



**Mi Universidad**

**LIBRO**

ESTADO Y POLITICAS SOCIALES

*LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA*

*TERCER CUATRIMESTRE*

*MAYO-AGOSTO*

---

## Marco Estratégico de Referencia

---

### Antecedentes históricos

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1979 con el inicio de actividades de la normal de educadoras “Edgar Robledo Santiago”, que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor Manuel Albores Salazar con la idea de traer educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tardes.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en julio de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró en la docencia en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de cobranza en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo y sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta Educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de Educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los

jóvenes que tenían intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

## **Misión**

Satisfacer la necesidad de Educación que promueva el espíritu emprendedor, aplicando altos estándares de calidad académica, que propicien el desarrollo de nuestros alumnos, Profesores, colaboradores y la sociedad, a través de la incorporación de tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

## **Visión**

Ser la mejor oferta académica en cada región de influencia, y a través de nuestra plataforma virtual tener una cobertura global, con un crecimiento sostenible y las ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

## Valores

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Libertad

## Escudo



El escudo del Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

## Eslogan

“Mi Universidad”

## ALBORES



Es nuestra mascota, un Jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen.

---

## ESTADO Y POLITICAS SOCIALES

---

### Objetivo de la materia:

El estudiante caracterizará la naturaleza, alcance y dimensiones de la política social y los lineamientos que el Estado mexicano lleva a cabo para la atención de las necesidades sociales, valorando desde la perspectiva de Trabajo Social los efectos que éstos tienen en el desarrollo nacional y su vinculación con la demanda social.

### Criterios de evaluación:

No	Concepto	Porcentaje
1	Trabajos Escritos	10%
2	Actividades web escolar	20%
3	Actividades Áulicas	20%
4	Examen	50%
<b>Total de Criterios de evaluación</b>		<b>100%</b>

# INDICE

## Unidad I

### Aspectos Teóricos y Conceptuales de las Políticas Sociales

- 1.1. Génesis del Estado Social.
  - 1.1.1. Doctrina Liberal.
- 1.2. El Estado del bienestar.
- 1.3. Conceptos Básicos de Política Social.
  - 1.3.1. Objetivos de la Política Social.
  - 1.3.2. Lo público, lo privado y lo social.
  - 1.3.3. Políticas: públicas, nacional, económica y social.
  - 1.3.4. Los modelos y enfoques de política social.

## Unidad 2

### La Construcción de la Política Social en México

- 2.1 Proceso para la toma de decisiones
  - 2.1.1 Cobertura y financiamiento.
  - 2.1.2 Instrumentación.
  - 2.1.3 Ejecución.
- 2.2 Actores sociales.
- 2.3 La política social en México.
- 2.4 El Modelo del Estado de Bienestar.
- 2.5 El Modelo Neoliberal.
- 2.6 Análisis Comparativo.



## **Unidad 3**

### **Sectores de la Política Social**

- 3.1 Alimentación.
- 3.2 Vivienda.
- 3.3 Educación.
- 3.4 Salud.
- 3.5 Pobreza.
- 3.6 Atención a grupos sociales.
- 3.7 Empleo.

## **Unidad 4**

### **Realidades y Perspectivas del Trabajo Social en la Política Social**

- 4.1 La práctica a partir del Estado.
- 4.2 La práctica a partir de la iniciativa privada.
- 4.3 La práctica a través de la sociedad civil.

## Unidad I

### Unidad I

#### Aspectos Teóricos y Conceptuales de las Políticas Sociales

##### 1.1 Génesis del Estado Social.

A principios del siglo XIX, recién lograda la independencia, México se encontraba sumido en la pobreza absoluta, situación que un siglo después, tras la inestabilidad política y económica como consecuencia de las luchas armadas por el poder, no había mejorado. La Constitución de 1857 se encontraba prácticamente olvidada, el Estado no contaba con la capacidad para cumplir con sus funciones dentro de la vida social, pues sus preceptos habían sido modificados o suspendidos en práctica real.

Las pocas acciones en materia social eran limitadas, descoordinadas y aún más desprovistas de un objetivo bien definido y de largo plazo. Esto, entre otras razones, debido a que la política social no encontraba un justo acomodo con los marcos legales muy estrechos que ya no eran suficientes para normar la realidad social mexicana.

El análisis de la política social en éste periodo y contexto histórico es de suma importancia debido a que ocurren una serie de transformaciones que dan origen a nuestro Estado Mexicano, como lo es la Promulgación de la Constitución, la consolidación del Sistema Político, y por primera vez, en un marco legal, político y social más o menos estable se atienden las exigencias en materia de justicia social del pueblo mexicano. Además de resultar indispensable

el conocer los primeros pasos del Estado Mexicano en enfrentar la pobreza a través de la política social.

## LA POLÍTICA SOCIAL HASTA ANTES DE 1910

Después de consumada la Independencia, las tres clases sociales que identifica Carreño (1950:339): alta, media y baja, se mantuvieron prácticamente sin cambios hasta mediados del siglo XIX, cuando algunos elementos de la clase alta y media adquirieron bienes del clero, consolidando su riqueza y aumentando su fuerza económica. A inicios del siglo XX, los estamentos sociales continuaban prácticamente iguales, volviendo la situación insoportable por la concentración de la riqueza en manos de unas cuantas familias que también contaban con un gran poder político, pues la política económica de Díaz, había privilegiado a los extranjeros colocándolos muchas veces en lugar predominante frente a los mexicanos.

Nos menciona Campos, que en 1910 el 50 por ciento de las viviendas eran jacales, la miseria cotidiana era todavía más sórdida, alguna vecindades eras de 600 a 800 personas y unos 100 mil desvalidos dormían en la calle. Una familia de clase media ganaba entre 80 y 100 pesos, pero una casa modesta se podía rentar por 120. De acuerdo con Hansen (1981: 23-24), si al momento de la Independencia los pueblos todavía conservaban el 40 por ciento de las tierras cultivables, al iniciarse la Revolución apenas les quedaban el 5 por ciento. De las 69,549 comunidades rurales que había en México en 1910, el 81.7 por ciento de ellas estaban situados dentro de las grandes haciendas. Para 1910 el 95 por ciento de los indios de la meseta central ya no poseían tierra comunal, ya habían

sido absorbidos por las haciendas, y cerca del 90 por ciento de las familias campesinas no poseían tierra alguna.

El pueblo mexicano continuó bajo las presiones de las clases privilegiadas: altos funcionarios del Gobierno, jefes del Ejército y del Clero. En el campo la situación era insostenible, dominada la pobreza, el analfabetismo y el hambre. En las ciudades la situación no era mejor; abundaban el desempleo y la explotación a los obreros, quienes reclamaban mejores condiciones: jornadas de ocho horas, aumentos salariales y una legislación más justa, sin que recibieran atención a sus demandas. Ante tal situación, la lucha empezó hacerse por medio de huelgas como la de Cananea, Sonora y Río Blanco.

