus programas y aplicaciones, así como en la administración, y requieren de un análisis distinto.

En el Protocolo de San Salvador de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, al cual México se suscribe, en el artículo 10 se puede leer: “El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud” (Observatorio de política social y derechos humanos 2008). Así, para que la salud genere igualdad de oportunidades es necesario garantizar un acceso universal a servicios amplios y de calidad tanto en la información, prevención como en la atención oportuna de padecimientos. De lo contrario, el componente de salud resulta ser otro de los mecanismos de reproducción de la desigualdad social.

En México, el acceso o filiación al sistema de salud se da a través del empleo formal y es parte de las prestaciones de seguridad social que ofrece el estado a los trabajadores. Sin embargo, esta prestación tiene un costo para los trabajadores y patrones quienes deben pagar cuotas obligatorias, y resulta indispensable ya que el servicio médico está vinculado institucionalmente al sistema de pensiones y jubilaciones.

Otra parte de la atención médica corresponde a los servicios privados, especialmente aquellos financiados a través de la adquisición de seguros, que permitan sufragar alguna eventualidad sin vulnerar las condiciones económicas de la familia.

Ante este régimen de acceso a la salud, al principio de esta década “más del 50% de la población se encontraba fuera de la cobertura de las instituciones públicas de seguridad social” (Informe de resultados del Servicio de Protección Social en Salud 2008, 3). Por ello, en el 2004 inicia

operaciones el Servicio de protección social en salud, mejor conocido como *Seguro Popular*, que pretende alcanzar la universalización de la cobertura en salud. El Seguro Popular propone una afiliación a los servicios de protección social a través de un esquema de financiamiento tripartito basado en las aportaciones familiares, del gobierno federal y gobiernos estatales y la cuota social del Estado Nacional, que se refiere a la aportación que hace el Estado a todos los sistemas de salud.

Tanto en educación y salud, el acceso universal a los servicios y la calidad de estos, son requisitos indispensables y de primer término en la generación de igualdad de oportunidad, por lo que la política social se presenta como mecanismo institucional de acceso a bienes básicos para aquellas personas y familias que no puedan acceder a ellos por sus propios medios. El eje rector *Igualdad de Oportunidades* contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, especifica que la “finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 143). De aquí entendemos que la política social mexicana tiene, en primer lugar, un carácter compensatorio, el cual al asegurar el acceso universal a la educación, salud, alimentación y vivienda (bienes básicos) genere las condiciones de competencia justa en un plano de igualdad de oportunidades.

Para que estas políticas sean efectivas en el largo plazo, deben superar el carácter compensatorio y generar oportunidades para todos. No solo se debe tener la posibilidad de ocupar un puesto en la sociedad, sino que el sistema social tanto político como económico debe ofrecer oportunidades de desarrollo e integración a todos aquellos que lo deseen según su esfuerzo. Es por ello que “Para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica. Sólo una economía competitiva será capaz de generar más empleos y oportunidades de mayores ingresos para un mucho mayor número de mexicanos. Al mismo tiempo, sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece.” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 143-144). Por lo que un proyecto nacional basado en la igualdad de oportunidades tiene como requisito necesario un reparto equitativo, acceso de los bienes públicos, y la construcción de una economía capaz de beneficiar a todos, capaz de permitir salir de la pobreza a quienes viven en ella. Por lo que “recaen sobre la política social exigencias mayúsculas: no sólo tiene que contribuir a que los sectores más vulnerables y pobres de la población cuenten con las condiciones mínimas para garantizar un piso básico de educación, salud y alimentación; también debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una movilidad y una participación sociales que conduzcan a nuevas y mejores oportunidades para todos, los más pobres sin duda, pero también los otros sectores de la sociedad que viven precariamente y sin seguridad” (Cordera, Lomelí 2005, 27).

Derechos sociales

La igualdad de oportunidades no es solo retórica discursiva de la política, ni buena intención de algunos gobernantes. La igualdad de oportunidades es una aspiración de la sociedad mexicana expresada en los derechos sociales incluidos en la Constitución Política de 1917 (primera vez que una constitución incluyó los derechos sociales). Los derechos sociales son aquellas obligaciones que tiene el Estado con sus ciudadanos, de carácter cohesionador y universal, y que aseguran niveles de vida digna.

Para este trabajo es importante señalar que la exclusión social tiene su aplicación en la negación de derechos.

Entre los derechos sociales de los ciudadanos se consideran los derechos del trabajo, los derechos económicos, los derechos de la salud, los derechos de asistencia, los derechos de educación y por último los derechos culturales. Estos derechos, hoy considerados fundamentales para el desarrollo de los ciudadanos, se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyéndose en derechos para los ciudadanos y obligaciones para el Estado (véase tablas 11 y 12).

Tabla 11. Derechos sociales de los ciudadanos

Derecho	Definición	Indicadores
Derecho del Trabajo	Garantizar el ejercicio de una actividad laboral en determinadas condiciones.	<ul style="list-style-type: none">• Retribución al trabajo realizado• Derecho a huelga• Participar en la gestión de la empresa
Derechos Económicos	Procurar para la persona una autosuficiencia económica digna	<ul style="list-style-type: none">• Derecho a la propiedad privada• Ejercer actividad lucrativa• Recibir remuneración suficiente
Derechos de la Salud	Proporcionar las condiciones de salubridad que permita el desarrollo vital de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none">• Protección contra la enfermedad• Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo• Derecho al ocio y al descanso diario• Vivienda sana y confortable• Ambiente sano y equilibrado
Derechos de Asistencia	Se orienta a crear una red de protección de aquellos ciudadanos que han caído en situaciones en las que pelagra su supervivencia y no son capaces de superar dichas situaciones por sus propios medios	<ul style="list-style-type: none">• Protección frente al desempleo• Derecho a la seguridad social• Derecho a la asistencia pública y los servicios sociales.• Entre otros
Derechos de Educación	Garantizar el acceso a una instrucción, al desarrollo de las capacidades humanas y profesionales	<ul style="list-style-type: none">• Derecho a la enseñanza• Derecho a la formación profesional• Derecho a la información
Derechos	Protege los vínculos del individuo con su	<ul style="list-style-type: none">• Lengua

Culturales	universo cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Tradiciones • Creaciones intelectuales • Participación en la vida cultural
------------	-------------------	--

Fuente: Construcción propia con datos de Díaz Martínez p. 162

Estos derechos son reconocidos en México tanto en la Constitución como en la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como en el nivel continental por el Protocolo de El Salvador.

Tabla 12. Los Derechos sociales en México y América Latina

Derecho	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Derecho al trabajo	Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.	Artículo 6. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.
Derechos económicos (derechos del trabajo)	Artículo 123. Fracción VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.	Artículo 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: <ul style="list-style-type: none"> a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: <ol style="list-style-type: none"> 1) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; 2) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

<p>Derecho a la salud</p>	<p>Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar</p>	<p>Artículo 12. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figuran las necesarias para:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.
<p>Derecho a la educación</p>	<p>Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, distrito federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p>	<p>Artículo 13.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. 2. Se reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: <ol style="list-style-type: none"> a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. 3. Se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos

escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Derechos culturales

Artículo 15.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Fuente: Construcción propia con datos de la Constitución Política Mexicana y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los derechos sociales son, en términos de Tezanos, el fundamento del <<deber ser>> de la sociedad como un todo integrado, a través del ejercicio de esos derechos; en contraposición a una sociedad <<que es>> del cual algunos miembros, son excluidos. Cuando estos derechos son condicionados o no aplicados o cuando existe aplicación diferenciada por motivo de condición social (o cualquier factor de discriminación), podemos señalar la presencia de exclusiones sociales, “lo que se abre como gran desafío a la política social es la ciudadanización de los derechos sociales” (Cordera, Lomelí 2005,27). Esto es, incorporar todos los derechos sociales a las prácticas y acciones de los programas sociales, pero con especial énfasis en lo que se refiere al empleo; esto como mecanismo de integración que permita superar la condición de exclusión para participar de los beneficios del sistema social. Por ello, en el siguiente apartado hacemos un abordaje teórico de la política social y algunas de sus estrategias usadas y propuestas para incorporar los derechos sociales.

La Política social

La política social es el mecanismo de intervención del Estado para proteger a la población vulnerable de los desequilibrios y embates del mercado, como lo sostiene Popper al afirmar que la

política social “más particularmente puede concebirse, como un programa político racional para la protección de los económicamente débiles (p. ej. Restringir la explotación, reducir la jornada de trabajo, ofrecer seguridad contra la incapacidad, la desocupación y la vejez, etc.), y garantizar por ley un nivel de vida digno a todos. Es decir, invalidar cualquier forma de explotación basada en la debilidad económica de un individuo” (Popper 1957, 323).

Con base en ello sostenemos que la mejor manera de proteger a los individuos es generando oportunidades de integración a través del acceso a empleos bien remunerados, que garanticen un bienestar social integral y un amplio reconocimiento de los derechos humanos, civiles y políticos, sociales, económicos y culturales. “De este modo puede afirmarse que la política social es resultado histórico del reconocimiento y la incorporación del derecho social de los individuos al bienestar social como objetivo del proyecto nacional, en la medida que la justicia social ha sido incorporada dentro de los principios filosóficos del Estado moderno.” (Barcelata 2008, 130). Un Estado justo (una sociedad justa) es aquel que tiene las condiciones de equidad en el ejercicio (acceso y práctica) de los derechos sociales, por lo que la política social se vuelve el mecanismo institucional para garantizar ese ejercicio a quienes no lo pueden hacer por sus propios medios, o por lo menos así se ha argumentado hasta ahora.

Ante esto, la política social se presenta como un dilema entre generar acciones enfocadas a la población desprotegida o generar acciones para toda la población. Hoy se debate entre los teóricos sobre el papel del Estado y dentro de ese papel, el de la política social. Si la política social debe garantizar el ejercicio de los derechos sociales para todos, entonces la cuestión está entre: beneficiar a todos los ciudadanos o compensar a aquellos que no lo pueden hacer por sus propios medios. Este dilema es protagonizado por quienes opinan que el carácter de las políticas sociales debe ser universalista y por quienes piensan que la focalización de las acciones de la política social es la mejor estrategia.

Los universalistas proponen que el Estado garantice los mínimos de bienestar enunciados en los derechos sociales, de manera que todo ciudadano participe de los beneficios del ejercicio de esos derechos con la misma calidad (hay que resaltar que la calidad es un elemento importante de esta propuesta). En el universalismo básico², esto implica que el Estado sea quien administre y distribuya bienes esenciales de los principios de ciudadanía (ejercicio de derechos) tales como la alimentación, la educación, los servicios de salud, la seguridad social, entre otros. Un modelo de política social como este, facilita los procesos de integración social al reducir la brecha de desigualdades producto del diferente acceso y diferente calidad de los servicios básicos. Esta

² Universalismo básico: propone un conjunto limitado de prestaciones básicas, con los estándares de calidad que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal (Filgueira et, al 2006, 2).

propuesta va encaminada, pues, bajo el esquema más amplio de igualdad de oportunidades, hacia una sociedad más cohesionada y con mayores posibilidades de desarrollo. Pero las limitaciones presupuestarias son el principal obstáculo para la instrumentación de este tipo de modelos, ya que los costos para el Estado resultan ser muy elevados.

Ante esto, la focalización de las políticas sociales se presenta como una alternativa con costos menores, ya que plantea que el Estado sólo ofrezca esos servicios a aquellas personas que por su condición socioeconómica no puedan adquirirlos en el mercado. La focalización propone racionalizar el gasto social, dirigiendo las acciones de política social sólo a los sectores excluidos de la sociedad para generar equilibrios, reducir la brecha de desigualdades y compensar a quienes han sufrido los embates por parte de la economía y el modelo capitalista de mercado. No pretendemos profundizar en la discusión entre focalización y universalismo, solo queremos mencionarlas como alternativas posibles, graduales y modificables de las estrategias de integración y combate a la pobreza, y como referente para profundizar más nuestro análisis.

En tanto, la temática que nos ocupa es el papel de la política social en la integración de sus beneficiarios. Es importante señalar las acciones de la política social que se instrumentan en la actualidad y cómo están estructuradas. Tenemos dos tipos de acciones: acciones amplias y acciones dirigidas, (véase tabla 13). Las acciones amplias (universalistas), son aquellas que involucran a la población en general y que corresponden a la instrumentación de los derechos sociales. Por su parte, las acciones dirigidas (focalizadas), son mecanismos de apoyo para el ejercicio de los derechos sociales. En la siguiente tabla se enlistan las acciones correspondientes a cada tipo.

Tabla 13. Acciones de la Política Social

Política Social	
Acciones amplias (población en general)	Acciones dirigidas (población vulnerable focalizada)
<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Seguridad Social • Capacitación Laboral • Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del capital humano (salud, nutrición y educación) • Oportunidades de ingreso • Desarrollo del capital físico (infraestructura social básica)

Fuente: Levy y Rodríguez 2005, 2

En este trabajo nos hemos enfocado más al análisis de las acciones dirigidas de la política social ya que la población beneficiada con su aplicación son los excluidos, tema de este trabajo.

Nuestro análisis no deja de lado las acciones amplias de la política social, sino que las toma como elemento contextual del papel del Estado en torno a la integración social.

Ambas acciones son complementarias en un solo mecanismo de integración social. Una se propone crear un marco general de bienestar social y la otra incorporar a la población a sus beneficios.

Aunque los propósitos y objetivos de la política social son claros, no podemos dejar de tomar en cuenta que se encuentra inserta en la estructura social, que aunque no es determinante, condiciona en buena medida su aplicación y resultados, así como también la concepción con la que se diseñan los programas sociales.

Política social del neoliberalismo

Todo proceso que tiene lugar en una sociedad está enmarcado en un contexto estructural que **ejerce influencia sobre** la acción y las consecuencias de la acción. Este apartado pretende echar un vistazo al neoliberalismo como estructura sociopolítica y económica, y las políticas sociales concebidas dentro de este modelo.

Debemos advertir que se trata de una descripción que de ningún modo pretende ser exhaustiva. Más bien, interesa advertir sobre la presencia de la estructura social en el diseño, instrumentación y resultados de los programas de política social, ya que la política social ha servido en diferentes momentos de la historia como forma de legitimación del orden social imperante.

El modelo neoliberal es un paradigma de sociedad caracterizado básicamente por el dominio de los procesos de libre mercado, en tanto que el Estado va abandonando algunas de sus funciones reguladoras (intervenciones sociales) para constituirse en un órgano administrativo. Carlos Vilas describe de manera muy simplificada cuatro características del modelo neoliberal en Latinoamérica: “1) desregulación amplia de la economía, 2) aperturas asimétricas, 3) desmantelamiento del sector público y 4) autonomía del sector financiero respecto a la producción y el comercio” (Vilas 1997, 934).

El modelo neoliberal es una fusión de capitalismo y valores liberales; funciona bajo el supuesto de la autorregulación del mercado, y supone que las fuerzas dentro del juego de mercado encontrarán puntos de equilibrio sin la necesidad de la intervención del Estado: “el mercado constituye el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos y la reducción del Estado es el monte y el móvil de esta ideología” (Draibe 1994, 183). El Estado mínimo sería el paradigma de Estado, el cual abandona algunas de sus funciones, en especial aquellas denominadas asistencialistas o referidas al Estado de bienestar, y las privatiza. También deja al juego de mercado las necesidades humanas básicas.

A la economía ya no se le pide que distribuya sino que genere desarrollo económico sostenido, por lo que supone un periodo de ajuste para lograrlo. Es en este periodo de ajuste donde interviene la política social concebida como algo transitorio.

Como sistema de relaciones sociales, hay una primacía de lo individual sobre lo colectivo; la organización social o sindical vive una crisis ante un aparente avance del individualismo como forma de gestión de los recursos disponibles. Es la conversión del ciudadano (portador de

derechos) en consumidor (adquiridor de derechos) que diluye el concepto de desarrollo social. Eficiencia y eficacia son los valores centrales que le permiten obtener la mayor cantidad de ganancias (aprovechamiento) con la mínima inversión de recursos.

Es en este contexto las políticas sociales son concebidas como “un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población artificialmente integrados” (Vilas 1997, 934). En la mayoría de los casos, la política social termina instrumentando mecanismos paliativos ante la pobreza, principalmente, por lo que va perdiendo su función integradora, “mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apuntan a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza” (Vilas 1997,935).

Vilas menciona tres aspectos de la política social del neoliberalismo: la privatización, la focalización y la descentralización.

Ya que el neoliberalismo presenta la privatización del sector público como estrategia de operación del Estado, las privatizaciones de la política social no son la excepción; involucra la transferencia, por ejemplo, de la administración de los servicios de educación, salud y pensiones a manos del sector privado. Esto se fundamenta “en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades a que induce su gratuidad” (Vilas 1997, 936).

La focalización de las políticas públicas referentes a lo social, como ya apuntamos, es una estrategia para reducir los costos y enfocar los beneficios a un determinado grupo social con desventajas, por lo que las políticas también deben ser selectivas.

La descentralización también caracteriza al neoliberalismo, y en el caso de las políticas sociales, asume la importancia de regionalizar las estrategias a través de agencias gubernamentales de menor nivel.

¿Son diseñadas y aplicadas las políticas sociales bajo estas premisas [o modelo] en México? Antes de continuar debemos advertir que México no es propiamente dicho un país modelo de neoliberalismo, ni ha abandonado la instrumentación de los servicios de bienestar públicos pero en cambio sí ha adoptado (e intentado adoptar) algunas de las estrategias propuestas por el [Consenso de Washington](#) y los grandes organismos promotores del neoliberalismo (por ejemplo el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), e incluso hoy en día se discuten las reformas estructurales que permitan adoptar estas estrategias.