Ante la inaplicabilidad en la práctica real de la Constitución de 1857, no existió una política de aspecto social que atendiera los intereses y necesidades del pueblo mexicano, esto a saber de tres razones: la primera por los intereses personales del régimen oligárquico de Díaz (1877-1910); segundo, por la inestabilidad política, económica y social que vivía el país durante el movimiento armado revolucionario (1910-1917); y tercera, porque “la política social no encontraba un justo acomodo con los marcos legales muy estrechos que ya no eran suficientes para normar la realidad social mexicana, las necesidades y aspiraciones del pueblo, las cuales superaban el contenido normativo del Derecho” (Manzanilla, 1956: 170). Sumado a estas tres razones, hubo otra razón por la cual no se estableciera una política social. Esta razón fue de aspecto ideológico, pues desde el régimen de Juárez a Díaz el liberalismo político fue el sustento político- ideológico de la política económica, donde como menciona Adam Smith, cada individuo al ser capitalista ya estaba beneficiándose propiamente junto con los demás, por lo que no necesitaba que el Estado interviniera en la economía. Es decir, “durante este periodo imperó la

concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista y pasiva, de esta forma se condenó la beneficencia y la caridad en la medida que atentaban contra la libertad de los individuos” (Cosío Villegas, 1973: XVIII). De ahí que no se consolidara un objetivo claro de política social en los marcos legales ni en la agenda de gobierno.

## LA REVOLUCIÓN Y EL ORIGEN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Los problemas sociales, económicos y políticos durante el Régimen Oligárquico porfirista había alcanzado su punto crítico. La pobreza, el hambre y desigualdad era insostenible pues el modelo económico del Porfiriato había fracasado debido a su incapacidad de generar un mercado interno, así como de beneficiar a la mayoría de los mexicanos. La nula circulación del poder representó otro grave problema al gobierno de Porfirio Díaz. La inconformidad con el régimen, detonó en el llamado de Madero al Movimiento de revolucionario el día 20 de noviembre de 1910. Movimiento que reestructuraría y fortalecería al sistema político, permitiéndole de esta forma poder el Estado tomar su tarea en materia social.

Desde inicios del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX, el país no había contado con estabilidad política para poder realizar un proyecto serio y congruente para mejorar la situación económica y social de la mayoría de los mexicanos. Si bien, la Constitución de 1824 promulgada poco después de lograda la Independencia, así como la Constitución de 1857 producto de la Reforma y que plasmó el triunfo liberal, fueron grandes intentos por consolidar el Estado Mexicano en un proyecto nacional factible, estos esfuerzos no rindieron los frutos esperados, las circunstancias económicas tan deplorables en que se encontraba el país, las continuas guerras e invasiones, la lucha interna

entre Liberales y Conservadores, la Constitución de 1836, el Imperio Mexicano, así como la perpetuación de Díaz en el poder, hicieron imposible conseguir la estabilidad y el consenso para lograr los principios constitucionales y poder así atender las principales problemáticas que agobiaban al país, las cuales no habían sido atendidas desde los tiempos coloniales.

Ni la Reforma, ni la República Restaurada, ni siquiera la estabilidad política y económica del proyecto modernizador porfirista se tradujeron en un intento serio para mejorar el bienestar social de la mayoría de los mexicanos. La concreción de este proyecto llegaría 7 años después de la iniciada la Revolución con la promulgación de la Constitución de 1917, vista como la síntesis histórica de la lucha del pueblo mexicano. Siendo la Revolución mexicana la primera gran revolución social del siglo XX, obra de la burguesía quien no sólo se benefició sino también fue quien instauró el nuevo régimen liberal y un Estado de Derecho, a través de las cuales transformaron las estructuras económica, política y social.

A pesar de que los primeros gobiernos revolucionarios intentaron crear un proyecto nacional que brindara al país las bases para salir de la crisis que años de luchas había acentuado, no se logró dicho objetivo, la abdicación de Díaz y la apertura al poder permitió la circulación de las élites políticas, lo que de nuevo trajo problemas de inestabilidad económica y social, impidiendo el consenso para establecer las bases constitucionales de un proyecto social amplio. Pues a pesar de que había intentos de legislación en materia agraria, obrera y social, ésta no se encontraba consolidada, por virtud de la ruptura del orden constitucional, el cual se había declarado roto al iniciarse la revolución constitucionalista.

## LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Los antecedentes de la política social se vinculan estrechamente con el concepto de justicia social, que nace en el transcurso de la Revolución Industrial (1780-1820), ante la explotación de los obreros en las instalaciones industriales. En el caso de México, el origen de la política social sería la búsqueda permanente de la Justicia social, esto a través de un hecho social; la Revolución mexicana, la cual el resultado formal de ésta sería como bien señala Ruíz (2000: 84-85), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que resulta de una amalgama de las diferentes ideologías y tradiciones políticas y de la realidad social a que éstas responden, así como el Ideal del Estado de Derecho y del Ideario resultante de la Revolución, principalmente el de la Justicia Social. Siendo así, el origen y base fundamental de la Política Social en México la Constitución de 1917. Pues si bien, “los orígenes de la Constitución están en las Constituciones anteriores, los nuevos derechos económicos y sociales, en beneficio exclusivo de obreros y campesinos tienen como fuente principal la revolución mexicana en sus manifestaciones sociales” (Trueba, 1980:79).

La nueva constitución no se limitaría a reformas o adiciones menores, pues a pasar de recuperar gran parte de los ordenamientos de la Constitución de 1857 especialmente en lo referente a las garantías individuales, soberanía nacional, forma de gobierno y Estado, división de poderes y sistema federal, también incorporaría el ideario resultante de la Revolución mexicana. Uno de esos Idearios, sería la Justicia social, siendo una de las causas de la Revolución: la pobreza, desigualdad y explotación en la que vivían la mayor parte de los mexicanos.

La Constitución de 1917 se convertiría en la primera constitución social y en la

más avanzada de su época al incluir los derechos sociales especialmente en sus artículos 3, 27 y 123, dando origen al constitucionalismo social que prevalece hasta nuestros días. El artículo 3 consagró el derecho a la educación laica y gratuita; el 27 estableció a la Nación como propietaria de la tierra y regula las modalidades de usufructo; y el 123 consagró los derechos de los trabajadores: jornada laboral de 8 horas, el derecho a la huelga, el descanso semanal, el salario mínimo, pago de horas extras, protección de la salud industrial y creación de juntas de conciliación y arbitraje tripartitas. Por lo que constituyó en ese momento el sistema de protección social más avanzado del mundo.

La Constitución de 1917 terminó con la tesis individualista y liberal, legislando sobre las relaciones del trabajo, dando origen al derecho social, que como menciona Manzanilla (1956: 179), “en su conjunto presenta dos aspectos: por una parte, el económico, que es regulado por los artículos 27 y 28 que controlaron el libre juego de las fuerzas económicas, y, por otra, el artículo 123 que integra lo que se ha denominado el Derecho Constitucional del Trabajo”. Estos artículos permitieron que en los años siguientes se elevara el nivel cultural, social y económico de la clase baja y también de la clase media. Pues si bien, no existió como tal una legislación en materia de desarrollo social, si hubo una variedad y especialización de normas casi para cada institución (Moreno;Ortiz y Marrufo, 2004: 58). En la elaboración de la nueva constitución participarían diferentes actores, que de manera directa o indirecta colaborarían con el contenido de la Carta Fundamental que regiría y consolidaría el Estado mexicano. Entre las fuerzas sociales que se manifestaron en la atmósfera legislativa fueron: la fuerza en número o de la mayoría, la opinión pública, clases sociales: medias y baja; obreros y campesinos así como partidos políticos y sindicatos.



No obstante, en la práctica real, a pesar que en el movimiento revolucionario los campesinos jugaron un papel mucho más importantes que los trabajadores urbanos e industriales durante los primeros años de la Revolución, tanto militar como políticamente, el movimiento obrero emergió de la prolongada lucha revolucionaria como el actor colectivo más fácil de movilizar de la política mexicana.

Pues, dada su importancia, los líderes revolucionarios que buscaban consolidar su control político y poner en marcha las agendas sociales y económicas de la Revolución, se vieron obligados a adoptar estrategias políticas y sociales ante los sindicatos. Entre estas estrategias estuvieron la adopción de leyes laborales socialmente progresistas. (Bensusán e Irma, 2013: 31-32).

Un ejemplo claro de ello fue la Ley Federal del Trabajo de 1931 y las reformas legislativas subsiguientes, en donde el movimiento obrero consiguió una serie de disposiciones favorables a los sindicatos, entre ellas: el requisito de que las empresas firmaran contratos colectivos de trabajo; el derecho a huelga; la prohibición de contratar trabajadores sustitutos mientras dura la huelga; la estipulación de que los patrones deduzcan automáticamente las cuotas sindicales de los salarios y las entreguen a las autoridades sindicales; la inclusión de representantes sindicales en las juntas tripartitas de conciliación y arbitraje; las cláusulas de consolidación sindical, con lo cual se generó la afiliación sindical obligatoria. También se incluyeron disposiciones jurídicas que concentraban el poder en manos de los dirigentes sindicales y obstruían los esfuerzos de las bases por exigirles cuentas (Bensusán e Irma, 2013:34-35).

Sin embargo, nos menciona Bensusán e Irma (2013: 37-39), estos avances en materia laboral no significaron en muchos aspectos un beneficio a la clase obrera, pues se ampliaron los derechos colectivos de los sindicatos a expensas

de las libertades individuales de los trabajadores. De igual forma, los grandes sindicatos, así como otras organizaciones obreras aliadas con el gobierno se beneficiaron con programas sociales financiados con recursos públicos, como el acceso subsidiado a servicios básicos, vivienda y créditos para el consumo. Pues se legitimaron en los privilegios que fueron obteniendo los sindicatos gracias a sus conexiones políticas.

Durante el periodo que se revisa la política social tuvo como referentes principales los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917: salud, educación y seguridad social, sobre todo asociados a las clases trabajadoras (De Buen y Morgado, 1987: 38). Para lo cual hubo la necesidad de crear estructuras en la administración pública para que por una parte, se regulara las relaciones entre patrones y trabajadores, y por otra parte, reforzar la centralización política y la administración de la política social. Convirtiéndose así, la política social en el periodo posrevolucionario en el soporte ideológico y material de legitimidad de los gobiernos, dando paso al control político de las masas y al corporativismo mexicano. Esto, debido a que “en el discurso se esgrimió la idea de desarrollo social, pero en la práctica se presentó un manejo de la acción pública social” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 58).

## LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS GOBIERNOS FEDERALES 1917-1940

Si bien hubo intentos en la legislación en materia agraria, laboral, social y económica mediante la contención de precios de los alimentos durante las administraciones de Madero - Carranza no se encontraba consolidada al carecer de un marco constitucional, el cual se había declarado roto, haciendo

de las leyes secundarias y acciones del Estado muchas veces improvisadas, insuficientes y carentes de una base jurídica.

Durante los primeros gobiernos revolucionarios hubo intentos por mejorar la educación, por ejemplo, Madero dio prioridad en el aspecto educativo, antes que al agrario, impulsó el establecimiento de la escuela rudimentaria orientada a la enseñanza de la escritura y lectura así como a la enseñanza de las operaciones elementales. Esto con el propósito de llevar la enseñanza básica a los habitantes del medio rural. Aunque, por el breve periodo de su gobierno y por la falta de visión de los gobiernos que le siguieron, así como por la escueta situación económica, la obra educativa de Madero no pudo tener trascendencia y continuidad (Paz, 2006: 64-65).

Por su parte, los dos máximos representantes de la lucha popular mexicana, Villa y Zapata, mantenían un carácter estrechamente regionalista y localista en relación a sus intereses sociales y políticos. Este carácter regionalista-localista impidió integrar sectores sociales con aspiraciones distintas a las suyas, imposibilitando así llevar a cabo un programa político de alcance nacional.

La situación más apremiante durante todo el México revolucionario, no era la educación, sino el hambre, al respecto nos menciona Basurto (2010: 241-256), el problema del hambre fue constante casi durante todo el periodo revolucionario, aunque se acrecentó y extendió sustancialmente a partir del régimen de Huerta.

Huerta, de acuerdo con Basurto (2010: 181), se enfrentó a una recrudecida crisis en la ley de la oferta y la demanda; la elevación de precios se hizo una constante en todo el territorio nacional. La única acción de Huerta sería la contención de precios y el castigo severo de quién aumentara los precios de manera desproporcional.

La escasez de alimentos, la inflación continua y los bajos salarios hacían en común escenas tristes, como la que narra un periódico de la época. Ante la Convención Revolucionaria el 20 de mayo de 1915, una multitud de mujeres, ancianas las más, niños y adolescentes, se presentaron a la Asamblea mostrando canastas vacías y solicitando ayuda para obtener maíz, ante esta situación los Delegados hicieron una recolecta para comprar maíz y vendérselos a la población a precios muy bajos.