El Consenso de Washington consiste en diez propuestas de políticas supuestamente aceptadas por todos los políticos y burócratas públicos y privados de Washington: Disciplina fiscal, privatización, desregulación, protección de los derechos de propiedad, prioridad del gasto público en educación y salud, reforma impositiva, liberalización de las políticas comerciales, tipos de cambio competitivos, apertura a la inversión extranjera directa, tasas de interés positivas pero moderadas.

A continuación, describiremos Oportunidades, el programa de política social más importante del gobierno federal.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En México, 44.7 millones de personas viven en pobreza patrimonial, de los cuales 14.4 millones sufren de pobreza alimentaria (según datos de la ENIGH 2006). Ante esta situación, desde 1997 el gobierno federal instrumenta el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (denominado en un principio Programa de educación, salud y alimentación Progresá y reformado en el año 2000 bajo su nombre actual), para “apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida” (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008, 8).

El Programa Oportunidades hace transferencias bimensuales en efectivo y en especie (suplementos alimenticios) a las familias beneficiarias condicionadas al cumplimiento de las corresponsabilidades: asistencia periódica al centro de salud y asistencia regular de los hijos a la escuela. De la misma manera, otorga becas como apoyo para que los hijos no abandonen la escuela por la necesidad de integrarse al mercado laboral para aumentar el ingreso familiar. “En el corto plazo estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y, a mediano plazo impulsan el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a las escuelas” (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008, 10). En el largo plazo los programas de política social deben contribuir a la erradicación de todas las formas pobreza y rezago social, como lo sustenta la Visión 2030 contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, que establece como plazo para ello el año 2030.

“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el

que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina” (Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012, 2006: 25).

Para lograr este objetivo nacional, la política social y sus programas deben encaminarse a instrumentar un mecanismo que rompa el denominado círculo inter-generacional de la pobreza, que no es otra cosa que asegurar que la siguiente generación no sufra los embates de la pobreza garantizando mecanismos y condiciones de bienestar y desarrollo sustentable a largo plazo para que quienes ya salieron de la pobreza no vuelvan a caer en ella.

Los componentes del Programa

Como ya hemos mencionado en otros apartados, existen elementos importantes tanto para la igualdad de oportunidades, como para el ejercicio de los derechos sociales y el desarrollo de capacidades que permitan superar la pobreza. Es por ello que los programas de política social son intervenciones del Estado en esa materia y forman parte del Programa de Desarrollo humano Oportunidades como componentes. Estos componentes son: transferencias en efectivo, educación, salud, alimentación y el componente de género.

Transferencias en efectivo

Es el componente central del programa, y se refiere a la distribución de recursos monetarios bimensuales con la intención de mejorar la alimentación y el patrimonio familiar. Los montos de estos apoyos se otorgan en forma mensual (aunque la entrega se realiza cada dos meses) y se distribuyen como se presenta en la siguiente tabla (véase tabla 14).

Tabla 14. Montos máximos mensuales de una familia

Monto máximo mensual de una familia Enero-Junio 2009		
	Con becarios en Primaria y Secundaria	Con becarios en Primaria, Secundaria y Educación Media Superior
Apoyo alimentario	\$ 210.00	\$ 210.00
Apoyo energético	\$ 55.00	\$ 55.00
Apoyo Vivir Mejor	\$ 120.00	\$ 120.00
Monto máximo de becas	\$ 1,070.00	\$ 1,960.00
Monto máximo de apoyos	\$ 1,455.00	\$ 2,345.00

Fuente: Reglas de operación corresponsales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El apoyo Vivir mejor, es un apoyo de ajuste ante el incremento internacional de los precios de los alimentos. También se otorga un apoyo de \$ 295.00 pesos por cada adulto mayor de 70 años que viva con las familias beneficiarias.

El monto máximo de las becas es la cantidad máxima de dinero transferida a las familias independientemente de la cantidad de hijos que se encuentren estudiando. Este monto máximo es distribuido entre los estudiantes de la familia para que todos cuenten con una beca.

Los montos de los diferentes apoyos se actualizan cada seis meses, ajustándose al incremento de la inflación, por lo que los apoyos pueden variar según el cambio de precios especialmente de los artículos de consumo básico.

Estos apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades, que se denominan así porque suponen que para la erradicación de la pobreza existen dos elementos fundamentales (por lo menos esos reconoce el programa): la responsabilidad del Estado y la responsabilidad y esfuerzo de los individuos en situación de pobreza para salir de ella. Son dos las corresponsabilidades exigidas por el programa:

- En el componente de educación, los hijos de una familia beneficiaria del programa deben estar inscritos y asistir regularmente a una institución de educación.
- En el componente de salud, deben asistir a visitas periódicas a la unidad de salud (cada seis meses a revisión), así como a talleres o pláticas mensuales (principalmente las madres de familia) que organiza el sector salud.

Al cumplir con estas corresponsabilidades se pueden cobrar los apoyos económicos, lo cual supondría un mejoramiento inmediato de las condiciones de vida de los beneficiarios del programa.

Componente de Educación

La educación es una de las maneras institucionales que posibilita la movilidad social ascendente al desarrollar capacidades y conocimientos que permiten integrarse al mercado laboral con un empleo remunerado. Bajo el supuesto de que a mayor escolaridad mayores posibilidades hay de conseguir un mejor trabajo, el programa le apuesta a que los niños, niñas y jóvenes acumulen educación para que superen la pobreza y rompan con el también ya mencionado círculo inter-generacional de la pobreza.

Si bien la educación es una corresponsabilidad, muchas de las familias en pobreza extrema requieren de la mano de obra de todos sus miembros, aun cuando estos sean niños (menores de 12 años) jóvenes o ancianos para completar el gasto del hogar. Por ello, este programa otorga becas a los hijos de las familias beneficiarias que se encuentren estudiando la educación básica y media

superior. Este apoyo es diferenciado por género, otorgando un monto mayor de beca a las mujeres estudiantes de secundaria y media superior.

El apoyo diferenciado entre hombres y mujeres es un importante incentivo en la búsqueda de la equidad de género, ya que las mujeres “tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y a edades más tempranas” que los hombres (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008, 18), debido a que en muchos casos se incorporan al trabajo domestico, mientras las madres de familia realizan alguna actividad lucrativa, por lo que se encuentran en desventaja en sus oportunidades para abandonar la pobreza.

Las becas comienzan a aplicarse desde el tercer año de la educación primaria debido a que es ahí cuando se incrementa la deserción escolar. Los montos de las becas son crecientes a medida que el grado que se cursa sea más alto. Para el semestre comprendido de enero a junio de 2009 se presentan en la siguiente tabla (véase tabla 15).

Tabla 15. Montos mensuales de becas educativas

Montos mensuales de becas educativas Enero-Junio 2009		
PRIMARIA		
	Hombres y Mujeres	
Tercero	\$ 140.00	
Cuarto	\$ 165.00	
Quinto	\$ 210.00	
Sexto	\$ 280.00	
SECUNDARIA		
	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 410.00	\$430.00
Segundo	\$ 430.00	\$ 475.00
Tercero	\$ 455.00	\$ 525.00
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		
	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 685.00	\$ 790.00
Segundo	\$ 735.00	\$ 840.00
Tercero	\$ 780.00	\$890.00

FUENTE: Reglas de operación corresponsales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Dentro de los apoyos en este componente está el apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares. Para primaria el apoyo es de \$ 165.00 por ciclo escolar más \$ 85.00 por concepto de reposición de útiles escolares. Para los becarios de educación secundaria y media superior es de \$ 310.00 pesos y se entrega al inicio del ciclo escolar en una sola exhibición (datos obtenidos del las reglas de operaciones del programa para 2009).

Dentro de este componente se desarrolla el programa “Jóvenes con Oportunidades”, que otorga un apoyo económico diferenciado a jóvenes que concluyan su educación media superior antes de cumplir los 22 años. La mecánica es acumular puntos desde tercero de secundaria, para cambiarlos por dinero al concluir la educación media superior. Esto permitiría que iniciaran sus estudios de educación superior y gestionar una beca en Pronabes.

Componente de Salud

La salud es un factor importante en el desarrollo social, y como componente del programa Oportunidades es una corresponsabilidad para abandonar la pobreza y como condición necesaria en la acumulación de capacidades y la formación de capital social.

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas: “atención a la salud, acciones para promover la mejor nutrición y fomentar y mejorar el auto-cuidado de la salud” (Lineamientos operativos de oportunidades 2009, 5)

Los beneficiarios del programa Oportunidades son afiliados al seguro popular (prevenimss o línea de vida) que garantiza el paquete básico de servicios de salud. Este paquete consta de: “Saneamiento básico a nivel familiar; Planificación familiar; Atención prenatal, del 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 auto-cuidado de la salud; prevención y detección del cáncer cérvico-uterino” (SEDESOL, boletín informativo 2009)³.

Además del paquete básico de servicios de salud, el programa Oportunidades ofrece talleres comunitarios de capacitación para el auto-cuidado de la salud. La asistencia a los talleres es obligatoria como corresponsabilidad para el cobro de las transferencias en efectivo, además de las citas periódicas de todos los miembros de la familia a la unidad de salud.

Los temas de los talleres comunitarios de capacitación para el auto-cuidado de la salud son los siguientes (véase tabla 16).

Tabla 16. Temas de los talleres comunitarios

• Uso del Complemento Alimenticio	• Parasitosis/Ciclo de desparasitación
• Alimentación y salud	• Infecciones respiratorias agudas (IRA's)
• Saneamiento básico a nivel familiar	• Tuberculosis
• Participación social	• Hipertensión arterial y diabetes
• Adolescencia y sexualidad	• Prevención de accidentes
• Planificación familiar	• Manejo inicial de lesiones
• Maternidad sin riesgo	• Salud bucal
• Embarazo	• Enfermedades transmitidas por vectores y alacranismo
• Alimentación durante el embarazo y la lactancia	• Prevención de las adicciones
• Parto y puerperio	• Infecciones de transmisión sexual
• Cuidados del recién nacido	• Prevención de VIH/SIDA
• Lactancia materna y alojamiento conjunto	• Género y salud

³ <http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/fraccion7.htm>

• Cáncer de mama y cérvico uterino, toma de Papanicolaou y autoexploración mamaria	• Violencia intrafamiliar
• El menor de un año	• Climaterio y menopausia
• El mayor de un año	• Acciones básicas en caso de desastres
• Vacunas	• Atención al adulto mayores (vacunas del adulto mayor)
• Estimulación temprana	• Discapacidad
• Diarreas y uso del VSO	• Otros temas vinculados a la situación epidemiológica local

FUENTE: Lineamientos operativos de Oportunidades 2009

Dado que la intención es evitar la reproducción de la pobreza inter-generacional, el programa atiende particularmente a los jóvenes que son becarios de educación media superior, quienes deben asistir a diez talleres para poder cobrar su beca. Estos talleres son (véase tabla 17):

Tabla 17. Temas de capacitación para el auto-cuidado de la salud para becarios de educación media superior.

1. Adolescencia y sexualidad
2. Planificación familiar
3. Prevención de accidentes
4. Prevención de adicciones
5. Infecciones de transmisión sexual
6. VIH/SIDA
7. Género y salud
8. Violencia intrafamiliar
9. Nutrición
10. Entornos favorables para la salud comunitaria

FUENTE: Lineamientos operativos de Oportunidades 2009

El programa Oportunidades también apoya a las instituciones y servicios de salud estatales para que ofrezcan la cobertura y los servicios del paquete básico de salud. Por ello las unidades médicas donde se atiende a los beneficiarios del programa “deben contar con el personal y el equipamiento, así como con los medicamentos y materiales suficientes y necesarios para dar respuesta, con una atención de calidad, a la demanda que genera el programa” (Lineamientos operativos del programa Oportunidades 2009, 8).

Componente de Alimentación (y otros apoyos)

La pobreza alimenticia es la forma más severa que existe de pobreza y 14.4 millones de mexicanos la sufren. Por ello la transferencia en efectivo a las madres de familia tiene la intención de mejorar la calidad, cantidad y variedad de alimentos que se consumen en el hogar. Este apoyo es de \$210.00 pesos mensuales. A la par se entrega un apoyo de \$120.00 pesos denominado Vivir mejor como paliativo ante el aumento internacional de los precios de los alimentos.

El programa entrega también complementos (suplementos) alimenticios a niños con desnutrición menores de 5 años, y a mujeres embarazadas o en lactancia.

A manera de conclusión

En este capítulo pretendimos ofrecer, por un lado, un panorama teórico con algunos conceptos que nos permiten vincular la política social con la exclusión social; y por otro, describimos el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

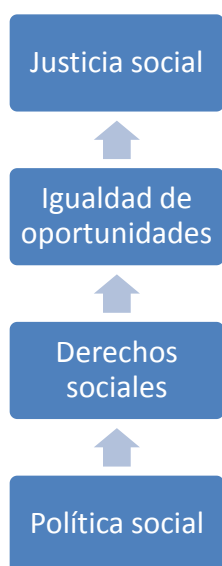
Algunos de los conceptos mencionados en este capítulo son complejos y muy abstractos, como el de justicia social, o el de igualdad de oportunidades, ambos muy desgastados por el discurso político. También hay otros más concretos y tangibles como el de derechos sociales y política social. Este conjunto de conceptos nos dan luz para acercarnos al tema de la vinculación existente entre la exclusión social y la política social.

Por un lado, el concepto de justicia social, tema central al hablar de bienestar, desarrollo humano, calidad de vida y por qué no, felicidad, es entendido bajo los principios de igualdad y diferencia que rigen las relaciones humanas. La igualdad de oportunidades es la respuesta al dilema entre la diferencia y la igualdad; si somos diferentes en muchos aspectos, somos también iguales en nuestra condición humana. Nuestra igualdad nos debe asegurar condiciones mínimas que nos permita competir por determinados puestos en la sociedad. Esas condiciones mínimas o plataforma básica de la sociedad es denominada igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades, en muchas ocasiones queda todavía como un concepto discursivo, como un objetivo de políticas y programas, pero tiene su materialización en los derechos sociales. ¿Cuáles son las condiciones mínimas para la competencia justa? Las que aseguran el desarrollo de las capacidades tanto personales como sociales; estas condiciones están contenidas en los derechos sociales.

Entonces, ¿qué habremos de hacer para que todos disfruten de sus derechos sociales los cuales, a su vez, se traduzcan en igualdad de oportunidades para construir una sociedad justa. La respuesta hasta hoy ha sido la política social como mecanismo compensatorio para quienes por sus propios medios no pueden ejercer sus derechos sociales. Si la política social es el camino para un ejercicio universal de los derechos sociales, entonces es de central importancia en el proceso de integración social.

Ilustración 1. Construcción de la Justicia social



La integración social es posible y debe estar enmarcada en un contexto de justicia social. Para que la integración social se dé, es necesario que la justicia social esté basada en la igualdad de oportunidades. Esta igualdad de oportunidades tiene que ser traducida en el pleno y universal ejercicio de los derechos sociales que aseguren la integración de todos los miembros de la sociedad. Cuando alguna persona o grupo, por causa de su condición de excluidos no puede ejercer sus derechos, entonces el Estado a través de la política social debe brindar las condiciones necesarias que propicien este ejercicio y así permita la integración social.

Es por ello que en este capítulo también describimos el programa federal más importante en materia de política social. Esta descripción incluyó: los componentes del programa (educación, salud y alimentación), la población beneficiaria, las corresponsabilidades y algunas de las aplicaciones del programa. Esto con el fin de que para el siguiente capítulo tengamos un panorama más amplio del funcionamiento del programa y podamos hacer un análisis de manera más fluida.

CAPÍTULO 3

EL ANÁLISIS

*A los pobres los tienen siempre
con ustedes y pueden hacerles bien cuando quieran
Marcos, 14: 7*

En el primer capítulo reconocimos dos elementos de integración social: la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, dentro de la cual se encuentra el trabajo. Ciudadanía y trabajo, son los dos elementos necesarios para la integración social que atañen directamente al orden social: la estructura. Si bien la configuración de las relaciones sociales en el ámbito personal constituye un tercer elemento de integración social, para el interés del presente análisis nos centramos en las dos primeras, dejando ésta última en una agenda pendiente para otro momento.

En el segundo capítulo establecimos que la política social está concebida como un mecanismo que permite la integración social de la población que no lo puede hacer por su propia cuenta; y hemos descrito el principal programa de política social del gobierno mexicano: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el papel de la política social y, más concretamente, el del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Programa Oportunidades) y su participación en el proceso de integración-exclusión social. La pregunta eje es la siguiente: ¿en qué medida la política social mexicana favorece (permite o genera) la integración social?

En primer lugar es preciso definir lo que es la estructura social. Nos enfrentamos a uno de los principales desafíos en el desarrollo teórico de las ciencias sociales. La falta de consenso en torno al tema y los dilemas persistentes entre estructura y agencia han dificultado la comprensión adecuada del término. Sin embargo, comprender este término resulta relevante para analizar la relación entre integración y política social. Para los fines de este trabajo entendamos por estructura social la “organización y formas de las categorías sociales y sus relaciones entre sí” (Greco 2003, 97). Según Greco, en el proceso analítico hay que distinguir dos grandes áreas de trabajo: los recursos y las instituciones. “El área de los recursos nos describe cómo se organiza el sistema de producción de bienes bajo el principio de escasez” (ibídem, 98), y la institución “la forma que toma la reproducción de las relaciones sociales; es una conducta social compleja, duradera, organizada e integrada, que sirve para ejercer el control social y satisfacer las necesidades prioritarias y básicas de la sociedad” (ibídem, 143). La definición de Greco nos regresa nuevamente al problema de la

distribución, a recursos escasos y a instituciones de permiten o restringen el acceso a esos recursos. Si bien reconocemos que su definición tiene importantes limitaciones en su capacidad explicativa o de análisis, en cambio nos permite realizar un par de reflexiones pertinentes para este trabajo: las instituciones para la integración, y el tipo de relaciones que generan estas instituciones.