La amplia plaza, en la que se destaca el hermoso edificio de Comunicaciones, estaba literalmente invadida por la multitud que desfalleciente y maltrecha, a voz en cuello pedía maíz para acallar un tanto los dolores que el aguijón del hambre está produciendo en los seres desvalidos. La Convención, 20 de mayo de 1915.

Carranza, desconoció el problema alimentario, a pesar, menciona Basurto (2010:252), de haberse topado en 1915 con escenas lamentables de extrema carencia de alimentos. En su Gobierno se redujo a enviar algunos ferrocarriles con alimentos, que de acuerdo con el periódico Vida Nueva (8 de septiembre de 1915), Carranza aseguraba que había enviado mil furgones con provisiones, de los cuales la mayor parte ni siquiera había tenido que ser descargada, algunos reportes de viajeros y aseveraciones de la propia Cruz Roja Americana fijaban la contribución de Carranza en apenas dos carros de ferrocarril.

Durante el gobierno de Carranza, las condiciones laborales de los obreros no habían mejorado, por el contrario, nos menciona Paz (2006: 184), que los avances conseguidos por el movimiento obrero en una primera etapa fueron después impedidos por el gobierno carrancista con la justificación de que procuraba la armonía entre los factores trabajo y capital, pero actuando casi siempre a favor de los empresarios. Lo mismo ocurría con los que trabajaban

en las haciendas, ahora administradas por jefes militares, donde las cosas permanecieron como antes de la Revolución.

Durante el gobierno de Obregón, en 1921 José Vasconcelos lanzaría la primera campaña de alfabetización en el país, complementándose con la construcción de escuelas y apoyos nutricionales mediante desayunos escolares. En esos mismos años se creó el Seguro Social, sin embargo, estos se concentraron en las poblaciones urbanas, mientras que en las zonas rurales quedaban prácticamente sin mejoras notables. En 1921 Álvaro Obregón solicitó al Congreso de la Unión invertir 10 millones de pesos en viviendas para obreros y la clase media, siendo así los primeros indicios de acciones tendientes a atender las demandas de los trabajadores. Entre 1920 y 1940 se construyeron 9,600 viviendas de interés social, y organizó en 1924 la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, con recursos de la Lotería Nacional y con el objetivo de aminorar los efectos de la miseria en la ciudad de México (De Gortari y Ziccardi: 208-210).

Nos menciona Meyer (1992: 69-72), que entre 1920-1934 no se había contado con una política sistemática bien definida en materia de bienestar social, sobre todo para la mayoría de los mexicanos que esperaban la repartición de tierras, y que con ello se viera mejorada su situación económica social tan precaria en la que se encontraban. Los intentos durante los gobiernos revolucionarios ayudaron en poco o en casi nada a la situación de los mexicanos. Fue hasta los gobiernos de Obregón, Calles (y el Maximato), y de Cárdenas, cuando se empezaron a hacer acciones más elaboradas, con transcendencia y mejoras significativas.

En el periodo de Lázaro Cárdenas se llevaron a cabo medidas en materia social y agraria que se concretaron en la creación de diversas instituciones como la Secretaría de Salubridad Pública (1934), la Secretaría de Asistencia Pública

(1938) y el Departamento Autónomo de Asistencia Social, desde donde se desarrolló una política social más activa.

En la cuestión agraria, la política de fomento a la población del campo, que en un principio se planteó para mejorar las condiciones sociales de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a la larga se convirtió en una concentración de los recursos y de tierras en unas cuantas manos de grandes propietarios y por organizaciones campesinas incorporadas al sistema político surgido de la Revolución y del Partido Nacional Revolucionario, dando origen al corporativismo mexicano.

Las políticas sociales y acciones de los gobiernos posrevolucionarios quedaron superadas por las necesidades y miseria de la población. A pesar de la Revolución y la Constitución de 1917, la pobreza y desigualdades persistieron, una vez más como bien señalan Aguilar y Carmona (1967: 52), se les dio a los ricos el privilegio con la esperanza de que, con su acción y comportamiento, llegaran a beneficiar también a los pobres, casi por un efecto de goteo. Las acciones en materia en política social se verían desvirtuadas de su sentido social al adoptar un sentido popular, es decir, el objetivo de la política social durante los gobiernos posrevolucionarios tendrían como objeto la consolidación del naciente Sistema Político y la legitimación de sus gobiernos, pero no tenían como objetivo principal el dar al pueblo la tan anhelada justicia social.

Nos menciona Meyer (1992: 69-72), que entre 1920-1934 no se había contado con una política sistemática bien definida en materia de bienestar social, sobre todo para la mayoría de los mexicanos que esperaban la repartición de tierras, y que con ello se viera mejorada su situación económica social tan precaria en la que se encontraban. Continúa Meyer (1992: 69-72), la repartición de tierras hasta antes de 1934 había sido lenta, de 1915 a 1934 se habían entregado unas

11.6 millones de hectáreas. Esto ante el temor de que el reparto acelerado de tierras ocasionara descensos en la producción del campo y con ello desequilibrios en la economía nacional. Temor bien fundado por parte del gobierno pues la repartición de tierras entre 1911 y 1921 había disminuido la producción agrícola. Ante esta situación, la política de repartición de tierras había sido frenada y a su vez se impulsaría la modernización del campo.

Como menciona Silva Herzog (1963: 275), “la modernización de la agricultura sustituye al reparto de tierras dentro de la escala de prioridades en la década de los años veinte; y los medios para lograrlo fueron la capitalización y tecnificación”.

Sería Plutarco Elías Calles quien iniciara ese proceso, y crea en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación y en ese mismo año el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. A pesar de estos intentos, la infraestructura y los créditos eran insuficientes, los caminos foráneos por parte de la Comisión Nacional de Caminos creada en 1925, sólo habían beneficiado a un número pequeño de agricultores, lo mismo que la irrigación y el crédito. La repartición de tierras en los años posteriores fue más acelerado que la dotación de agua, crédito y caminos. Lo que repercutió en un estancamiento del campo mexicano y de los campesinos que aún no se habían beneficiado de la Revolución. Ya para 1940 casi la mitad de las personas dedicadas a la agricultura poseían tierra – ejidal o privada-. Se acabó con el régimen de haciendas, pero no con la pobreza. La agricultura en el tiempo de Cárdenas aumentó cerca del 2.2 por ciento en términos reales, la economía presentó un crecimiento anual de 4.9 por ciento. Como bien señala, Hansen (1981:137), “el periodo de Cárdenas es uno de los más trascendentes por sus acciones efectivas para aminorar la desigualdad en el

país”, pero también establecería las bases para el corporativismo mexicano, el clientelismo político y la política de masas.