La pobreza, la ciudadanía y la política social, pueden ser consideradas instituciones bajo la definición de Greco; estas instituciones competen directamente a este trabajo, ya que desde nuestro marco analítico (contenido en los dos capítulos anteriores), intervienen en el proceso de integración social. También reconocemos que son las instituciones las que en buena medida determinan las oportunidades.

En la pobreza intervienen diferentes tipos de relaciones, la mayoría de ellas mediadas por el poder y en menor medida por la solidaridad. Estas relaciones se han organizado en estratos jerárquicos y tienen por lo general un carácter funcionalista, esto es, que la pobreza (o estratos inferiores) en el neoliberalismo tiene una función dentro de diversos procesos entre los que destacamos la división del trabajo por clases sociales. Por ejemplo, existe una variedad de trabajos que sólo los pudiera realizar alguien cuya condición implique que prácticamente se esté muriendo de hambre, y otros trabajos cuya cualificación sea tan especializada que requiera de quienes hayan tenido la capacidad de invertir en ese tipo de cualificaciones. Existe también una amplia gama de relaciones de desigualdad y restricciones que se reproducen a sí mismas, y que limitan las oportunidades de la agencia para abandonar esta condición.

La ciudadanía como institución impone un sistema de relaciones entre el Gobierno y los habitantes de una nación, mediado por los derechos y obligaciones. Estas relaciones son también desiguales, en el sentido de que el acceso al ejercicio de los derechos está condicionado a factores socioculturales, de género, económicos, de capacidades, entre otros. Esto quiere decir que el gobierno como garante de derechos distribuye de manera desigual la posibilidad de ejercerlos. Así nos explicarnos por qué algunas personas cuya condición sea socialmente aceptada tendrá un mayor número de posibilidades de ejercer determinados derechos, y otros cuyas condiciones sean distintas a esta, tendrán oportunidades más limitadas. Por ejemplo, son mayores las posibilidades de acceso y éxito escolar en las clase socioeconómicas altas que en las bajas.

La política social, entendida como institución, se constituye a la par de las dos anteriores, y da respuesta a un grupo de necesidades centradas básicamente en la distribución de recursos, e imponen hasta ahora un tipo de relaciones muy vinculada a la noción religiosa de caridad. Aunque su finalidad es crear las condiciones de igualdad de oportunidades, más bien ha servido como reproductor de las desigualdades que imperan dentro del sistema capitalista, y como capaz de contener el conflicto social de clase (en términos más vinculados al marxismo). Las relaciones

sociales se vuelven diferenciadas, especialmente en lo que se refiere a condición socioeconómica. También modifica otros sistemas de relaciones como las de género o generación.

Sin embargo, la política social tiene como principio incidir en las relaciones de desigualdad, en aras de condiciones e instituciones que permitan la igualdad de oportunidades. La modificación del sistema de relaciones basado en la desigualdad depende del reconocimiento institucional del ejercicio de derechos, especialmente del derecho al trabajo y a una vida digna (sin pobreza). Entender que los beneficios de los programas sociales son derechos que pueden y deben ser exigidos, reconocidos y ejercidos, es la base que del sistema de relaciones que permitiría a la política social tener la capacidad de superara las desigualdades.

Debemos señalar a la economía también como institución importante en el proceso de integración social. Pese a eso, la complejidad de su análisis supera las posibilidades de este trabajo, aunque no se debe perder de vista que como propuesta es necesario considerar políticas sociales que incidan en la generación y distribución de riqueza.

Es por ello que hemos optado por hacer un análisis de carácter estructural, donde las instituciones sociales reproducen sistemáticamente las condiciones de desigualdad y exclusión, que aprisionan a los individuos en círculos viciosos de pobreza y desventaja y limitan sus oportunidades de abandonarla. Si bien reconocemos las capacidades de la agencia para reflexionar y actuar en circunstancias adversas como la pobreza, en especial por la creatividad que pueden tener para sobrevivir y generar condiciones de desarrollo e impacto en la estructura, por ahora nos hemos centrado en la estructura ya que suponemos la necesidad previa de modificación de ella para abrirle posibilidades de acción a la agencia.

Por ello, la superación de la exclusión social requiere de cambios estructurales, de instituciones integradoras que promuevan el ejercicio de derechos, de mecanismos de desarrollo económico y distribución más equitativos, y de procesos sociales vinculantes (relaciones interpersonales que fortalezcan la red de apoyo social).

Pero no pretendemos hacer un análisis total de la estructura, por lo que hemos delimitado nuestro análisis a una de las instituciones del Estado <<que creemos>> más vinculada a la integración de los excluidos de la dinámica del desarrollo: la política social.

Hemos organizado este capítulo en tres apartados: Ciudadanía y Oportunidades, Empleo y oportunidades, y Pobreza y Oportunidades. Estos apartados corresponden o están basados en los retos de la política de desarrollo social mencionados por el Consejo Nacional para la evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL) en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, en el cual se señala que: “el país tiene importantes retos en materia económica y social, entre ellos, abatir la pobreza de manera permanente, reducir la

desigualdad histórica, generar más y mejores empleos y mejorar el bienestar de la población de manera sistemática y coadyuvar a la satisfacción de los derechos sociales” (CONEVAL, 2009, 69).

Dentro de estos apartados hemos incluido el modelo que presentamos en el primer capítulo (Véase tabla 10), tratando de responder a las cuestiones que ahí se plantean. En el apartado de Ciudadanía y Oportunidades están incluidos como parte del análisis tres características de la exclusión social, y dos factores de integración. En el apartado de Empleo y Oportunidades se hace referencia a una de las características de la exclusión social, a uno de los factores de integración y la parte del modelo correspondiente al proceso de exclusión-integración. El tercer apartado de Pobreza y Oportunidades, está conformado por uno de los factores de integración y tres grados de exclusión social. En estos apartados también hemos incluido elementos de evaluación de la política de desarrollo social propuestos por CONEVAL: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación y resultados.

El programa Oportunidades puede ser clasificado en la categoría de acciones dirigidas que buscan generar condiciones para que los ciudadanos sean beneficiados por las acciones amplias de la política social. Por ejemplo, el programa Oportunidades proporciona una transferencia económica (apoyo económico en efectivo) y diversos apoyos materiales (leche, suplementos alimenticios, etc.) a familias consideradas en condición de pobreza, bajo la condición de que los hijos estén en la escuela, asistan periódicamente al centro de salud y colaboren en actividades de la comunidad.

En la teoría, estas acciones de transferencias (apoyo económico y material) y sus corresponsabilidades (asistencia escolar y al centro de salud) provocarían el acceso de la población a las acciones ampliadas de la política social con la cuales sería posible –también en la teoría– acceder a un empleo remunerado que le permitiera a las personas abandonar su condición de pobreza.

Ciudadanía y Oportunidades

Recordemos que la exclusión social no solo se da en aspectos económicos; también son formas de exclusión la falta de acceso a servicios y bienes básicos, al empleo, los mecanismos participativos y la negación de los derechos. En esta apartado analizaremos la relación que guarda el Programa Oportunidades con las características de la exclusión social y los derechos sociales.

Nos centraremos en la relación del Programa Oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos. “Con distinto grado de precisión, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección de la salud, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros.”(PNUD 2002, 146). El asociar derechos y políticas sociales lleva implícito un enfoque de ciudadanía.

En el léxico de política publicado por el Fondo de Cultura Económica, Cecilia Bobes define la ciudadanía como: “un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que, finalmente, induce un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público” (Bobes 2000, 50). La ciudadanía, por tanto, supone una manera de estar en la sociedad (la comunidad política) mediada por el conjunto de derechos y deberes contenidos en un pacto social, en donde da por hecho la filiación de todos los miembros que viven en un determinado territorio. Esto implica pensar la sociedad política nacional como un todo integrado.

Thomas Marshall, reconoce tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social, “que corresponden a un conjunto de derechos considerados esenciales para garantizar las libertades: libertad de la persona, propiedad privada, y justicia” (Altamirano 2004,287). El reconocimiento, exigencia y ejercicio de estos derechos nos permite alcanzar el objetivo del Programa Oportunidades: la superación de la pobreza.

Si la política social corresponde esencialmente al cumplimiento de los derechos sociales y la justicia social, como ya hemos visto en el capítulo segundo, entonces el ejercicio de los derechos sociales supone la superación de la pobreza y la integración social.

En la tabla 18 presentamos la parte del modelo correspondiente a tres características de la exclusión social propuestas por Guillermo Perry. Exponemos algunos de los elementos de evaluación y recomendaciones en correspondencia con las preguntas del modelo. Estos elementos de evaluación y recomendaciones fueron recopilados de diversas fuentes, en especial de las evaluaciones externas más recientes del Programa Oportunidades.

Tabla 18. El modelo (parte A) Características de la exclusión social

	Orientaciones Prácticas (Indicadores)	Orientaciones de la Política Social	Pregunta	
CARACTERÍSTICAS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	De acceso a bienes y servicios básico	Acceso a la educación Acceso a la Salud Acceso a la alimentación Acceso a los servicios públicos	Políticas orientadas a la inversión en capital social y servicios básicos	¿Facilita el acceso a servicios y bienes básicos?
	Mecanismos participativos	Acceso a la información Derechos políticos y civiles	Políticas sociales para la construcción de ciudadanía	¿Promueve la construcción de ciudadanía a través del ejercicio de derechos sociales y políticos?
	Negación de derechos	Derechos humanos Derechos políticos Derechos sociales y económicos	Políticas sociales que incorporen un espectro amplio de derechos	¿Promueve el reconocimiento, ejercicio y respeto de derechos humanos, políticos, sociales y económicos?

FUENTE: Construcción propia

En la tabla de derechos sociales en México y América Latina del capítulo 2 (véase tabla 12) presentamos los derechos sociales vigentes en México y que son derechos de todos los mexicanos. Recordamos que estos derechos están en función del desarrollo humano que corresponden a la concepción que se tiene en México acerca de la justicia social.

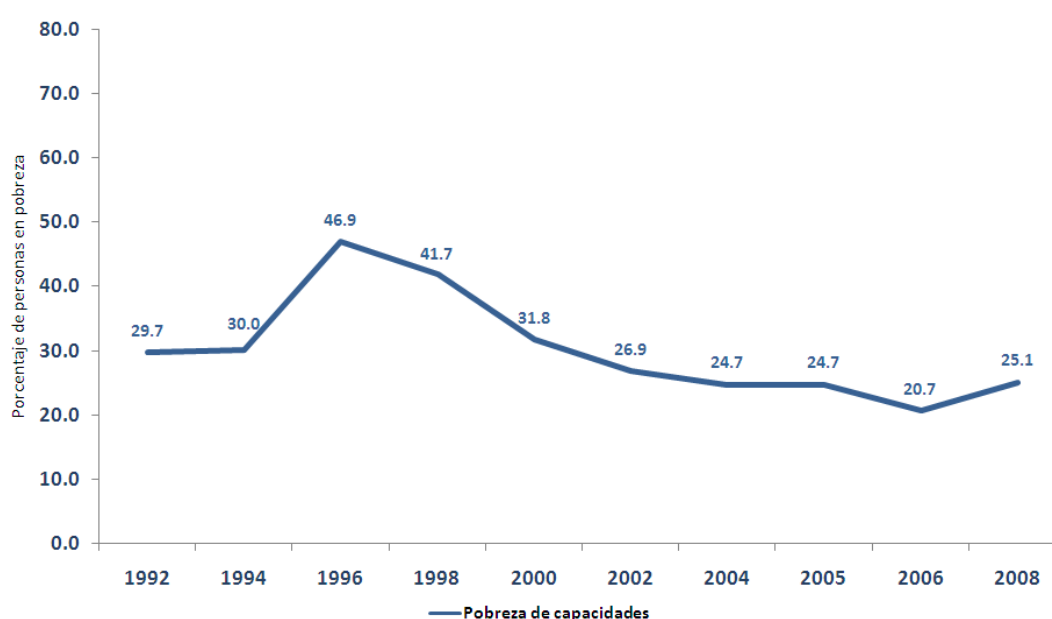
Al intentar dar respuesta a las preguntas planteadas en la tabla 18, estaremos respondiendo también si el programa Oportunidades contribuye a ampliar la cobertura de la justicia social en México.

Comenzaremos por analizar si el Programa Oportunidades facilita el acceso a los bienes y servicios básicos: educación, salud, alimentación y servicios públicos.

El CONEVAL mide la falta de acceso de las personas a los servicios de educación y salud en cuanto a los ingresos, bajo el concepto de pobreza de capacidades, el cual es definido como: “insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines” (Glosario CONEVAL). En 2008 más del 25% de la población mexicana no tenía los ingresos suficientes para efectuar gastos en educación y salud (véase gráfica 1). Esto no quiere decir que sólo el 25% de la población no tenga acceso a salud y educación ya que existen ciertos problemas como la cobertura de los sistemas de salud y educación, la cercanía a los lugares donde viven, la derechohabiencia, entre otros, lo que incrementa la cifra. En la gráfica 1 podemos observar la evolución de la pobreza de capacidades desde el año 1992 hasta 2008, año en el que se ha presentado un incremento importante en este tipo de pobreza.

Gráfica 1. Evolución de pobreza de capacidades, 1992 a 2008

(Porcentaje de personas)



FUENTE: estimación del CONEVAL con base en la ENIGH de 1992 a 2008

Educación

La educación es un factor central para el desarrollo humano y una de las capacidades que permite aspirar a mejores condiciones de empleo y salario. Además, brinda satisfacciones en el ámbito personal.

Para tal fin, “el programa ha focalizado recursos y expectativas en la escolarización de los hijos de las familias pobres, con el propósito de que éstos alcancen niveles de escolaridad superiores a los de sus padres” (CONEVAL 2008, 129). La evaluación externa del programa a diez años de intervención en zonas rurales nos muestra que “se incrementó la movilidad escolar intergeneracional⁴ en dos años más” (CONEVAL 2008, 29). Esto quiere decir, que cuando los padres beneficiarios de Oportunidades tenían una escolaridad de tres años, los hijos de estos alcanzan una escolaridad de cinco años. Esta misma evaluación encontró que el programa disminuye las desigualdades étnicas y de género de los becarios del programa, al invertirse la brecha de género y cerrarse de brecha étnica; las hijas indígenas beneficiarias alcanzan niveles de escolaridad más altos que las hijas mestizas. Pero también reconoce que para una construcción real de capacidades es necesario contar con servicios de educación de mayor calidad; ya que estas se caracterizan por graves deficiencias de infraestructura, calidad de la enseñanza, ausentismo de los maestros e incumplimiento de programas de estudio (CONEVAL 2008, 30).

En lo que se refiere a becarios y no becarios, existe una brecha desfavorable para los becarios del programa en todas las modalidades tanto en primaria como secundaria. Los resultados de aprendizaje de la prueba Enlace son extremadamente bajos en las primarias indígenas, las escuelas multigrado y los cursos comunitarios de CONAFE (CONEVAL 2008, 131). Esto nos indica que el programa no tiene incidencia importante en la reducción de las desigualdades entre quienes son beneficiarios del componente de educación (becarios del programa) y quienes no lo necesitan.

Se constató también importantes aspectos de la brecha educativa existente entre contextos urbanos y rurales, desfavoreciendo a las escuelas rurales que carecen de infraestructura y mantenimiento. “De esta forma, la instalación de telesecundarias y su relativa abundancia... disminuiría en principio las desigualdades entre contextos rurales y urbanos en materia de cobertura y oferta educativa, pero su deficiente infraestructura perpetúa o empeora dichas desigualdades con respecto a las escuelas secundarias técnicas de los centros urbanos y las cabeceras municipales” (CONEVAL 2008, 138).

⁴ Por movilidad escolar intergeneracional se entiende el incremento o ascenso en niveles de escolaridad alcanzados por los hijos respecto de sus padres.

Salud

En cuanto a salud, el Programa Oportunidades ha tenido importantes avances en lo que se refiere a acceso a las instituciones médicas, pero ha demostrado también limitaciones importantes en cuanto a los servicios ofrecidos, la capacidad de atención y la calidad de estos.

La salud es un factor importante en el desarrollo humano de todas las personas y una condicionante para quienes sufren la pobreza. La enfermedad no solo pone en riesgo la vida de quien la padece sino también las condiciones y calidad de vida de la familia; los costos de atender una enfermedad pueden deteriorar seriamente otros aspectos como la alimentación, el vestido, además es un factor de ausentismo y deserción escolar. Al contar con servicios de salud, quienes sufren de pobreza y exclusión, aumentan su calidad de vida y esto repercute directamente en las posibilidades de acceder a un mejor empleo y mayores ingresos, lo que en un momento dado podría culminar en romper con el ciclo generacional de la pobreza.

Aunque ha aumentado la demanda de servicios de salud a causa de la afiliación al Seguro Popular (necesario para ser beneficiario del programa), en las comunidades donde tiene cobertura Oportunidades, los centros de salud no han logrado ajustarse con calidad al aumento en esta demanda. Esto debido a varios factores como el presupuestal, la accesibilidad geográfica, la capacitación de los servidores públicos del sector salud, la optimización de recursos disponibles, entre otros.

Se ha observado que la aplicación del programa en mujeres jóvenes retarda la fecundidad, esto se puede constatar especialmente en jóvenes indígena donde el 73.7% de ellas todavía no ha tenido hijos. Aun cuando el 26.3% de las mujeres jóvenes indígenas sí han tenido un hijo por lo menos, esto no implica dejar de estudiar debido a lo que representa la beca para el ingreso familiar. Existe una diferencia importante de la fecundidad entre las mujeres mestizas beneficiarias y las no beneficiarias: el 42.3% de las mestizas beneficiarias ya es madre, mientras que el 35.7% de las no beneficiarias lo es (CONEVAL 2008, 38).

Refiriéndonos a la corresponsabilidad en salud, los talleres de atención a la salud impartidos por los centros de salud para los beneficiarios del programa, no promueven información suficiente, precisa ni eficiente para evitar embarazos tempranos y contagio de VIH-Sida; esto en buena medida se debe a la falta o ausentismo de personal capacitado.

Se ha determinado que un porcentaje importante de los jóvenes de hogares beneficiarios o becarios del programa incurren en prácticas de riesgo para su futuro. El uso de anticonceptivos es inexistente en los adolescentes, nunca se emplean antes de tener el primer hijo; aunque el consumo de alcohol y tabaco es menor en beneficiarios el uso de drogas es mayor en comparación con los no beneficiarios.

En cuanto a la infraestructura, “siendo el primer nivel de atención la base operacional del paquete garantizado de salud, implica una debilidad para las operaciones del mismo” (CONEVAL 2008, 81) ya que en los centros de salud, el 30% no tiene agua entubada y más de la mitad no cuenta con drenaje. Otro factor considerado es la capacidad de una unidad de salud para trasladar a pacientes cuya afección no pueda ser tratada ahí mismo y sea necesario canalizarla a una unidad de salud cuya capacidad de atención y recursos técnicos sean mayores; por ejemplo los centros para referir a mujeres con emergencias obstétricas o a niños muy enfermos se halla en promedio a 32 kilómetros de distancia, con un tiempo de traslado medio de 1.4 horas. Solo la decima parte de las clínicas cuenta con una ambulancia para traslados. El instrumental necesario para realizar la exploración física de los usuarios de forma regular, como básculas, baumanómetros, otoscopio y termómetro no están disponibles en porcentaje elevado en las unidades (CONEVAL 2008, 54). En la tabla 19 se puede constatar el elevado porcentaje de las clínicas que no cuenta con insumos necesarios para el monitoreo de las condiciones vinculadas con las corresponsabilidades.

Tabla 19. Existencia de consumibles médico

Variable	General	Subsector	
	%	SSA* %	IMSS-Oportunidades %
Condones ¹	87	87	86
Cubre bocas ¹	86	80	96
DIU ¹	89	83	98
Espejo Vaginal ¹	59	54	66
Gasas ¹	89	86	93
Jalea lubricante ¹	83	76	96
Jabón líquido ^{1,2}	60	67	47
Tiras p/ glucosa ^{1,3}	78	73	89
Tiras p/ orina ^{1,3}	46	35	63

* SSA: centros de salud, casas de salud, unidades móviles, brigadas móviles
¹ Insumos necesarios para la atención del parto
² Insumos necesarios para la atención de niños
³ Insumos necesarios para la atención del síndrome metabólico

FUENTE: CONEVAL 2008, 55

“La mitad de las unidades no cuenta con infraestructura e insumos necesarios para la atención del parto; solo el 51% posee sala de expulsión y menos de la décima parte equipo para realizar ultrasonido” (CONEVAL 2008, 58). Los problemas de infraestructura reducen la capacidad de ofrecer servicios de salud adecuados.

La evaluación observó también, que la realización de exámenes de orina, sangre y VIH es poco frecuente, al igual que algunos procedimientos, en teoría comunes, como el examen pélvico y el examen de mama. Además, “los médicos no consideran el monitoreo periódico de los niveles de glucosa u otros exámenes como parte fundamental de la vigilancia del paciente con enfermedades

crónico metabólicas” (CONEVAL 2008, 57). Por lo que la atención se ve también limitada a causa del propio personal que labora en los centros de salud, que en muchos de los casos donde el centro de salud se encuentra en zonas rurales marginales o poco accesible, los médicos ven su estancia en ellos como temporal, especialmente aquellos que han sido enviados para realizar su servicio social o residencia. Ni doctores ni enfermeras utilizan como fuente de información el prontuario del programa y muy pocos de ellos consultan las guías o normas oficiales de atención.

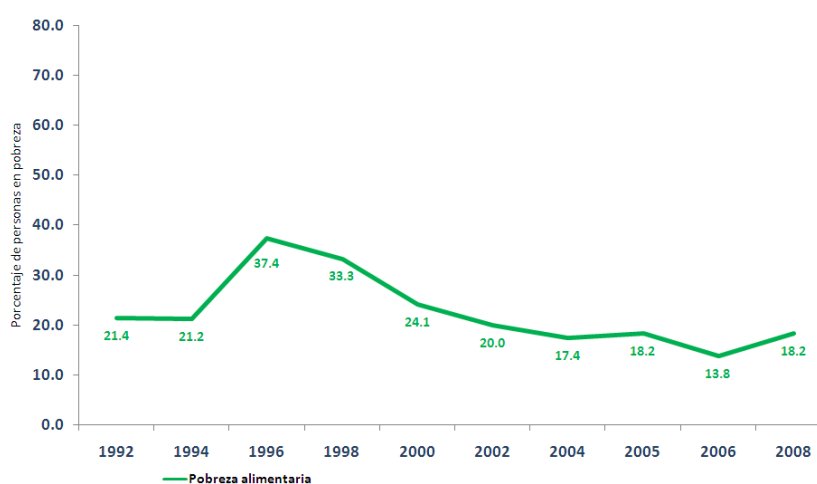
Hay que destacar también que la presencia del programa en las localidades estudiadas, ha generado un impacto positivo en las prácticas de saneamiento de las familias y comunidades principalmente por la construcción de letrinas y el manejo de la basura.

Asimismo, el impacto positivo en los factores de riesgo, diagnóstico y atención a la población infantil. Los diabéticos e hipertensos beneficiarios por el programa muestran mejor tratamiento y control de sus padecimientos que los no beneficiarios. El programa ha incrementado las pruebas de Papanicolaou entre mujeres beneficiarias, quienes muestran mejor disposición para ello.

Alimentación

La desnutrición es una de las características más severas de la pobreza ya que pone en riesgo la vida de las personas y todas sus capacidades. Una alimentación adecuada maximiza el desarrollo de las capacidades tanto físicas como psíquicas de los individuos y posibilita mejorar la calidad de vida, se evitan diversas enfermedades y se dan elementos para combatir otras tantas, además de maximizar las posibilidades de éxito escolar. En México en el año 2008, más del 18% de la población no tiene la “capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta” (Glosario CONEVAL).

Gráfica 2. Evolución de pobreza de capacidades, 1992 a 2008



FUENTE: estimación del CONEVAL con base en la ENIGH de 1992 a 2008

Pese al aumento de pobreza alimentaria, el programa ha tenido importante logros en lo que se refiere a nutrición infantil: la prevalencia de talla baja en niños menores de dos años es 11 puntos porcentuales menor de la observada en hace 10 años en población beneficiaria de Oportunidades (23.9 vs 35.0%) con reducciones en todos los estados de la república (con excepción de Veracruz). La prevalencia de anemia en el 2007 (35.8%) es casi la mitad de lo observado en 1999 (61.0%).

Las transferencias en efectivo que el Oportunidades realiza a los beneficiarios en cumplimiento de las corresponsabilidades, son un factor que influye mucho en el estado nutricional del hogar. Con todo, el costo de una canasta básica de alimentos en las zonas rurales es de \$ 694.80 pesos mensuales por persona y en zonas urbanas es de \$ 935.24 pesos (estimaciones de CONEVAL), por lo que en los casos de familias sin ingresos (sin empleo, empleo temporales) el apoyo de \$ 365.00 (incluyendo ya en este monto el apoyo del programa “Vivir mejor”) pesos resulta insuficiente para costearse sus alimentos.

En lo que se refiere a servicios públicos como drenaje, agua entubada, luz eléctrica, pavimentación, entre otros, el programa no posee un componente que facilite el acceso a estos bienes, aunque podría suponerse que si el programa lograra generar mejores condiciones y calidad de vida, las comunidades beneficiarias demandarían esos servicios, generando presión sobre las administraciones locales de sus comunidades.

Empleo y Oportunidades

La escasez de puestos de trabajo, falta de oportunidades y la desigualdad en el acceso al empleo, son los principales motivos de exclusión social. En la tabla 20 está contenida la parte del modelo referente al proceso de exclusión-integración y que tiene como eje central el empleo.

Tabla 20. El modelo (parte B) El proceso de exclusión-Integración

		Orientaciones Prácticas (Indicadores)	Orientaciones de la Política Social	Programa Oportunidades
EL PROCESO DE EXCLUSIÓN- INTEGRACIÓN	Zona de integración	Empleo fijo Actividad económica estable Fuertes redes sociales	Políticas que favorezcan la formación de capital social para el desarrollo económico de largo plazo	¿Fomenta el capital social e incide en desarrollo económico?
	Zona de vulnerabilidad	Empleo precario o inestable Actividad económica inestable Fragilidad relacional		¿Mejora las condiciones de empleo o ingresos?
	Zona de asistencia	Desempleo Aportaciones públicas Carencia relacional	Políticas de asistencia al desempleo temporal	¿Asiste de manera temporal a quienes se quedan sin empleo?
	Zona de exclusión	Inempleabilidad, sin oportunidades de empleo Aleatoriedad de ingresos Aislamiento social	Políticas sociales de capital social vinculantes con el sector productivo	¿Fomenta el capital social y habilidades para el empleo?

FUENTE: Construcción propia

En este apartado se analiza el empleo y sus condiciones como mecanismo de integración social. Nos interesa analizar el efecto que tiene la política social y en particular el programa

Oportunidades en la incorporación al empleo, mejora de las condiciones laborales o aumento de ingresos producto del trabajo de sus beneficiarios.

Describiremos de manera breve la situación del empleo en México como contexto del problema estudiado, para continuar después con el apartado sobre el impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del programa Oportunidades.

El empleo en México

En 2008, el 96 % de la población económicamente activa (PEA) se encontraba ocupada. Desde 1995 y hasta el 1998 la PEA se mantuvo en crecimiento. En el año 1999 comienza a registrarse una disminución en los porcentajes de la PEA ocupada, hasta registrar en la primera mitad del 2009 un 94.9 % (véase tabla 21).

Tabla 21. Población económicamente ocupada

Año	Población total	PEA ocupada Absoluta	PEA ocupada Relativa
1995	91,164,829	32,652,186	93.1
1996	92,581,337	33,968,601	94.7
1997	93,931,580	35,924,799	95.9
1998	95,259,105	36,871,693	96.4
1999	96,569,196	37,279,863	97.5
2000	98,620,280	38,141,792	97.4
2001	99,731,050	38,338,019	97.2
2002	100,921,054	38,891,975	97.0
2003	102,006,864	39,472,401	96.6
2004	103,004,884	40,319,500	96.1
2005	103,946,366	41,171,112	96.4
2006	104,857,167	42,342,259	96.4
2007	105,791,141	43,057,323	96.3
2008	106,683,234	43,517,182	96.0
2009	107,336,588	43,129,948	94.9

Fuente: calculo propio con datos de la ENE 1995-2000 y ENOE 2000-2009 del INEGI

Aunque en estos casi 15 años la PEA ocupada haya estado por encima del 90%, es importante diferenciar las condiciones de trabajo y niveles de ingreso de esta población ocupada, ya que de la calidad del empleo dependerá también la capacidad de integración social que tenga.

El empleo precario es un fenómeno laboral común en México, donde las condiciones laborales vulneran las condiciones de vida de la población trabajadora; está constituido por diversas modalidades como la subocupación, el empleo en el sector informal o sin acceso a la seguridad social, además de la correspondencia entre nivel de ingreso y jornadas laborales.

La subocupación es la condición de las “personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite” (Glosario INEGI 2009).

Esto quiere decir, que son personas cuya jornada de trabajo está por debajo de las 35 horas semanales por causas involuntarias, lo que implica menores ingresos. En el 2008, la población subocupada fue de 2,980,166 personas, de las cuales el 88.7% no están en condiciones de buscar un trabajo adicional. Esto representa 6.9% del total de la PEA ocupada (ENOE 2008).

El empleo en el sector informal es otra de las condiciones que en muchos de los casos representa una condición de precariedad laboral, en especial, por no contar con servicios de seguridad social. Esta población es identificada como parte de la PEA ocupada “que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar” (Glosario INEGI 2009). Para 2008, 11,864,739 personas laboraban en el sector informal de la economía, lo que representa el 27.3% de la PEA ocupada. A esta cifra se le puede sumar el trabajo doméstico remunerado que fue de 1,832,442 personas. (Véase tabla 33A en anexos).

La seguridad social es un factor importante en la definición del empleo precario. En 2008, el 62.9 % de la PEA ocupada no tenía acceso a las instituciones del salud, esto es, 27,354,103 personas. Hay que destacar que 24,919,329 personas de la PEA ocupada no tienen ningún tipo de prestaciones. (Véase tabla 32A en anexos). Cabe también destacar que en 2005, 48,452,418 mexicanos eran derechohabientes de alguna institución de salud, contra 51,402,597 que no lo eran.

En la siguiente tabla (véase tabla 22) presentamos algunos indicadores de seguridad social, comparando los años 1992, 2000, 2006 y 2008; además se presentan los datos del 20% más pobre para los mismos años. En todos los casos la proporción de desventaja es mayor en el 20% más pobre, que en el resto de la población. Las personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión ha decrecido desde 1992, presentando un importante decremento entre 2006 y 2008, al pasar de 71.5% a 46.2% respectivamente; pero entre 1992 y 2000 se registró un incremento en 3% en la población más pobre. A diferencia de lo anterior, la población ocupada sin derechohabencia presentó un incremento entre 1992 y 2006, al pasar de 64.1% a 67.0%; en el caso del 20% más pobre, la proporción es muy alta (siempre por encima del 90%) y no presenta una tendencia clara de incremento o decremento pero se mantiene por encima del resto de la población sin presentar correspondencia con ella. En cuanto a los jefes de hogar sin derechohabencia, el porcentaje se mantiene en aumento constante desde 1992. Y los hogares sin cobertura de programas sociales fue mayor en 1992, invirtiéndose la proporción para 2006 y 2008.

Tabla 22. Seguridad social

Seguridad social	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	nacional	20% más pobre	nacional	20% más pobre	nacional	20% más pobre	nacional
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión ¹	94.1	80.0	97.1	75.1	90.8	71.5	70.2	46.2
Población ocupada sin derechohabiencia ^{1,2}	90.6	64.1	93.8	66.2	90.6	67.0	92.2	65.2
Jefes del hogar sin derechohabiencia ^{1,2}	89.1	69.3	93.8	70.9	89.8	71.0	92.3	72.0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ^{1,3}	89.1	69.3			38.3	50.1	31.0	44.1

¹ Porcentaje

² Derechohabiencia se refiere a IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina, Ejército y Universidades

³ Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, aquellos en donde ningún miembro del hogar cuenta con Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabiencia a servicios médicos como prestación laboral

FUENTE: CONOEVAL 2009, 11 (Comunicado de prensa)

Dos indicadores más nos darán un panorama de las condiciones del empleo en México: nivel de ingresos y tiempo laboral. En México, el nivel de ingresos se mide mediante el salario mínimo, que representa el mínimo necesario para adquirir lo indispensable para vivir. El ingreso es una de las variables más importantes del empleo como factor de integración, dado que representa el reconocimiento del trabajo realizado, así como la posibilidad de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo.

En 2008, el 23.4%, que es la mayoría de la PEA ocupada, tuvo ingresos entre los 2 y 3 salarios mínimos; seguido de un 20.3% con ingresos entre uno y dos salarios mínimos; en tercer lugar con el 17.1% quienes tienen ingresos entre los 3 y los 5 salarios mínimos; a ellos les sigue el 12% de quienes tienen ingresos menores a un salario mínimo y un 11.7% quienes tienen ingresos mayores a 5 salarios mínimos. Preocupante es el 8.5% de la PEA ocupada que indicó no tener ingresos. La mayor proporción de la PEA ocupada esté en el sector servicios de la actividad económica, y en su mayoría tiene entre 2 y 3 salarios mínimos (véase tabla 37A en anexos).

En lo que se refiere a la duración de la jornada laboral, este indicador representa las condiciones laborales en las cuales los puestos de empleo responden mayoritariamente a las necesidades de mercado en detrimento de las necesidades del empleado. Para el año 2008 la mayoría, que fue el 37.1 % de la PEA ocupada, trabajó jornadas entre las 40 y 48 horas a la semana, siendo 48 horas a la semana la jornada máxima permitida por la ley (8 horas, 6 días a la semana). Pese a ello, 14.9% trabajó más de 56 horas y 13.4% trabajó entre 49 y 56 horas. El 6.6% trabajó entre 35 y 39 horas (correspondiente con las cifras de personas empleadas en el gobierno). EL 9.1% de esta población trabajó entre 15 y 24 horas, el 8.5% entre 25 y 34 horas y 6.5% trabajó menos de 5 horas. Entonces

podemos tener trabajos donde los ingresos son bajos debido a que el tiempo laborado en la semana es poco por razones de mercado, pero también en los casos de jornadas laborables muy extensas cuyos ingresos son inferiores a lo establecido por la ley. Para observar lo anterior se construyó la tasa de condiciones críticas de ocupación que se muestra en la tabla 23.