Con Cárdenas, el reparto de tierras desde el punto de vista de la justicia social fue positivo, sin embargo, desde el punto de vista económico resultó un rotundo fracaso. En términos políticos resultó con mucho éxito, pues el Estado había sido fortalecido.

La política social del Estado mexicano durante 1917 a 1940 ha tenido por objeto central a los trabajadores asalariados, básicamente a través de una amplia legislación laboral y en los sistemas de salud y educación. La política social contó con un carácter sectorial al haber atendido principalmente a los trabajadores en el mercado formal, dejando excluido un amplio sector de trabajadores laboran en el mercado informal, así como a las clases medias y campesinos que no formaban parte de sindicato vinculado al Sistema Político y al Partido hegemónico. La política social mexicana se tradujo en la concentración de recursos hacía grupos incorporados a las organizaciones políticas hegemónicas. Esta forma corporativa de arreglos actuó mediante un complejo organismo público para atender las demandas sociales principalmente de los grupos de trabajadores organizados y que formaban parte del corporativismo mexicano, lo que permitía dar legitimidad al Estado mexicano. Como menciona Ruíz (2000: 89), “la política social fungió como un [instrumento] de negociación en el que ganaban tanto los trabajadores, como sus líderes, el gobierno y el Estado”. Las políticas sociales asumidas en México por primera vez por los gobiernos posrevolucionarios a partir de la Constitución de 1917, así como las siguientes dos décadas, no fueron una política sistemática bien definida en materia de bienestar social. Si bien, se crearon instituciones y programas en materia de salud, educación, y se avanzó



en materia laboral, la mayoría de los mexicanos después en 1940 siguió en situación de pobreza y miseria.

En los gobiernos posrevolucionarios la Constitución fue la base de los principios del gobierno y una fuente de legitimidad. Pero su compromiso por la justicia social se desvirtuó al orientar la acción social a la consolidación del Sistema político, más que acabar con la desigualdad y pobreza. Las políticas de carácter social durante este periodo buscaron el apoyo político de numerosos grupos sociales como sindicatos y organizaciones de los sectores: obrero, campesino y popular, lo que daría origen al corporativismo mexicano. Mientras que los objetivos sociales fueron perdiéndose en el camino.

### **I.I.I. Doctrina Liberal.**

Con esta entrada abrimos una serie de artículos dedicados a diferentes perspectivas a través de las cuales podemos enfocar nuestra actitud como trabajadores sociales, de modo que podremos encontrar un pequeño resumen de metodologías o formas de enfocar los elementos del trabajo a la hora de intervenir.

En este caso hablaremos de la intervención del trabajo social desde la perspectiva liberal. Socialmente parece una premisa generalizada que nuestra disciplina es casi hermana de políticas socialdemocráticas, como si no fuésemos capaces de entender una intervención social más allá de las prestaciones económicas o el pensar en aquello común. Como si no quedase espacio en el liberalismo para la ayuda al otro.

Y esta idea está totalmente equivocada. Podríamos extendernos en el debate de porqué creemos que ciertas ideologías sólo abarcan aquellos tópicos conocidos

a nivel Español y no pueden reinventarse o mezclarse, o lo que es más, reentenderse en otros ámbitos; pero no será este el objeto de la entrada.

La filosofía nos ayuda a profundizar en las ideas, y en este ejercicio, podemos encontrar múltiples posibilidades, más o menos innovadoras. Para realizar esta enriquecedora tarea, primero debemos adentrarnos en los significados. Debemos definir qué es la perspectiva liberal para poder entender qué herramientas podemos enfatizar en esta perspectiva.

Según la Real Academia Española:

liberalismo.

1. m. Actitud que propugna la libertad y la tolerancia en las relaciones humanas.
2. m. Doctrina política que defiende las libertades y la iniciativa individual, y limita la intervención del Estado y de los poderes públicos en la vida social, económica y cultural.

Desde el trabajo social, éstos son elementos clave que trabajamos a diario. Cuando intervenimos en una situación de violencia de género, tratamos de ayudar a la persona a que se libere, siempre dejándole la agencia a él o ella misma de modo que la libertad se respete. Porque los usuarios son los protagonistas de sus propias historias, de sus propias vidas. Y partiendo de esta premisa, no intervendremos a menos que ellos o ellas lo pidan.

Es decir, en este sentido se potencia también la voluntariedad de las intervenciones, puesto que al respetar las libertades de los demás, entendemos también que quizá no quieren nuestra ayuda e intentamos relegar el menor poder de decisión a otro que no sea el usuario.

## 1.2. El Estado del bienestar.

Para regular el funcionamiento de la vida social y garantizar la igualdad de oportunidades en su desarrollo humano a todas las personas, los países con regímenes democráticos establecen qué posibles situaciones de dificultad se consideran susceptibles de que la población pueda solicitar y recibir apoyo social, procurando que exista una justicia social, promoviendo la cohesión social y tratando de evitar la desintegración (ámbito de actuación de la política social).

Tipologías de política social

Hay diferentes posibilidades de enfocar la política social:

-Titmuss residual: presta una atención a los individuos desviados o dependientes para paliar o aliviar su situación y sólo ante situaciones relacionadas con las necesidades básicas como alimentación, vivienda, vestido,...

La intervención suele ser temporal. Los servicios sólo entran en juego cuando fallan las estructuras normales de la sociedad.

Esta concepción tiene una serie de efectos negativos como el de otorgar a la política social un papel residual o el de provocar la estigmatización de los clientes.

-Titmuss desarrollista o institucional: Parte de que en una sociedad industrial todos los ciudadanos pueden requerir servicios sociales muy diversos y alcanzar o mantener un deseable nivel de bienestar. Se acepta el bienestar social como una función propia y legítima.

Esta concepción considera que las personas no son responsables de sus situaciones de dificultad. Se reconoce el papel de la estructura social en la generación de problemas sociales, por lo que se da gran importancia a la planificación del cambio social y a la provisión de recursos esenciales para mantener y mejorar el funcionamiento de la sociedad.

Es un modelo basado en un consenso social por el que se arbitran mecanismos de redistribución y de oferta de servicios sociales y que se sostiene gracias a un fuerte sistema de tributación fiscal.

-Modelo basado en el logro personal o resultado laboral: se basa en el pleno empleo y en la relación de aseguramiento que se establece cuando los trabajadores y sus empleadores contribuyen económicamente mediante cotizaciones, lo que se traduce en derechos subjetivos ante situaciones de dificultad o contingencias como enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc.

Las diferentes definiciones coinciden con tres objetivos:

-Conceder ayudas, las medidas de política se dirigen a proporcionar bienestar a los ciudadanos.

-Incluyen objetivos económicos y no económicos

-Contienen algunas medidas de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres.

En España se ha configurado un modelo de Estado de bienestar que se asemeja a otros implantados en algunos países del sur, y en el que el Estado ha delegado tradicionalmente en la familia y la iglesia católica responsabilidades sociales. Este modelo contempla que el problema lo ha de resolver la instancia más cercana, es decir, el individuo, la familia, los vecinos, la comunidad local, y sólo cuando todo ello falla interviene el sector público.

Cuestionamiento a los modelos del estado de bienestar y planteamientos actuales

A finales de los 70 se produce la crisis del estado de bienestar, se cuestiona entonces la pertinencia de mantener los modelos existentes. La crisis sugirió un replanteamiento de la responsabilidad pública social y del papel de mercado. La propia dinámica del cambio social está colocando en un lugar central la necesidad de nuevos modelos de actuación, de nuevas políticas sociales tal como demanda la opinión pública europea. La cuestión es saber con

precisión qué hay que hacer desde el poder para cumplir con las aspiraciones legítimas de los ciudadanos.

A finales de los 90 los cambios políticos, económicos y sociales en la Europa del Este y los Balcanes, han tenido grandes consecuencias, el coste social del paso a una economía de mercado ha tenido grandes consecuencias generando situaciones de precariedad y pobreza extrema.

El término Política Social se utiliza en un sentido estricto referido a la protección social prestada por la Seguridad Social y a cuestiones vinculadas a las relaciones laborales. En un sentido más amplio como alusión a actuaciones públicas tendentes a la promoción y satisfacción del bienestar de la población, lo que incluye áreas de salud, alojamiento, educación, empleo y servicios sociales; en el Trabajo Social interesa este enfoque desde una perspectiva amplia.

La política del bienestar social o desarrollo humano desde una perspectiva más específica incluiría las diferentes políticas sociales (educativa, vivienda, empleo, salud, servicios sociales,). Los Trabajadores Sociales tienen que centrarse en la identificación de las posibles lagunas de dichas políticas por las consecuencias que pueden acarrear para la vida de las personas.

La estructura social genera una serie de problemas sociales que escapan a la responsabilidad individual y requieren una intervención de los poderes públicos y de la sociedad en su conjunto. Un Informe de la ONU sobre el desarrollo humano insta a generar un nuevo impulso para intensificar la democracia: fortalecer instituciones democráticas, poder judicial independiente, medios de información éticos y profesionales y una sociedad civil dinámica.

El bienestar es un valor alcanzable, y la política social es una forma de intervención pública para promoverlo a través de diferentes medios, por lo que también se puede hablar de política de bienestar.

### **1.3. Conceptos Básicos de Política Social**

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales como un conjunto de prácticas. Pero más que una disciplina independiente se trata de un campo de análisis particular, el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos, y por ello resulta difícil entender qué es la política social. La política social descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadística, filosofía, y psicología social, para ayudar a comprender el bienestar. Pero no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas, es más un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina. La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos.

Esta aproximación a la política social considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés: Primero, el interés por el bienestar, pero el “bienestar” es un concepto muy controvertido e históricamente cambiante. La versión del fabianismo tradicional inglés, de la democracia cristiana de Europa continental, de los verdes o del feminismo, muestra una gran variedad en sus concepciones y en los procedimientos más apropiados para conseguirlo. Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.) Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado tercer sector; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos.

Otra aproximación a la política social se puede obtener a partir de considerar “qué hacen” los estudiosos e investigadores sobre la misma. Un enfoque muy actual analiza cuestiones sociales, como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Otro enfoque, más convencional, busca soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Es frecuente, también, centrarse en el estudio de las necesidades de grupos sociales específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes. Sin embargo, aunque el enfoque más tradicional es el que se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivas cuestiones, problemas, grupos sociales y actores), recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo ésta afecta a la vida de las personas. Conocer la experiencia directa y el relato personal (la voz) de un vagabundo, desempleado, discapacitado, RMIsta, sin papeles, o la relación de una mujer con estas políticas, parece muy conveniente para entender cómo funcionan o qué impactos tienen

sobre su identidad y vida cotidiana. Pero además, otra cosa “que hacen” quienes analizan la política social es tener en cuenta la dimensión territorial. El cambio de enfoque se ilustra mediante la transición desde una visión estado-céntrica (esto es, cerrada por las fronteras nacionales y centralista), a una geografía global (articulada en bloques regionales y actores multinacionales), con múltiples niveles (local, autonómico, estatal, europeo, global) que tanto condicionan las políticas sociales como suponen una oportunidad para su desarrollo.

#### Algunas definiciones clave

**Bienestar social.** Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales como Cruz Roja,

asociaciones mutuales e instituciones religiosas como Cáritas). La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado.

**Necesidades sociales.** La necesidad no es lo mismo que el deseo; podemos necesitar cosas que no queremos (como una intervención quirúrgica), o desear cosas que no necesitamos (a las que la publicidad, por ejemplo, dedica muchos esfuerzos). Las necesidades son sociales en el sentido de que no se refieren meramente a las causas individuales por las que una persona se enferma o es pobre; también conciernen a la extensión y distribución de la enfermedad o la pobreza en diferentes grupos sociales y las razones, estructuras y procesos que afectan a sus condiciones de vida. Hay necesidades de las que somos conscientes y las sentimos nosotros mismos, como cuando caemos enfermos o tenemos un accidente. Pero también hay necesidades definidas por los demás, por la familia o amigos y, especialmente, por los profesionales y expertos (médicos, trabajadores sociales, investigadores). En este caso las necesidades sociales se establecen por comparación con otra gente del mismo grupo social; unos individuos carecen de algo que los demás tienen. Más allá de situaciones en las que la necesidad es obvia, como las urgencias médicas, un serio problema para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de necesidades básicas o mínimos esenciales es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos (¿a partir de qué cantidad de ingresos una persona se considera pobre? ¿cuál ha de ser la gravedad de una dolencia para necesitar un descanso laboral? ¿es necesario tener teléfono?). El problema de la medición no está resuelto, pero una interpretación objetiva de lo que es básico o esencial tiene que ver con la aptitud de un individuo para mantenerse vivo y conservar la capacidad para actuar como “una persona” en la sociedad en que vive.

**Problemas sociales.** El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente



que afecte a muchas personas, es preciso que sea percibido y valorado como tal por la sociedad. Las percepciones están muy influenciadas por juicios de valor; algunas percepciones son ampliamente compartidas, como la repulsa a la violencia contra las mujeres, y otras no tanto; sobre los enfermos de sida, los desempleados o los pobres por ejemplo, planea una atribución de culpabilidad. La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente.