Para finalizar este apartado acerca del empleo en México, presentamos la siguiente tabla (véase tabla 23) que contiene algunas tasas relativas a la actividad laboral, obtenidas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2008.

Tabla 23. Tasas 2008

Tasa	
Tasa de participación	58.7
Tasa de desocupación	4.0
Tasa de ocupación parcial y desocupación	10.2
Tasa de presión general	7.4
Tasa de trabajo asalariado	61.7
Tasa de subocupación	6.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación	10.5
Tasa de ocupación en el sector informal	27.3

FUENTE: INEGI. ENOE 2008

La tasa de participación en 2008 fue de 58.7%, lo que indica que más de la mitad de la población de 14 años o más es PEA. La tasa de desocupación corresponde a la PEA desocupada que para ese año fue del 4.0%. La tasa de ocupación parcial y desocupación que fue de 10.2%, se refiere al porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana. El porcentaje que representa la población desocupada, mas la ocupada que busca trabajo, respecto a la PEA, es conocida como la tasa de presión general, que en 2008 fue de 7.4. La tasa de trabajo asalariado, fue de 61.7%, que corresponde a la PEA ocupada que percibió de su unidad económica, algún salario, sueldo o jornal por el trabajo realizado. La tasa de subocupación como ya se mencionó fue de 6.9%. La tasa de condiciones críticas de ocupación (tcco) es aquella que representa el porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, mas la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos; esta tasa registró 10.5, porcentaje preocupante dado que representa condiciones de desventaja salarial que vulnera las condiciones de vida de ese porcentaje de la población trabajadora.

Dado que estamos analizando el programa Oportunidades y sus efectos en la integración social, cabe preguntarnos cuál es el impacto del programa Oportunidades en las condiciones de empleo. En el tomo I de la evaluación del Programa Oportunidades para el 2008 podemos observar algunos resultados de la ENCEL 2007 referentes a condiciones del empleo, salarios y movilidad

ocupacional intergeneracional⁵ entre los jóvenes de 14 a 24 años beneficiarios del programa, comparados con los de ese mismo rango de edad, de las mismas comunidades pero que no son beneficiarios.

Dependiendo de las condiciones laborales se puede dar una movilidad en las diferentes zonas del proceso de integración. En la siguiente tabla (véase tabla 24) presentamos algunos indicadores en las diferentes zonas de integración, para mostrar un panorama posible de la exclusión social

Tabla 24. Indicadores del proceso de integración- exclusión social

Zona de Integración	Zona de Vulnerabilidad	Zona de Asistencia	Zona de Exclusión
Empleo Fijo	Empleo precario o inestable	Desempleo	Inempleabilidad
Ingreso más de 2 salarios mínimos 22,604,511	TCCO ¹ 4,569,304	PEA desocupada 1, 779, 344	PNEA no disponible con interés en trabajar pero bajo un contexto que no se lo permite o por impedimentos físicos 3,081,460
Jornada entre 35-48 horas 19,142,360	Sector Informal 11,864,739	PNEA disponible 5,071,591	
Trabajadores con Seguridad social 15,143,979	Ocupación parcial 2,810,771		
	Trabajador sin ingresos 3,720,571		
	Ingresos menores a 1 salario mínimo 5,201,865		
	Trabajadores sin seguridad social 28,373,203		

¹ Tasa de condiciones crítica de ocupación

Fuente: Construcción propia con datos de la ENOE 2008

Entre los principales resultados de esta evaluación, se sugiere que los jóvenes beneficiarios del programa Oportunidades “se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general. Los resultados muestran que no se puede decir que haya algún efecto adicional de cualquier tipo por parte del programa sobre el estar ocupado en el mercado laboral. En cambio, sí se encuentra un efecto positivo adicional al programa sobre tener mayor ingreso entre hombres beneficiarios de largo plazo si cuentan con educación primaria o secundaria. En término de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en cuanto a mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas” (CONEVAL 2008, 20). Básicamente el impacto del programa en el empleo está dado por los avances que han tenido los beneficiarios en educación y salud.

⁵ La movilidad ocupacional intergeneracional es entendida como una inserción laboral diferente a la de sus padres, medida en tener trabajo formal, en nivel de ingresos y en ocupaciones de mayor movilidad (CONEVAL 2008, 19)

Los datos de la evaluación 2008 de CONEVAL contenidos en el Tomo I, son producto del módulo de jóvenes de 14 a 24 años de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007 (ENCEL) aplicada en localidades que han sido afiliadas al programa Oportunidades y comparada con datos del módulo de jóvenes en el mismo rango de edad de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007 (ENOE) en comunidades rurales similares en las mismas 12 entidades donde fue aplicada la ENCEL.

La siguiente tabla (véase tabla 25) nos ofrece datos sobre la PEA y la PNEA del módulo de jóvenes de 14 a 24 años en la ENCEL y la ENOE.

Tabla 25. Comparativo de jóvenes 14-24 años en ENCEL y ENOE, Población económicamente activa y población no económicamente activa

	ENCEL 2007		ENOE 2007	
Total observaciones en módulo	30,942		7,493	
PEA	11,265	36.4%	3,411	45.5%
Ocupada	10,877	96.6%	3,306	96.9%
Desocupada	380	3.4%	105	3.1%
PNEA	19,677	63.6%	4,082	54.5%
Disponible	128	0.7%	806	19.7%
No disponible	19,549	99.3%	3 276	83.3%
No especificado	99	0.5%	-	

FUENTE: CONEVAL Tomo I 2008, 73

La tasa de participación es superior en la ENOE con 45.5% a diferencia del 36.4% de la ENCEL, pero la tasa de desocupación es muy similar en ambos casos. Una gran diferencia se presenta en la PNEA disponible, que en la ENCEL fue de 0.7%, mientras que en la ENOE fue de 19.7%, lo que indica que en su mayoría en la ENCEL quienes no trabajan tampoco están en disposición de hacerlo, por lo que suponemos puede deberse a que se encuentran estudiando o en actividades no remuneradas en el hogar. “Esto implica que, en general, los jóvenes de las localidades encuestadas por la ENCEL están mucho menos vinculados con el mercado laboral que el promedio de jóvenes en áreas rurales (CONEVAL Tomo I 2008, 72). Cabe señalar en este momento que una limitante es el corto plazo de aplicación del programa que impide tener resultados más precisos del posible impacto en el empleo en los jóvenes que aun están estudiando, y que corresponde a uno de los objetivos del programa para alargar las trayectorias escolares. Otro factor que se debe señalar es la migración de muchos de los jóvenes que fueron entrevistados en años anteriores y que en 2007 ya no estaban en sus comunidades de origen.

En la siguiente tabla (véase tabla 26) se presentan algunas de las características del empleo entre entrevistados en localidades beneficiarias del programa (ENCEL) y localidades similares (ENOE).

Tabla 26. Comparativo de jóvenes 14-24 años en ENCEL y ENOE, características del empleo

	ENCEL 2007		ENOE 2007*	
Total de población ocupada	10877		3306	
Por función				
Trabajadores subordinados y asalariados	6488	59.7%	2211	66.9%
Asalariados	5373	82.8%	1332	60.2%
Con percepciones no salariales	1104	17.0%	879	39.8%
Empleadores	162	1.5%	11	0.3%
Trabajadores por cuenta propia	898	8.3%	205	6.2%
Trabajadores no remunerados	1734	15.9%	879	26.6%
No especifico	1595	14.7%	0	0.0%
Por duración de la jornada				
Menos de 15 horas	196	1.8%	25	0.8%
De 15 a 34 horas	718	6.6%	118	3.6%
De 35 a 48 horas	549	5.0%	78	2.4%
Más de 48 horas	9121	83.9%	2936	88.8%
No especifico	47	0.4%	81	2.5%
No responde	126	2.3%	68	2.1%
Por condición de acceso a instituciones de salud				
Con acceso	499	4.6	393	11.9%
Sin acceso	10378	95.4	2913	88.1%
No especifico	-		-	

* Corresponde sólo a individuos entre 14 y 24 años de edad, en áreas rurales, en las mismas 12 entidades federativas que la ENCEL 2007

FUENTE: Tomo I, Evaluación del Programa 2008, 74

En la tabla anterior (véase tabla 26) se puede observar que el 59.7% de los encuestados por la ENCEL declaró ser trabajadores subordinados y asalariados, a diferencia del 66.9% recolectado por le ENOE. En cuanto al empleo no remunerado, el 15.9% se registró en la ENCEL y el 26.6% en la ENOE. Llama la atención el alto porcentaje de no especificados en la ENCEL, esto puede indicar una alta precariedad en el empleo o dificultad del encuestador para determinar la función que cumple el entrevistado en su empleo.

En cuanto a la duración de la jornada de trabajo, ambas encuestas registraron que más del 80% de los entrevistados trabajan jornadas superiores a las 48 horas a la semana. Pero hay una mayor incidencia de jornadas menores de 48 horas en los jóvenes entrevistados por la ENCEL.

Si hablamos de los trabajadores con acceso a las instituciones de salud, podemos ver una gran brecha entre los entrevistados por la ENCEL con un 4.6, comparado con el 11.9 de los entrevistados por la ENOE. “Al comparar a los jóvenes entrevistados en la ENCEL, con la muestra de la ENOE, los primeros muestran menores tasas de actividad laboral, en ocupaciones con

jornadas más cortas, con menos protección de seguridad social, lo que puede interpretarse como un signo de empleo informal” (CONEVAL TOMO I 2008,73).

Pobreza y Oportunidades

Como ya se ha mencionado en el capítulo segundo, el objetivo explícito del programa Oportunidades es la superación de la pobreza intergeneracional a través de la inversión en capacidades. En el primer capítulo se estableció la relevancia de la pobreza en torno a la exclusión social, en especial porque compromete la vida de quienes la sufren. En la tabla 27 podemos observar la parte del modelo que corresponde a los grados de exclusión; la pobreza como exclusión de primer grado.

Tabla 27. EL modelo (parte C) Grados de exclusión social

		Orientaciones Prácticas (Indicadores)	Orientaciones de la Política Social	Programa Oportunidades
GRADOS DE EXCLUSIÓN	Pobreza	Ingreso del hogar Patrimonio	Políticas de largo plazo para romper con el círculo intergeneracional de pobreza	¿Transfiere recursos suficientes para abandonar la pobreza de manera permanente?
	Marginación	Discriminación Segregación	Políticas que promuevan la Igualdad de oportunidades e integración cultural (diversidad social)	¿Reconoce y promueve la igualdad de oportunidades y la diversidad cultural?
	Desviación	Rompimiento de reglas sociales Delito	Políticas que fomenten el fortalecimiento de los lazos comunitarios	¿Incorpora programas comunitarios?

Fuente: Construcción propia

La cuestión es si el programa Oportunidades logra romper el círculo intergeneracional de la Pobreza. Comenzaremos hablando de la pobreza en México para continuar con la incidencia del programa Oportunidades sobre este fenómeno social.

En México, la pobreza y la desigualdad han sido un problema que preocupa a muchos y ocupa a pocos. Hasta hace muy poco contamos con instituciones y programas especializados en el combate a la pobreza y es posible medir de manera sistemática su evolución. Aún así, enfrentamos diversos y complejos problemas relacionados con la pobreza que van desde su definición y medición, hasta la enorme cantidad de factores que influyen en su evolución, especialmente los embates de la economía.

EL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, encargada de la definición y medición de la pobreza y la evaluación de las políticas de desarrollo social, ha adoptado una definición de pobreza, que consiste en establecer una línea de pobreza para tres categorías de pobres: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial.

La línea de pobreza es una cantidad monetaria que se basa en el precio de los productos básicos que se necesitan para sobrevivir. Dependiendo de la categoría de pobreza a la que se hace referencia

corresponde el tipo de productos básicos con los que se estimará la línea de pobreza; también diferenciados entre el ámbito urbano y rural, dado los costos diferenciados entre esos espacios. En la siguiente tabla (véase tabla 28) se muestra la evolución de las líneas de pobreza tanto para el ámbito rural como para el urbano, diferenciadas por tipo de pobreza.

Tabla 28. Líneas de pobreza, 1992 a 2008

Ámbito y tipo de pobreza	Líneas de pobreza ¹			
	1992*	2000	2006	2008
URBANO				
Alimentaria	167.96	626.62	809.87	949.38
Capacidades	206.00	768.55	993.31	1,164.41
Patrimonial	336.99	1,257.25	1,624.92	1,904.84
RURAL				
Alimentario	124.75	463.36	598.70	706.69
Capacidades	147.49	547.83	707.84	835.52
Patrimonial	226.37	840.81	1,086.40	1,282.36

¹ El valor de la línea está en pesos de agosto de cada año

* Para el año de 1992 se realiza el ajuste por el cambio a nuevos pesos

FUENTE: CONEVAL 2009, 9 (Comunicado de prensa)

Por tanto, podemos denominar pobres a todas aquellas personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores a \$1,904.84 pesos en el ámbito urbano y \$1,282.36 en el rural. Para 2008 la cifra de pobreza ascendió a 50,550,829 lo que representó el 47.4% de la población mexicana. (Véase Grafica 3A anexo).

Sufren de pobreza alimentaria, quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si destinaran todos sus ingresos exclusivamente para ese fin. La pobreza de capacidades consiste en la insuficiencia de ingresos para costearse los gastos relacionados con salud y educación aun destinando todos los ingresos en ello. La pobreza patrimonial es aquella en donde las personas no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito.

Entre los años de 1994 a 1996 México registró un aumento en la pobreza de ingresos nacional (alimentaria, de capacidades y patrimonial) debido a la crisis que afectó la economía mexicana. A partir del año de 1996 y hasta el 2006 tuvimos una década de constante reducción de la pobreza, pasando por ejemplo de 7.4% en pobreza alimentaria a 13.8%. Pero en 2008 una nueva crisis impactó e manera importante la economía dejando como saldo 18.2% de pobreza alimentaria (Véase gráfica 3A en Anexos).

Sin embargo, la pobreza no solo se mide en ingresos, existen otras dimensiones del desarrollo social como el acceso a la educación y la salud, las características de la vivienda, seguridad social, alimentación, nutrición, además de indicadores como el de cohesión social, igualdad de oportunidades y de discriminación. En la tabla 36A del anexo se presentan estos indicadores de desarrollo social entre 1992 y 2008 a nivel nacional y para el 20% más pobre de la población que corresponden al primer quintil (véase tabla 36A anexo); de donde destacamos que el 3.4% de los niños más pobres entre 8 y 12 años no asisten a la escuela a diferencia del 2.1 nacional para ese mismo rango de edad. Entre el 20% más pobre, 17.9% son personas mayores de 15 años analfabetas, 41.7% mayores de 15 años tienen primaria incompleta y 23.3 son jefes de hogar con educación básica o más. A nivel nacional son 7.6%, 23.2% y 47.0%, respectivamente. En cuanto a cobertura educativa, ningún nivel de educación cubre el 100% de su población objetivo, y entre mayor es el nivel menor es la cobertura, lo que implica una disminución gradual de las posibilidades de seguir estudiando un nivel superior, especialmente para aquellos cuyas condiciones les resultan difíciles.

La esperanza de vida es un indicador de las condiciones y acceso a la salud de la población, entre mayor es la esperanza de vida mejor será el acceso y calidad de la salud. De 1992 a 2008, la esperanza de vida de los mexicanos ha aumentado 4.6 años al pasar de 71.7 a 75.1 años. La tasa de mortalidad infantil ha disminuido en ese mismo periodo, de 31.5 niños menores de un año hasta 15.2 por cada mil nacimientos. También la razón de mortalidad materna ha disminuido en ese periodo de 89.0 a 55.6 defunciones por cada 100 mil nacimientos.

En cuanto a las características de la vivienda, los hogares en vivienda con piso de tierra y quienes viven sin energía eléctrica, están en una proporción de uno a tres entre el 20% más pobre y la población nacional. Así, por cada persona en el nivel nacional que tiene piso de tierra o no tiene energía eléctrica, 3 sufren esta condición dentro del 20% más pobre. Esta proporción se ha mantenido desde 1992 y hasta ahora. Destacamos también que el 25.4 % de los más pobres no cuentan con agua entubada.

El consumo mensual en alimentos per cápita nacional en 2008 fue de \$776.23 que representó el 33.6 % el ingreso y \$403.92 en el 20% más pobre, lo que representó para ellos el 46.1% de su ingreso, en vista de que el ingreso corriente total per cápita promedio nacional fue de \$ 3,527.42 y el del 20% más pobre fue de \$ 741.33 pesos.

Son muchos los factores que han intervenido para mejorar las condiciones de vida desde 1992 a 2008, tanto en el nivel nacional como en el 20% más pobre de la población. Entre estos factores, la presencia desde 1997 del Programa Oportunidades ha marcado diferencias; en la gráfica 1A del Anexo, es posible constatar que desde ese año la pobreza se ha reducido de manera importante (aunque no se le puede atribuir esta reducción de la pobreza de manera exclusiva al Programa).