Igualdad. Muchas reformas sociales se han hecho en nombre de la igualdad; y desde la política social se postula que los distintos grupos sociales deben ser tratados de forma igualitaria en derechos, beneficios, servicios y participación en las decisiones, por parte de los gobernantes del bienestar. La discusión es sobre los límites del igualitarismo. Un punto de vista asociado a la economía neoclásica sostiene que los individuos se inclinan a maximizar su utilidad individual, y que el igualitarismo mina los incentivos para el trabajo y el esfuerzo individual. Por otro lado, se sostiene que no es justo tratar como iguales situaciones diferentes en relación a la sexualidad, la edad, las autonomías, las étnias o las lenguas, porque amenazan su identidad (aunque cabe el peligro de transformar discursivamente las desigualdades en diferencias para no hacer nada con las primeras). En otro sentido, se distingue entre “igualdad de oportunidades” e “igualdad de resultados”; la primera consiste en suministrar a los individuos un igual punto de partida en una sociedad desigual, lo que es compatible con un amplio rango de divergencias en la vida y la suerte de las personas. El objetivo de la segunda es la igualdad en el punto de llegada; e implicaría, entre otras cosas la emancipación de los dominados por sus opresores, la plena garantía de los derechos a la libertad individual y la supresión de privilegios. Como puede suponerse, la principal aplicación del igualitarismo ha sido en las políticas de igualdad de oportunidades.

Derechos. Es un concepto jurídico y se refieren a la legitimidad de las demandas de los individuos. Para la política social la cuestión es qué tipo de demandas de bienestar social deben ser respaldadas por la administración pública. Según Marshall se distinguen tres tipos de derechos de ciudadanía, los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de fe...),

políticos (derecho al sufragio, a ocupar cargos públicos) y derechos sociales (que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad). Así pues, los derechos sociales en un sentido amplio están socialmente construidos, y la relación entre derechos individuales y autoridad del estado es conflictiva; los gobernantes pueden imponer a los ciudadanos obligaciones como pagar impuestos o comportarse de acuerdo a determinadas normas sociales (laborales, escolares, familiares, sexuales...) que refuerzan el orden establecido.

Justicia social. Se refiere a los merecimientos de alguien para obtener algún bien. Los argumentos en relación a los derechos y a la igualdad suministran las bases para discutir en qué proporción ha de ser el mercado, el estado, la familia y el tercer sector, los proveedores de bienestar. Para un punto de vista, apropiarse o redistribuir los bienes que alguien ha ganado a través de su trabajo es injusto, aunque quepa la caridad (Nozick). Para otro, una redistribución de bienes es justa si beneficia a alguien mientras no perjudique a los demás (Pareto). Finalmente, se supone que la máxima justicia y libertad posibles se obtienen si en una redistribución se otorga la máxima ventaja a los menos acomodados (Rawls). Ese alguien, puede ser una persona, un grupo, una clase, un sexo, un grupo de edad, etc.

### **1.3.1. Objetivos de la Política Social**

La política social puede ser entendida como el conjunto de acciones y programas que definen y ponen en marcha los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población. En términos operativos, se trata de un conjunto de programas e instrumentos que contemplan distintas acciones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza extrema.

Cada Estado debe definir sus propios objetivos y prioridades, así como las estrategias que les resulten más pertinentes para atender y satisfacer las demandas sociales.

Como premisa fundamental, es necesario acotar los ámbitos de atención, definir los mecanismos de intervención, identificar las prioridades, ubicar la población objetivo, así como las variables y metas de impacto que se persiguen con cada una de las acciones.

La política social del Gobierno de México, ha definido un amplio conjunto de programas y acciones que tienen los siguientes objetivos generales:

Igualar el acceso de oportunidades de desarrollo a toda la población; y

Mejorar los niveles de bienestar de las personas

Asimismo, se han identificado cinco elementos estratégicos que contribuyen al cumplimiento de las metas definidas:

h)Prioridad presupuestal

i)Trasparencia e imparcialidad

j)Integralidad

k)Federalismo

l)Programas Pertinentes

Durante los últimos cinco años, la más alta prioridad del Gobierno ha sido atender las necesidades de la población con mayores carencias. Los recursos presupuestales destinados a los programas sociales han aumentado progresivamente durante el periodo 1995-2000. Por cada peso que ha aumentado el gasto del Gobierno Federal, el presupuesto asignado al desarrollo social ha crecido 2.3 veces.

### **1.3.2. Lo público, lo privado y lo social.**

A veces la confrontación ideológica entre socialismo y liberalismo se centra en primar lo público o lo privado sin realmente atender a lo que es más importante: el fin social.

Se ha venido a denominar entidades públicas a las regidas y financiada por la administración pública. Son instituciones que los gobiernos controlan, y abiertas en régimen de igualdad de derecho de accesibilidad para todos los ciudadanos.

Las entidades privadas, en contra, son financiadas directamente por los usuarios, el entorno de los beneficiarios u otros ciudadanos interesados en el fin; y sirven según el orden establecido por sus promotores a un sector o grupo determinado de ciudadanos.

Como se puede comprobar, los tres aspectos diferenciales corresponden a:

- 1.- Financiación
- 2.- Gobierno
- 3.- Destinatarios

Los defensores de la estructura pública basan sus preferencias en la redistribución de rentas que se genera mediante la financiación pública y la posibilidad que presta este sistema para la realización de una auténtica igualdad de oportunidades. Lo público supone un: todo para todos, favorecer la igualdad, acentuar la solidaridad.

Los partidarios de lo privado justifican el derecho a la libertad para el ejercicio y control de todas las actividades que no supongan directamente un menoscabo para terceros. Relacionan la eficacia de la gestión al interés invertido, y defienden la autonomía de la financiación de los servicios.

Desde hace algunas décadas, las socialdemocracias han avalado regímenes mixtos entre lo público y privado, a fin de favorecer la gestión de los servicios prestados a los ciudadanos. Estas síntesis se basan en combinar la financiación pública con la privada, autonomizar la función gestora y dinamizar el balance entre calidad y ciudadanos favorecidos. Estos sistemas, que han venido a reconocerse como concertados, tienen muy distintas figuras políticas según que cubran servicios fundamentales, culturales, de ocio, etc. El fundamento de estos sistemas

concertados está en el control que ejerce la administración pública sobre los recursos públicos prestados y la efectividad de una calidad en la gestión.

Frente a la oposición ideológica entre lo privado y lo público se encuentra la síntesis del concepto de lo social. En sí el único fin de las actividades sociales es servir al conjunto de personas que forman parte de una determinada colectividad. Por eso, lo social se mide en condicione de servicio, por el beneficio real que cubre un derecho del ciudadano.