En el informe de evaluación externa presentado por Rodolfo de la Torre, se señala que las transferencias monetarias del programa lograron un aumento en el consumo de los hogares rurales de aproximadamente 22%, debido al aumento en inversión productiva de los hogares, lo que sugiere que en el largo plazo este aumento en el consumo pudiera ser permanente (de la Torre 2006, 56). También se demostró un efecto significativo en inversiones del hogar para mejorar la disponibilidad de agua corriente (Attanasio y Di Maro en de la Torre 2006,56). De la misma manera, la evaluación encontró que “las transferencias monetarias han aumentado la capacidad de compra de las familias, liberando en algunos casos parte del presupuesto doméstico para otros gastos, como son las compras a crédito de enseres, el pago de servicios (agua, electricidad y gas) y la mejora de viviendas” (de la Torre 2006, 56). Asimismo hay que destacar que las transferencias en efectivo permiten a los beneficiarios ser sujetos de crédito o adquirir productos fiados, lo que impacta en el consumo del hogar y mejora las condiciones de vida en el corto y mediano plazos (aunque no hay que descartar las implicaciones negativas del uso del crédito).

La evaluación también muestra un aumento en el consumo total mensual de los hogares beneficiarios en zonas urbanas en una cantidad considerable, entre 14%, 259 pesos y 18%, 330 pesos. Asimismo incrementa el consumo mensual en alimentos de los hogares beneficiarios de 7.5% a 12.3% o de 67 a 119 pesos y el consumo de proteínas, frutas y verduras aumenta hasta en 22% y 18%, respectivamente (de la Torre 2006, 57). Estos aumentos en el consumo de los hogares beneficiados nos hablan de avances importantes en la reducción de la pobreza, pero el aumento de más de cinco millones de pobres en el 2008 muestra la fragilidad y vulnerabilidad de las condiciones en las que se encuentran muchas familias pese al apoyo del programa.

El aumento en el consumo debe ser complementado por mejoras en la infraestructura básica tanto pública como en el nivel del hogar: “servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad); mejores condiciones de la vivienda (agua entubada, drenaje, letrinas, pisos firmes, electricidad, etc.); e infraestructura de comunicaciones y transportes” (Rodríguez y Pasillas 2008, 9). Aunque el mejoramiento en la infraestructura no es un objetivo explícito del programa, es un factor importante en la reducción de la pobreza y el desarrollo de las personas. El programa las asume como complementarias al suponer, por un lado, que la focalización utilizada por el programa será utilizada por otros programas sociales para potenciar la integralidad de los beneficios; y por otro lado, supone que las transferencias en efectivo generaran una demanda de bienes y servicios tanto público como en el nivel de los hogares en las comunidades beneficiarias de Oportunidades.

En la evaluación externa 2008, Evelyne Rodríguez y Mireya Pasillas muestran que en el año 2007 las comunidades beneficiarias evaluadas presentan un gran rezago en infraestructura básica. Sin embargo, en términos de infraestructura básica “en el período 2003-2007, el 16.0% de las localidades mejoraron su acceso a agua potable entubada, el 8.7% a drenaje y el 44.6% a

alumbrado público” (Rodríguez y Pasillas 2008, 30). Pero también señala que “las mejoras en infraestructura básica han sido similares para todos los grupos de localidades evaluados y por lo tanto no están asociadas a la presencia de Oportunidades ni al tiempo de exposición al Programa. Las inversiones públicas para mejorar la cobertura en infraestructura básica parecen estarse dando de manera generalizada en las localidades con y sin presencia de Oportunidades (aunque existe un gran rezago en todo tipo de localidades), lo que sugiere que la planeación de dichas acciones no se ha apoyado en la estrategia de focalización del programa (Rodríguez y Pasillas 2008, 32).

En cuanto a infraestructura en los hogares, de 1997 a 2007, el 33% de los hogares mejoraron su acceso a agua entubada en el terreno de la vivienda, y el 21.9% a sanitario, letrina o escusado (Rodríguez y Pasillas 2008, 33). Aunque las autoras señalan inconsistencias en los datos de las diversas encuestas, hay que señalar también que el impacto de Oportunidades es positivo en esta materia ya que “los resultados señalan que la presencia de Oportunidades en la localidad, medida como el porcentaje de hogares que son beneficiarios, aumenta la probabilidad de mejorar las condiciones de la vivienda, tanto en agua potable entubada como en sanitario o letrina; y en este último rubro también el hecho de ser beneficiario del Programa está asociado positivamente” (Rodríguez y Pasillas 2008, 40).

Pensar la marginación en un contexto de desigualdades socioculturales dentro de la pobreza nos permite matizar aun más las condiciones de vulnerabilidad y desventaja de sectores de la población pobre en México. La marginación impone exclusiones basadas en condiciones específicas infravaloradas de ciertos grupos sociales como los indígenas o las mujeres.

Nos preguntamos si el programa reconoce la marginación como una condición que agudiza la pobreza y si es así, entonces nos cuestionamos si existe un impacto diferenciado para esos sectores de la población objetivo del Programa.

En México, la desigualdad entre hombres y mujeres se hace evidente entre otras cosas por las condiciones laborales y las pocas oportunidades que las mujeres tienen para acceder a los bienes y servicios básicos. Es por ello que la feminización de la economía doméstica es entendida como un factor de vulnerabilidad. Para contrarrestar ese efecto, el programa otorga las transferencias en efectivo (de manera preferente) a las madres de familia y becas de monto mayor a las alumnas como incentivo para permanecer más tiempo en el sistema educativo.

Como ya se mencionó anteriormente, el programa ha impactado positivamente en la prolongación de la trayectoria escolar y este impacto es mayor en mujeres indígenas, muy probablemente por la importancia de la beca del programa para los ingresos familiares. Sin embargo, el rezago en las condiciones de vida de muchas de las comunidades indígenas neutraliza los apoyos del programa, y cabe destacar no solo la falta de acceso a servicios de salud y educación, también la mala calidad,

la falta de recursos materiales y humanos, la accesibilidad geográfica y en ocasiones algunos aspectos culturales no permiten una integración en los términos planteados en este trabajo.

Aun cuando el programa no se plantea objetivos en términos de la desviación social, sí supone que algunos de sus componentes impactaran las relaciones y lazos comunitarios (como efecto secundario de la operación del programa en la comunidad) que pueden ir desde intercambios comerciales entre vecinos (tanto bienes como servicios), préstamos personales o créditos en abarrotes o pequeños comercios. Estas relaciones están basadas en la confianza y fortalecen el vínculo social y un mayor arraigo a la comunidad. Algunos teóricos han establecido que la desviación social y en especial la criminalidad son producto de la desvinculación social y la falta o deficiencias de las redes sociales y familiares; por lo que podemos suponer que el programa podría tener un impacto positivo en las relaciones sociales que inhiban la delincuencia.

A manera de Conclusión

Para concluir este capítulo y a manera de resumen observaremos el contenido de la tabla 29 de factores de integración social.

Hemos escrito ampliamente del empleo, aunque el programa impacta en las condiciones de empleabilidad a través de la inversión en capacidades (salud y educación), no tiene un efecto directo sobre el acceso al empleo o la mejora de las condiciones laborales existentes. No hay una vinculación con la política económica ni con el sector productivo.

El programa aumenta los ingresos familiares de manera regular a través de las transferencias en efectivo siempre y cuando cumplan con las corresponsabilidades. Estos apoyos pueden usarse en diferentes rubros del consumo incluido el mejoramiento de vivienda, pero por lo general los ingresos de las familias son tan bajos aun con las transferencias del programa que la mayoría de ellos se destinan al consumo de alimentos. La Ley General de Desarrollo Social, y el resto de los programas sociales incluidos los de mejoramiento de vivienda, deben utilizar la focalización del Programa Oportunidades para maximizar los beneficios de la población cubierta por el Programa.

Oportunidades aún no logra generar un alto nivel de instrucción (extender la trayectoria escolar hasta la educación superior) en sus beneficiarios, ha logrado incrementar la estancia en las instituciones de educación, aunque persisten condiciones culturales de discriminación y marginación que reducen las oportunidades y las posibilidades de integración social. Si bien se ha destacado el apoyo diferenciado a mujeres, las desigualdades de género tanto en acceso a servicios básicos como al empleo y al reconocimiento de derechos y dignidad, son persistentes en las comunidades donde Oportunidades opera, incluso aquellas de larga exposición a él. De la misma manera, no existe un impacto significativo en las comunidades indígenas en comparación con las comunidades mestizas.

También hay una mejora en las condiciones de salud de los beneficiarios, lo que impacta en las oportunidades que puede tener para mejorar el resto de sus condiciones de vida, y la educación brinda o desarrolla capacidades personales que pueden ser valoradas socialmente.

El fortalecimiento de los vínculos sociales no es un objetivo explícito del programa por lo que no incluye ningún componente de carácter comunitario y no ha sido sometido a evaluación alguna en ese aspecto, pero se puede pensar que gracias al programa es posible una mayor vinculación y cohesión social.

Con todo, la vinculación con otras comunidades es un factor no analizado, el programa no ha atendido cuestiones relacionadas con el acceso geográfico (infraestructura carretera y de telecomunicaciones) lo que implica en ocasiones una falta de integración a la dinámica económica del resto del estado y una exclusión de la cobertura del programa.

Tabla 29. El modelo (parte D) Factores de integración social

	Orientaciones Prácticas (Indicadores)	Orientaciones de la Política Social	Programa Oportunidades	
FACTORES DE INTEGRACIÓN	Empleo	Empleo fijo o estable Buen nivel de ingresos Condiciones de empleabilidad razonable Experiencia Laboral	Políticas que favorezcan la formación de capital social para el desarrollo económico de largo plazo Mejoramiento de las condiciones laborales	¿Vincula con el sector productivo?
	Ingresos	Ingresos Regulares Fuente alternativa de ingresos Vivienda Propia	Programas de apoyo a la vivienda y al crédito popular. Mejores condiciones laborales	¿Mejora los ingresos familiares y de acumulación de patrimonio?
	Cultural	Integración Cultural Perfiles culturales aceptados e integrados Alto nivel de instrucción Posesión de cualificaciones demandadas	Políticas sociales que reconozcan la diversidad cultural y las problemáticas regionales, incorporando los derechos sociales y culturales	¿Reconoce la diversidad cultural y las especificidades de la población beneficiaria?
	Personal	Capacidad e iniciativa Cualidades personales valorizadas socialmente Buena Salud Motivaciones fuertes Facilidad de trato	Políticas sociales de fomento al desarrollo de habilidades personales y para el trabajo	¿Fomenta habilidades personales para el trabajo?
	Social	Apoyo familiar Intensa red social, relaciones Pertenencia asociaciones Integración territorial	Políticas de fortalecimiento de los lazos comunitarios	¿Fomenta el desarrollo de la comunidad?

Fuente: construcción propia

Si bien los avances alcanzados por el Programa Oportunidades son importantes tanto en materia de salud, educación y nutrición, estos son insuficientes para considerarlo como un programa integrador, especialmente en lo que se refiere al acceso al empleo o mejoramiento de las condiciones laborales. El programa no está basado en una noción de ciudadanía y cumplimiento (ejercicio, exigencia) efectivo de derechos. La reducción de la pobreza ha sido muy significativa en la última década pero los embates de la economía vulneran o agudizan las condiciones de vida de las familias.

CONCLUSIONES

*"El día que la mierda tenga algún valor,
los pobres nacerán sin culo"
Gabriel García Márquez*

Analizar el papel de la política social del Estado mexicano en el proceso de integración y exclusión, a la luz del concepto de exclusión social, ha sido el propósito y objetivo de este trabajo. Por ello, nos hemos realizado preguntas tan amplias y complejas tales como las relacionadas a la conformación y cohesión de las sociedades, que si bien, sobrepasan las capacidades explicativas de este trabajo, no hemos querido omitirlas para poder enmarcar nuestro trabajo en una discusión más amplia de la que queremos ser participes. Sin embargo, también nos hemos planteado algunas cuestiones concretas que dan forma a este trabajo y nos permitieron reflexionar algunos aspectos de nuestra sociedad: las implicaciones del modelo neoliberal en las políticas sociales y el papel que tienen estas en la sociedad mexicana.

Para conseguir tal propósito, en este trabajo proponemos se asuma desde una perspectiva teórico-práctica, el concepto y aplicación de la exclusión-integración social (expuesto en el capítulo primero) en la fundamentación de la política social, ya que este concepto nos da una visión más amplia y dinámica de las condiciones de vida y la posibilidad de evaluar programas sociales bajo un conjunto de dimensiones (propuestas por el concepto) para el desarrollo humano.

En la construcción de nuestro modelo de exclusión social hemos asumido como principio el derecho de toda persona a estar integrado a la sociedad como la forma de estar (bienestar) en la sociedad. Hemos vinculado los objetivos de la política social y en particular el Programa Oportunidades con el modelo que hemos construido de exclusión-integración social para orientar las acciones de política social hacia la integración de los beneficiarios de esta. Nuestro modelo integra diversos aportes teóricos que clasifican, definen y describen la exclusión social y la diferencian de otros fenómenos que están contenidos en ella como la pobreza o la desigualdad.

Proponemos que para romper el círculo inter-generacional de la pobreza (objetivo del programa Oportunidades) es necesario asegurar la integración de todos al sistema social como derecho fundamental producto del contrato social, y hacerlos partícipes de sus beneficios. Una de las maneras para lograrlo es la aplicación de políticas y programas sociales que aseguren el acceso a las formas de bienestar social como la salud, la educación, la alimentación, el vestido, la vivienda y los servicios público de calidad y la posibilidad de acceder a un empleo cuyas condiciones sean factor de integración.

Hemos adoptado el concepto de pobreza vinculada a la noción de mala distribución de la riqueza y utilizamos para medirla las líneas oficiales de pobreza en tres aspectos: Alimentación, capacidades y patrimonio. Esta forma de medir la pobreza tiene evidentes limitaciones ya que no ofrece mayor información acerca del uso real de los recursos y de las estrategias de supervivencia de los definidos pobres por ella; sin embargo por los alcances y para los propósitos de este trabajo resulto útil.

Las características de la exclusión social nos definen el fenómeno y los alcances explicativos del concepto, que engloban procesos dinámicos tanto de la economía como de la política y la cultura.

La clasificación de la exclusión en tres grados: pobreza, marginación y desviación; nos ofreció un panorama más activo en torno a diversas condiciones de desventaja, que si bien guardan relación con el individuo, tienen una dimensión estructural que sobrepasa la voluntad individual para salir de ello. Es por ello que nuestro análisis se ha centrado en esa dimensión.

El proceso de exclusión social y los factores de integración describen elementos que conformen la exclusión y la integración, así como las relaciones y dinámicas que existen entre ellos. Entre estos elementos están los atañen al individuo como las relaciones familiares, la empleabilidad producto de las capacidades poseídas; así como elementos estructurales como las acceso y condiciones de empleo, acceso a bienes y servicios básicos de calidad, reconocimiento de derechos y diferencias socioculturales (económicas, étnicas, religiosas, de género, de generación, de conocimientos, entre otras); y las relaciones que existe en por ejemplo las capacidades y el empleo, o la condición étnica y la condición económica, etcétera.

La noción de justicia social fue el concepto articulador entre el concepto de exclusión social y el de política social. Consideramos para esta noción a los derechos sociales, que son la base del aparato social del Estado y nos brindan los elementos considerados indispensables para el bienestar social. Entendimos pues, que la política social en su carácter ampliado, es la indicada para dar cumplimiento a esos derechos universalmente y la política social focalizada para atender a quienes por sus propias capacidades no puedan ejercerlos. También partimos de la concepción de Igualdad de oportunidades como fundamento de la sociedad justa; esta concepción nos llevo a plantearnos la política social como una generadora de oportunidades que permitan condiciones de igualdad entre los miembros de una sociedad. Por lo cual, la integración social está ampliamente relacionada con la justicia social y partirá entonces, del cumplimiento de los derechos sociales y de la generación de condiciones de igualdad a través de las oportunidades.

Partiendo de nuestro modelo de exclusión social, extrajimos tres elementos que consideramos centrales para realizar un análisis enfocado en la estructura social: derechos sociales, empleo y pobreza.

Al hablar de derechos y política social estamos hablando de ciudadanía social, entendida como el reconocimiento de la dignidad de los individuos conferida por su estatus de ciudadano, y como tal, portados de derechos (y por supuesto, obligaciones). Esa condición ciudadana debe traducirse en una igualdad de oportunidades, sin embargo, y aunque promueve el acceso a los sistemas de salud y educación, la calidad de estos es tan deficiente que minimiza el impacto que puede tener en las condiciones de vida, No hay evidencia de un impacto positivo en el rendimiento cognitivo, persiste la unión y embarazo temprano lo que interrumpe la trayectoria escolar para incorporarse a trabajo precario o actividades de subsistencia. En cuanto a salud, las condiciones de desventaja estructural de sistema de salud y en especial del primer nivel de atención condicionan el impacto del programa a la capacidad resolutive de los centros rurales de salud.

Aunado a ello, el Programa no reconoce derechos sociales como la seguridad social y el trabajo, lo que mantiene y reproduce las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios del programa.

El estatus de ciudadanía requiere más que el reconocimiento de derechos, necesita de un ejercicio efectivo que lleve a los ciudadanos a apropiarse (sentir suyos) las instituciones del Estado moderno y la oportunidad de exigir el cumplimiento de sus derechos. El Programa Oportunidades no contempla ningún componente de ciudadanización o ejercicio efectivo de derechos, que permita que los beneficiarios se apropien del Programa, que participen en las estrategias de reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida, elementos que les permitan organizarse para exigir bienes y servicios públicos a los gobiernos locales, de fortalecimiento de la solidaridad y los lazos comunales. En fin, que sientan que los objetivos del Programa, el derecho al empleo y a una vida con mejores condiciones, son sus derechos y no una caridad política, y que pueden exigirlos.

Por ello, podemos decir que el Programa Oportunidades, no es un programa orientado en el cumplimiento de derechos, especialmente de los derechos sociales, por lo que no abandona de perspectiva asistencialista y paliativa de los anteriores programas de política social y se orienta a contener el posible conflicto producto de las desigualdades persistentes.

El empleo como derechos social, es uno de los factor más importantes de integración social, por lo menos, en países como México y de América Latina. Su relevancia radica en la capacidad de consumo que otorga, que viene aunado a otra serie de derechos como la seguridad social, reconocimiento del mercado como consumidor; y asegurados los mínimos de bienestar, la posibilidad de exigir los bienes de carácter público o de costearse otros en el sector privado.

Aunque encontramos indicadores que señalan que las capacidades promovidas por el Programa, en algunos casos mejoran la posibilidad de acceso a un empleo y mejor remuneración, sin embargo, no encontramos un impacto directo del Programa en la ampliación del mercado laboral y la mejora de las condiciones de trabajo o salario. Lo que encontramos es un aumento en las aspiraciones de

los beneficiarios por acceder a mejores condiciones de empleo, lo que no encuentran en sus comunidades y se ven motivados a migrar a otras regiones del país, a zonas urbanas e incluso al extranjero.

En este trabajo hemos encontrado que los cambios en la pobreza no están ligados de manera directa a las acciones de política social, en tanto, que los programas de política social no responden de manera inmediata a los cambios y en los casos como en la educación y la salud pocas veces reconocen esos cambios.

No ha habido estrategias claras y eficientes de política social que reduzcan los riesgos de los beneficiarios de regresar a su condición inicial en las crisis económicas que afectan el país. Esto se hace más evidente en la crisis iniciada en 2008, donde aumento en cinco millones la pobreza en México y donde se prevé continúe el aumento hasta 2010.

Hay que resaltar el mayor impacto del programa hasta ahora se refleja especialmente en las mujeres indígenas, esto debido a las becas (cuyo monto es superior que el de los hombre) que alargan la trayectoria escolar. También en lo que se refiere a salud, especialmente en la prevención de enfermedades relacionadas con su género.

No encontramos relación entre la política social y la política económica que haga efectivo y duradero los beneficios del Programa Oportunidades y aun no se ha evaluado la relación entre Oportunidades y otros programas sociales federales y locales. Tampoco existe información del impacto del Programa a nivel municipal y muy pocos datos acerca del impacto en zonas urbanas. Preocupante resulta la falta de mecanismos institucionales que permitan incorporar los resultados de las evaluaciones para mejorar el Programa tanto en diseño, implementación y logro de resultados.

Como conclusión podemos decir que el Programa oportunidades tiene importantes avances en mejora de algunas de las condiciones de vida, especialmente en lo que se refiere al acceso a la educación, la salud y a una mejor alimentación, el reto de los próximos años deberá ser el mejoramiento de la calidad de esos servicios. Sin embargo, es un Programa que no está orientado al cumplimiento de derechos, en especial de los derechos sociales, su impacto sobre el empleo aun no es significativo y no ha logrado generar estrategias de mediano y largo plazo para erradicar la pobreza de manera permanente rompiendo su círculo intergeneracional (o por lo menos hasta ahora no hay evidencia que sustente lo contrario). Por lo que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no es un programa de integración social.

Tenemos que resaltar que aun el periodo de intervención del programa es corto y muchos de los posibles resultados positivos aun se encuentran en gestación, pero no debemos de olvidar que

México hizo el compromiso al ratificar los *Objetivos de Milenio* de Naciones Unidas de erradicar la pobreza para el año 2030.

Como propuesta

Como propuesta, el uso de este concepto no solo nos permitió evaluar la política social desde otro paradigma, sino que el propio concepto contenía propuestas prácticas para superar la condición de exclusión. Nos abrió la posibilidad de repensar y redimensionar algunos aspectos de la política social: al incluir el concepto de empleo nos permitió vincular la acción de la política social (inversión en capacidades) con la de la política económica y el sector privado (generación de empleo). Los derechos sociales nos permitieron incorporarle al Programa la noción de ciudadanía como apropiación de las instituciones y reconocimiento, aplicación, ejercicio y exigencia de derechos. Y se mantiene el combate a la pobreza como condición que pone en riesgo la vida.

Con lo que se posibilita pasar de orientaciones asistencialistas, paternalistas, clientelares y dogmáticas basada en programas de beneficencia y voluntades políticas o electorales a un desarrollo humano basado en instituciones profesionales; de programas atomistas a programas vinculantes tanto con otros programas sociales, como a procesos económicos, políticos y culturales.

A constituir la política social como factor de democracia (en el sentido más amplio), como mecanismo participativo, como generador de bien común y bienestar social, como cumplimiento del Estado de derecho. Una política social adaptable a la dinámica social que permita generar las condiciones para que en un futuro no sea necesaria su acción.

Nos súmanos también a la propuesta de eliminar el componente de salud del Programa Oportunidades, como consecuencia de la universalización de los servicios de salud; ya que es un derecho social que debe estar garantizado para todos los mexicanos. Esta propuesta permitiría un menor uso clientelar del Programa, así como la posibilidad de exigir las condiciones básicas para la atención y cuidado de la salud.

Hay que enfatizar que el acceso real a los servicios de salud no solo implica la derechohabencia al sistema de salud, también el acceso geográfico (cercanía y medio de transportes disponibles), capacidad de atención y calidad de los servicios de las unidades de salud (en especial el suministro de insumos y medicamentos necesarios para la atención). Además implica una mayor inversión en programas de prevención y promoción a la salud como elemento clave para evitar la saturación en el resto de los niveles de atención.

En cuanto a la educación, es necesario garantizar la eficiencia y calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en zonas marginadas (especialmente en el ámbito rural e indígena). Incentivar la permanencia de los profesores, mejorar la infraestructura educativa y que la educación recibida contenga capacidades que incidan en la comunidad donde está inserta.

Prolongar las trayectorias educativas implica mecanismos que reduzcan la incorporación temprana al trabajo, como estrategia sería posible permitir que cada estudiante de la familia beneficiaria contara con la beca. También es importante incluir componentes informativos que reduzcan el embarazo precoz o la unión temprana ya que este factor en muchas ocasiones interrumpe la trayectoria educativa.

Debe de considerar las transformaciones y avances tecnológicos en materia de educación, así como también, los nuevos modelos y estrategias de enseñanza-aprendizaje que pueden ser utilizadas para mejorar la calidad del en todos los niveles educativos.

Para ello es necesario replantearse las estrategias seguidas hasta hoy, reflexionar acerca de la focalización como estrategia en aras de la universalización del ejercicio de los derechos vigentes en México. También es repensar el paradigma ideológico y de instituciones neoliberales que enmarcan la acción del Estado para reconsiderar su papel en los procesos de integración social, poniendo en el centro de la discusión el aparato (componente) social del Estado y sus alcances. Es plantearse el desarrollo nacional, no como generación y acumulación de riqueza nada más, sino también como mecanismos eficientes de redistribución, así como la realización personal en el trabajo, la cultura, la recreación, la salud, la educación, la vivienda, infraestructura pública y condiciones medio ambientales sustentables. Políticas sociales para el desarrollo tanto nacional como personal.

En cuanto al contenido teórico, el uso del concepto de exclusión social nos permitió mediar entre las nociones de grandes teorías generales como lo es la teoría estructuralista (de la que partimos sin mencionarlo explícitamente) y una realidad particular como la mexicana. El concepto es complejo pero observable empíricamente. Por ello, el concepto es adaptable a diversas construcciones teóricas y tiene capacidad explicativa para una amplia gama de realidades particulares y fenómenos determinados. Es también un concepto que media entre las nociones de estructura y las de sujeto, dándole relevancia a la relación existente entre ambas. Por eso, sostenemos que el concepto es un de alcance medio.

Este trabajo aporta elementos para continuar y diversificar las discusiones entre el papel de Estado, la política social y la integración social. Su importancia radica en el uso del concepto y la realidad que pretende explicar.

Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar. 1997. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico* 37 (145): 3-30.
- Alvear, Julio César. 2008. La paz neoliberal: El postulado de la razón instrumental sobre la razón dialógica. *Criterio Jurídico* 8 (2): 147-69.
- Anzola, Myriam. 2001. La exclusión social ¿condición o circunstancia? *Educere* 5 (14): 153-59.
- Arteaga, José Manuel. 2007. Gasto social 2008, el más alto de la historia: Carstens. *El Universal*, 13 de Noviembre.
- Barcelata Chávez, Hilario. 2008. *Salarios, empleo y política social*. México: eumed.
- Barcelata Chávez, Hilario. 2008. *La economía mexicana: Crisis y reforma estructural 1984-2006*. Xalapa: eumed.
- Bauman, Zygmunt. 2006. *La globalización: Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt. 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: gedisa.
- Bel Adell, Carmen. 2002. Exclusión social: Origen y características. Ponencia presentada en Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos, 30 de Enero, en Murcia.
- Brogna, Patricia. 2005. El derecho a la igualdad o ¿el derecho a la diferencia? *El Cotidiano* 21 (134): 43-55.
- Buxedas, Martín. 2002. *Exclusión social y mercado de trabajo. Hacia una agenda Pública de las ONG' s*. Uruguay: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler. 1997. La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social. *Nueva Sociedad* (149): 74-87.
- Candía, José Miguel. 1998. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad* (156): 116-26.
- Canudas, Rocío del Carmen y Marcos Lorenzelli, Coords. 2004. *Inclusión social: Una perspectiva para la reducción de la pobreza*. Honduras: INDES.
- Carbonell, Miguel, Comp. 2006. *Instrumentos jurídicos internacionales en materia de no discriminación*. México: Consejo Nacional para prevenir la discriminación.
- Carreteiro, Teresa Cristina. 2002. Historia de una vida, Historia de una sociedad de exclusión. *Perfiles Latinoamericanos* 10 (21): 11-33.
- Ceirano, Virginia. 2000. Las representaciones sociales de la pobreza. *Cinta de Moebio* (9): 1-18.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2009. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México: Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2008. *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008: A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Coordinación nacional del programa Oportunidades. 2009. *Lineamientos operativos del programa de desarrollo humano Oportunidades 2009*. México: Secretaria de desarrollo social.
- Cortés, Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha. 2008. *Método científico y política social: A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2005. Desigualdad, exclusión y globalización: Hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia. En *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Boaventura De Sousa Santos, 195-233. Madrid: Trotta Editorial.
- Di Filippo, Armando. 2008. La economía política estructuralista latinoamericana, material sin publicar.
- Díaz Martínez, José Antonio y María José Salvador Pedraza. 1999. Las variables socioculturales de la exclusión social. En *Tendencias de desigualdad y exclusión social*, editado por José Félix Tezanos, 153-86. Madrid: Editorial Sistema.
- Draibe, Sonia M. 1994. Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Desarrollo Económico* 34 (134): 181-96.
- Fabre, Miguel Marco. 2000. Consideraciones en torno al concepto de exclusión social. *Acciones e Investigaciones Sociales* (11): 9-22.
- Fernández, Oscar. 1998. Lo social y la política social. <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.html> (05 de Octubre de 2008).
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos, y Tobar Federico. 2006. *Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social.
- Fleury, Sonia. 1998. Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. *Nueva Sociedad* (156): 1-25.
- Fuente Meraz, Alejandro de la, Roque Hernández Montes, y Álvaro Meléndez Martínez. 2003. *Cuaderno de desarrollo humano 9: Percepciones de los ciudadanos mexicanos en materia de justicia social*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Gall, Olivia. 2004. Identidad, exclusión y racismo: Reflexiones teóricas y sobre México. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (2): 221-59.
- Giddens, Anthony y Turner Jonathan. 1987. *La teoría social hoy*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gil Villa, Fernando. 2002. *La exclusión social*. Barcelona: Ariel.
- Gobierno de Estado de Sonora. 2004. *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*. Hermosillo: Gobierno de Estado de Sonora.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2007. *Programa*

- nacional de desarrollo 2007-2012*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- Gobierno Federal. 2008. *Vivir Mejor*. México: Gobierno Federal.
- González Casanova, Pablo. 1986. *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- González de Durana, Ana Arriba. 2002. El concepto de exclusión en política social, material sin publicar.
- Greco, Orlando, coord. 2003. *Diccionario de sociología*. Buenos Aires: Valleta.
- Guzmán León, María Teresa Araceli. 2004. El papel del Estado y la administración pública ante los problemas de pobreza y bienestar social en México. Hacia un nuevo paradigma de Estado. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, Daniel, Mónica Orozco, y Vázquez Sirenia. 2005. *La focalización como estrategia de políticas públicas*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Hernández Pedreño, Manuel, coord. 2008. *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2009. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. InfoLaboral. Sistema para la consulta de indicadores estratégicos. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=4&UPC=702825001327 (08, septiembre 2009).
- Jusidman Rapoport, Clara, coord. 2008. *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Krennerich, Michael, y Manuel Eduardo Góngora Mera. 2006. *Los derechos sociales en América Latina: Desafíos en justicia, política y economía*. Nuremberg: Centro de Derechos Humanos de Nuremberg.
- Menéndez, María Cristina. 2006. Globalización y exclusión. Lecturas desde el otro. *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial* 2 (2): 135-59.
- Oxhorn, Philip. 2003. Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 46 (187): 131-76.
- Peralta, Ernesto. 2004. Perspectivas del (des)empleo en Sonora 2000-2015. *Estudios Sociales* 12 (23): 120-161.
- Pineda Morales, Fernando. 2005. Alternancia, élite política y pobreza en México. *Revista de Trabajo Social* (12): 4-13.
- Pineda Morales, Fernando. 2006. Ciudadanos pobres y excluidos. La política frente a la pobreza y desigualdad en América Latina y México, material sin publicar.
- . 2005. Conocimiento y construcción del objeto de estudio: Una aproximación a la investigación de lo político. *Conocimiento y Espíritu*: 1-13.
- Popper, Karl. 1957. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires: Paidós.

- Prieto Sanchís, Luis. 1995. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. *Revista del centro de estudios constitucionales* 22: 9-57.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. 2008. *Oportunidades, un programa de resultados*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Ritzer, George. 2002. *Teoría sociológica moderna*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Rizo López, Ana Esmeralda. 2006. ¿A qué llamamos exclusión social? *Polis* 5 (15): 1-13.
- Salvia, Agustín. s.f. Hacia una nueva política social: El desarrollo humano y la igualdad de oportunidades como horizontes del progreso económico, material de clase.
- Sarmiento, Julio. 1997. Exclusión social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas. *Última Década* (8): 1-9.
- Secretaría de Desarrollo Social. s.f. Corresponsales Oportunidades. <http://corresponsales.oportunidades.gob.mx/corresponsales/paginainterna/pagina.php?pag=95> (07 de Octubre de 2008).
- Secretaría de Desarrollo Social. 2009. Oportunidades. Programa de desarrollo social. <http://www.oportunidades.gob.mx/> (19 de Enero de 2009).
- Serrano Gómez, Enrique. 1999. *Consenso y conflicto: Schmitt, Arendt y la definición de lo político*. México: Ediciones Cepcom.
- Soto Romero, Jorge Mario, y José Jorge Mora Rivera, coord. 2008. *Evaluación de consistencia y resultados 2007: Programa de desarrollo humano oportunidades*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Subirats i Humet, Joan, Ricard Gomf Carmona y Joaquim Brugué Torruella, coords. 2005. *Análisis de los factores de exclusión social*. Catalunya: Fundación BBVA, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Székely, Miguel. 2005. Es posible un México con menor pobreza y desigualdad. En *México: Crónicas de un país posible*, coordinado por José Antonio Aguilar Rivera. México: Fondo de Cultura Económica.
- Székely, Miguel. 2002. *Cuadernos de desarrollo humano 2: Hacia una nueva generación de política social*. México: Secretaría de Desarrollo Humano.
- Székely, Miguel. 2005. *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Tavera Fenollosa, Ligia. 1999. Desafiando las bases simbólicas de la exclusión: movimientos sociales y sociedad civil. *Perfiles Latinoamericanos* 8 (14): 129-47.
- Tezanos, José Félix, ed. 1999. *Tendencias de desigualdad y exclusión social*. Madrid: Editorial Sistema.
- Tortosa, José María. 1999. Pobreza y desigualdad social. En *Tendencias de desigualdad y exclusión social*, editado por José Félix Tezanos, 57-78. Madrid: Editorial Sistema.
- Touraine, Alain. 1997. *¿podemos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, Carlos M. 1997. De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo.

Desarrollo Económico 36 (144): 931-52.

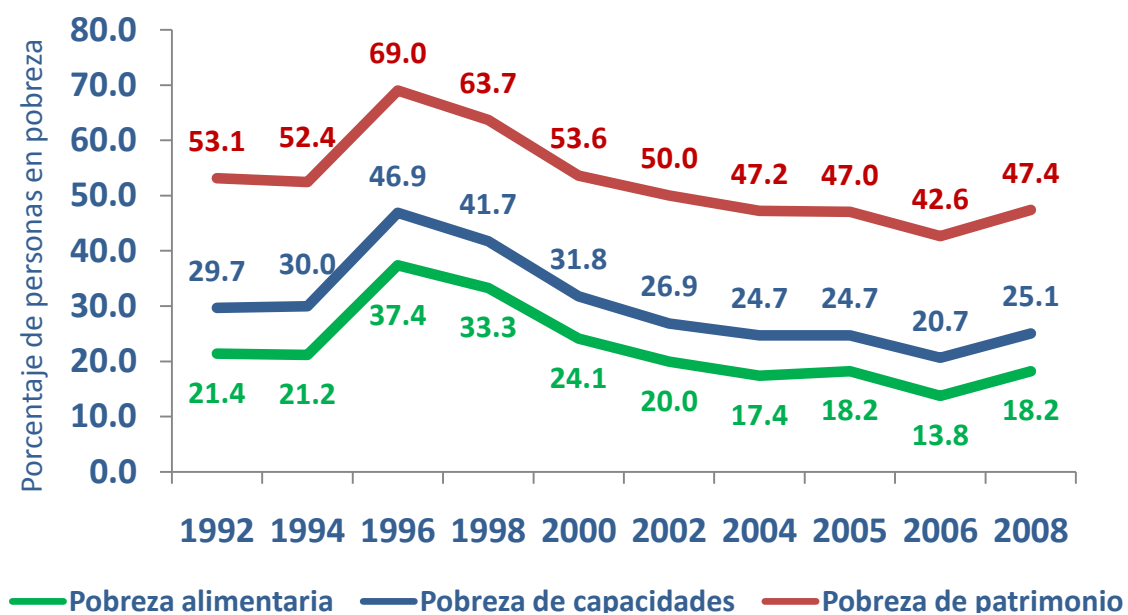
Vázquez Mota, Josefina. 2002. *Cuadernos de desarrollo humano 1: Principales desafíos de la política social de México*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Ziccardi, Alicia. 1998. Reseña de 'Pobreza, exclusión y política social' de Rafael Menjivar, Dirk Kruijt y Leiteke Van Vucht Tijssen (eds.). *Perfiles Latinoamericanos* 7 (13): 263-66.

Ávalos Tenorio, Gerardo. 2006. *El monarca, el ciudadano y el excluido: Hacia una crítica de lo político*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

ANEXOS

Gráfico 3A. Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2008



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008

Tabla 30A. Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008

Ámbito y tipo de pobreza	Porcentajes				Número de personas			
	1992	2000	2006	2008	1992	2000	2006	2008
Nacional								
Alimentaria	21.4	24.1	13.8	18.2	18,579,252	23,722,151	14,428,436	19,459,204
Capacidades	29.7	31.8	20.7	25.1	25,772,159	31,216,334	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	53.1	53.6	42.6	47.4	46,138,837	52,700,549	44,677,884	50,550,829
Urbano								
Alimentaria	13.0	12.5	7.5	10.6	6,800,734	7,498,833	4,994,866	7,228,650
Capacidades	20.1	20.2	13.6	17.2	10,510,336	12,105,587	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	44.3	43.7	35.6	39.8	23,140,886	26,202,029	23,625,620	27,172,966
Rural								
Alimentaria	34.0	42.4	24.5	31.8	11,778,518	16,223,318	9,433,570	12,230,554
Capacidades	44.1	49.9	32.7	39.1	15,261,823	19,110,747	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	66.5	69.2	54.7	60.8	22,997,951	26,498,520	21,052,264	23,377,863

Tabla 31A. Duración de la jornada de trabajo por sector de actividad económica

Sector de actividad económica	Población Ocupada	Duración de la jornada de trabajo								
		Ausentes temporales con vínculo laboral	Menos de 15 horas	De 15 a 24 horas	De 25 a 34 horas	De 35 a 39 horas	De 40 a 48 horas	De 49 a 56 horas	Más de 56 horas	No especificado
Nacional	43,625,738	1,466,459	2,817,492	3,964,235	3,699,209	2,891,877	16,203,192	5,827,417	6,479,446	255,043
Agropecuario	5,909,139	123,129	467,401	775,922	562,079	655,876	2,011,004	616,998	563,796	5,059
Construcción	3,628,107	134,871	85,693	219,326	189,974	132,506	1,449,189	1,054,167	347,489	5,860
Industria manufacturera	6,891,410	194,372	361,359	466,328	401,983	304,816	3,433,316	1,055,320	773,126	5,577
Comercio	8,639,123	153,129	768,349	807,151	606,136	490,896	2,630,476	1,246,777	1,931,144	9,165
Servicios	17,846,129	832,480	1,102,460	9,056	1,905,666	1,285,324	6,419,855	1,801,573	2,790,569	36,093
Otros	383,932	23,444	2,722	24,034	11,927	14,266	224,693	41,415	58,693	363
No especificado	327,898	5,033	29,508	24,034	21,445	8,194	34,658	11,168	14,630	192,926

FUENTE: ENOE 2008

Tabla 32A. Prestaciones laborales por sector de actividad económica

Sector de actividad económica	Población Ocupada	Prestaciones laborales 2008				
		Sin prestaciones	Sólo acceso a instituciones de salud	Acceso a instituciones de salud y a otras prestaciones	No tiene acceso a instituciones de salud pero sí a otras prestaciones	No especificado
Nacional	43,625,738	24,919,329	1,005,833	14,857,239	2,580,193	241,776
Agropecuario	5,909,139	5,344,289	85,022	209,736	139,107	3,108
Construcción	3,628,107	2,716,526	196,419	566,131	131,534	8,465
Industria manufacturera	6,891,410	2,779,337	175,933	3,608,399	413,170	19,358
Comercio	8,639,123	5,810,373	163,219	2,228,837	419,603	21,192
Servicios	17,846,129	8,056,467	370,852	7,906,140	1,444,253	58,727
Otros	383,932	36,039	12,321	330,547	7,220	452
No especificado	327,898	176,298	2,068	7,449	25,307	130,474

FUENTE: ENOE 2008

Tabla 33A. Población ocupada por Distribuida por tipo de unidad económica

Tipo de unidad económica	
Empresas y negocios	21,886,194
Empresas constituidas en sociedad y corporaciones	10,112,292
Negocios no constituidos en sociedad	11,773,903
Instituciones	6,110,601
Privadas	861,442
Públicas	5,249,159
Administradas por los gobiernos	4,938,838
No administradas por los gobiernos	310,321
Sector de los hogares	15,175,765
Sector informal	11,864,739
Trabajo doméstico remunerado	1,832,442
Agricultura de autosubsistencia	1,478,585
Situaciones de carácter especial y no especificadas	344,622

FUENTE: ENOE 2008

Tabla 34A. Población no económicamente activa

Población no económicamente activa (PNEA)	31,916,669
Disponible	5,071,591
para trabajar que han desistido de buscar empleo	106,833
para trabajar que no busca empleo por considerar que no tiene posibilidades	4,964,758
No disponibles	26,845,079
Con interés para trabajar, pero bajo un contexto que les impide hacerlo	2,663,851
Sin interés para trabajar por atender otras obligaciones	21,334,339
Con impedimentos físicos para trabajar	417,609
Otros	2,429,280

FUENTE: ENOE 2008

Tabla 35A. Población no económicamente activa por condición de búsqueda de trabajo adicional

Condición de búsqueda de trabajo adicional	2,980,166
Con condición de búsqueda de trabajo adicional	336,023
Sin condición de búsqueda de trabajo adicional	2,644,143

FUENTE: ENOE 2008

Tabla 36A. Indicadores de desarrollo social 1992-2008

Dimensiones	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
EDUCACIÓN								
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela ^a	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9	3.4	2.1
Personas mayores de 15 años analfabetas ^a	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5	17.9	7.6
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6	41.7	23.2
Jefes de hogar con educación básica o más ^a	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0	23.3	47.0
Cobertura ¹								
Primaria		95.2		94.8		94.4		95.0
Secundaria		67.8		83.8		93.0		94.2
Media superior		36.5		48.4		59.7		61.0
Superior		13.9		20.2		24.3		26.7
Calidad de la educación								
Promedio de la prueba PISA matemáticas México ²				386.8		404.2		N.D
Promedio de la prueba PISA matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D
Lugar que ocupa México respecto países no miembros de OECD en la prueba PISA matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D
SALUD								
Esperanza de vida (años) ³		71.7		73.9		74.8		75.1
Tasa de mortalidad infantil		31.5		19.4		16.2		15.2
Razón de mortalidad materna		89.0		72.6		60.0		55.6
		(1990)				(2005)		(2007)
CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS ⁴								
Hogares en vivienda con piso de tierra ^a	46.2	15.8	33.3	9.7	22.3	7.2	18.9	6.1
Hogares en viviendas sin energía eléctrica ^a	19.9	6.5	7.5	2.0	3.1	0.9	3.2	1.1
Hogares en vivienda que no cuentan con agua entubada	43.9	18.5	38.9	16.1	23.0	9.8	25.4	11.3
Equipamiento del hogar								
Hogares sin teléfono ^a	98.6	75.9	94.6	60.1	80.7	48.8	81.7	52.5
Hogares sin refrigerador ^a	81.5	39.7	67.5	26.1	47.7	19.6	42.7	17.2
Hogares sin lavadora ^a	90.5	60.1	82.5	46.9	66.2	34.9	76.9	48.3
SEGURIDAD SOCIAL								
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión ^a	94.1	80.0	97.1	75.1	90.8	71.5	70.2	46.2
Población ocupada sin derechohabencia ^{a,5}	90.6	64.1	93.8	66.2	90.6	67.0	92.2	65.2
Jefes de hogar sin derechohabencia ^{a,5}	89.1	69.3	93.8	70.9	89.8	71.0	92.3	72.0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ^{a,6}	89.1	69.3			38.3	50.1	31.0	44.1
ALIMENTACIÓN								
Consumo mensual de alimentos per cápita ^{7,8}	364.11	844.03	323.73	743.21	424.61	831.77	403.92	776.23
Gasto en alimentos con respecto al total ^{a,13}	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3	46.1	33.6
Personas en pobreza alimentaria ^a		21.4		24.1		13.8		18.3

Intensidad de la pobreza alimentaria ⁹	0.071	0.084	0.042	0.058
Desigualdad de la pobreza alimentaria ¹⁰	0.033	0.041	0.019	0.027

NUTRICIÓN

Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años ^a	14.2 (1988)	7.6 (1999)	5.0	N.D
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años ^a	22.8 (1988)	17.8 (1999)	12.5	N.D
Prevalencia de emaciación en menores de 5 años ^a	6.0 (1988)	2.1 (1999)	1.6	N.D
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena ^a	48.1 (1988)	44.3 (1999)	33.2	N.D
Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a	25.0 (1988)	36.1 (1999)	36.9	N.D
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a	9.5 (1988)	24.9 (1999)	32.4	N.D

INGRESO

Ingreso corriente total mensual per cápita promedio ⁷	641.53	3191.27	610.54	3127.42	862.47	3641.48	741.33	3527.42
Personas en pobreza de capacidades ^a		29.7		31.8		20.7		25.2
Personas en pobreza de patrimonio ^a		53.1		53.6		42.6		47.4
Crecimiento anual promedio del PIB per cápita ^{a, b}		1.9 (91-92)		3.8 (99-00)		3.1 (05-06)		0.5 (07-08)
Inflación promedio ^a		15.4 (91-92)		10.6 (99-00)		3.7 (05-06)		5.1 (07-08)

COHESIÓN SOCIAL

Desigualdad (coeficiente de Gini)	0.543	0.552	0.516	0.530
Razón entre el ingreso total del decimo y el primer decil ¹¹	31.3	36.0	26.1	27.7

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Mujeres en la cámara de diputados ^a	8.8	16.8	22.2	26.6
Mujeres en la cámara de Senadores ^a	3.1	18.0	16.4	20.3
Profesionistas y técnicos mujeres ^a		39.5	40.4	N.D

DISCRIMINACIÓN

Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ^{a, 12}			30.4	N.D
--	--	--	------	-----

* El 20% más pobre correspondiente al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita

^a Porcentaje

^b Promedio de crecimiento trimestral

¹ Cobertura: indica el porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel

² PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 y 16 años que no están en primaria de los países de la OECD

³ Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO

⁴ Los datos de las viviendas con más de un hogar han sido imputados a los hogares adicionales

⁵ Derechohabencia se refiere a IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina, Ejército y Universidades

⁶ Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, aquellos donde ningún miembro del hogar cuenta con Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestación laboral

⁷ Cifras en pesos de agosto de 2006

⁸ Consumo en alimentos se refiere al gasto monetario e ingreso no monetario en alimentos

⁹ Este indicador es una medida de las distancias de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza alimentaria. Mientras más se aproxime su valor a la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria, más profunda es la pobreza. Se obtiene a partir del índice Foster-Greeer-Thorbecke [FGT(a)]

¹⁰ Este indicador es una medida de la desigualdad de los ingresos entre las personas en situación de pobreza alimentaria. Se obtiene a partir del índice Foster-Greeer-Thorbecke [FGT(a)]

¹¹ La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita empleado en la medición de la pobreza por ingreso

¹² Porcentaje de personas en alguno de estos grupos que dijeron haber sufrido un acto de discriminación

¹³ El porcentaje está calculado en base al gasto monetario

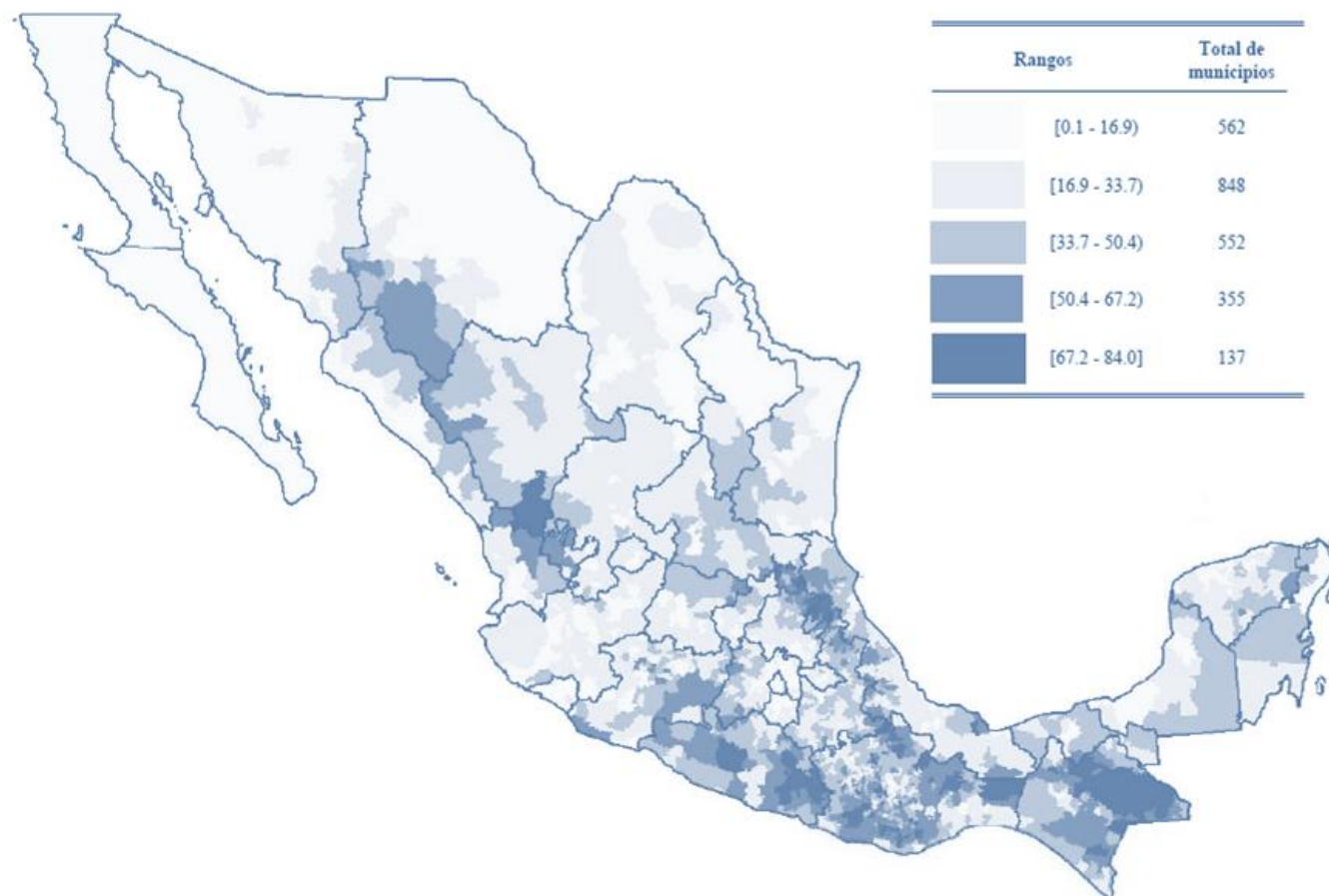
FUENTE: CONEVAL 2009, 11-12 (comunicado de prensa)

Tabla 37A. Sector de actividad económica por nivel de ingreso

Sector de actividad económica	Población Ocupada	Nivel de Ingresos						
		Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
Nacional	43,625,738	5,226,833	8,852,280	10,189,854	7,456,201	5,095,933	3,704,456	3,078,813
Agropecuario	5,909,139	1,401,689	1,210,074	680,171	201,173	114,356	1,875,581	298,217
Construcción	3,628,107	148,043	538,596	1,342,459	980,474	420,885	17,457	171,160
Industria manufacturera	6,891,410	719,569	1,571,816	2,181,880	1,119,673	693,258	303,943	406,059
Comercio	8,639,123	1,279,176	1,941,854	1,924,489	1,132,191	777,614	963,533	624,366
Servicios	17,846,129	1,625,447	3,527,186	3,964,688	3,913,064	2,942,700	513,291	1,350,064
Otros	383,932	10,682	30,247	69,950	98,051	144,139	2,428	31,081
No especificado	327,898	42,227	32,507	26,218	11,574	2,981	28,223	197,865

FUENTE: ENOE 2008 (tres primeros trimestres)

Ilustración 2A. Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005



Fuente: CONEVAL 2005

Favor de mantener este ejemplar
en un lugar seco, fresco y
accesible en caso de que sea
necesario quemarlo en un futuro.