Lo público y lo privado pierden su preeminencia frente a lo social: Lo determinante para que una política hacia los ciudadanos sea relevante es que sea social, que cumpla objetivos como:

- Que el servicio que se presta atienda un derecho o una necesidad ciudadana.
- Que los recursos habilitados se empleen realmente para el fin determinado.
- Que los agentes que prestan el servicio lo realicen con dimensión profesional.
- Que los destinatarios del servicio no sean discriminados en ninguno de sus derechos y represente una auténtica igualdad de oportunidades.
- Que existan mecanismos eficaces para evaluar la calidad del servicio prestado.
- Que esté impregnado de un espíritu de participación democrática en todos sus estamentos.

Lo esencial que debería distinguir lo público y lo privado debería ser la finalidad de la prestación. Lo público estaría dirigido, con independencia de financiación y gestión, a dotar de atención los derechos de los ciudadanos del conjunto de ese ámbito, y a realizarlo con una justa igualdad en su aplicación respecto a cualquier persona. Lo privado contemplaría, en cambio, la dotación de unos servicios en exclusiva promovida por un grupo para un subconjunto determinado de la sociedad.

Aunque cualquier relación en la sociedad que produce un bien contiene una cierta dimensión social, en términos políticos -o sea, de la aplicación del autogobierno de la sociedad- lo social se identificaría con el bien que se distribuye en igualdad de derecho sobre todo el colectivo de ciudadanos.

### **1.3.3. Políticas: públicas, nacional, económica y social.**

Las estrategias de desarrollo encuentran su expresión en las políticas públicas que -a riesgo de ser demasiado simplificador- pueden dividirse en económicas y sociales. Ambas están interrelacionadas. Por un lado, las políticas económicas son aquellas medidas tomadas por el Gobierno a través de diversas instancias (por lo general, el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva), teniendo como objetivos el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) sostenido y el mantenimiento de una inflación baja, un alto nivel de empleo y unas cuentas externas en equilibrio.

Para fines metodológicos, la política económica se divide en políticas fiscales (aplicadas por el Ministerio de Economía) y políticas monetarias y cambiarias, que son responsabilidad de la autoridad monetaria (BCR). En el primer caso, los instrumentos más importantes son la definición de una estructura tributaria y el nivel, destino y gestión del gasto público. En el segundo caso, destaca la determinación de la tasa de interés de referencia interbancaria (con el objetivo de mantener una inflación baja), y la elección de un sistema cambiario y de un sistema de determinación de las tasas de interés. En estos dos últimos casos, el hecho de dejar tanto el tipo de cambio como la tasa de interés al libre mercado, representa una opción de política económica.

Dicho de otro modo, por un lado están las medidas, es decir, la política económica, y por otro los resultados económicos, medidos a través de la evolución del PBI, la inflación, las cuentas externas, entre otros. Sin embargo, no solo la política económica interna determina los resultados económicos, sino también influyen lo que los economistas denominan choques exógenos, es decir, eventos que no están en manos de los diseñadores de política económica, pero que influyen en la salud económica del país. Por ejemplo, el precio del petróleo, los

fenómenos naturales y las crisis financieras internacionales, como la crisis de las economías avanzadas que explotó en el 2008.

Las políticas sociales, por su parte, aluden a acciones que desde el Estado -o con su apoyo- son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y, en tal sentido, no son equivalentes a los servicios sociales, que son una expresión instrumental de las políticas sociales. Se refieren más bien a acciones estratégicas aplicadas en momentos específicos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad. En general, las políticas sociales tienen como objetivo la superación de la pobreza y para ello se subdividen en políticas de salud, educación, vivienda, etc. Al igual que en el caso de la política económica, por un lado están las medidas (por ejemplo, el diseño de una política alimentaria) y por otro los impactos (siguiendo el ejemplo, la reducción de la tasa de desnutrición infantil). Observar los resultados económicos y los impactos sociales y no solo las medidas o la prestación del servicio social es una de las claves.

Tanto las políticas económicas como las sociales están interrelacionadas entre sí. Por un lado, la política económica financia la política social. El crecimiento económico, medido por el aumento en el PBI, aumenta la recaudación tributaria y así viabiliza el gasto necesario para ejecutar la política social. Por eso no sólo se necesita que la economía se encuentre estabilizada, sino que además crezca de forma sostenida, de modo que la capacidad de gasto del gobierno siga la misma tendencia. Por otro lado, la política social, al promover mejores niveles de educación y salud, contribuye decididamente con el crecimiento económico futuro. Encontrar el círculo virtuoso entre ambas políticas es un reto para cualquier estrategia de desarrollo y no solo crecimiento. Los resultados económicos son un medio y no un fin.

#### **1.3.4. Los modelos y enfoques de política social**

Hay que hacer una diferenciación muy clara entre: a) la política social implementada en el marco del “Estado de Bienestar” que incorpora un conjunto de objetivos e instrumentos de alcance muy amplio partiendo del reconocimiento jurídico de las organizaciones populares y la aceptación de una serie de derechos sociales y donde el individuo tiene derecho a una “igualdad de oportunidades” y “de resultados”. Y b) la derivada del Estado neoliberal que la considera, necesaria para atenuar el impacto negativo del funcionamiento libre de los mercados, en donde lo fundamental es ofrecer una “igualdad de oportunidades”

En México esta diferenciación tiene que ver con la profunda modificación de los arreglos sociales y políticos sobre los que se sustentaba el Estado hasta el inicio de la década de los ochentas, que de hecho manifiestan, en la práctica un resquebrajamiento del Pacto de dominación Revolucionario, alterando el contenido y la fundamentación filosófica, teórica y política de la política social, en el marco de la crisis, abandono y desaparición del Estado de Bienestar. Para la política social, este acontecimiento es crucial. Representa un salto cualitativo de profunda significación.

La política social del Estado de Bienestar tiene un conjunto de particularidades que la hacen cualitativamente distinta de la política social propia del Estado Neoliberal. La primera se concibe como parte fundamental de un esquema de acción más amplio, cuyo propósito central es el mejoramiento integral del bienestar de las clases populares. Para ello se pone en práctica una estrategia que tiene como eje central la intervención del Estado en la economía, el cual articula su política social a una política económica orientada a resolver los problemas de empleo, distribución del ingreso y de la capacidad adquisitiva del salario mediante el uso de los recursos públicos. De igual modo, incluye una cobertura de la seguridad social, salud, educación, abasto, vivienda, alimentación y creación de infraestructura básica. Reconociendo todos estos elementos como parte del bienestar a que todo individuo debe aspirar y que constituye para él, un derecho social, que el Estado debe defender y promover a través de sus políticas públicas toda vez que los mecanismos de mercado son incapaces de hacerlo. Para atender estas necesidades fue necesario el establecimiento de instituciones estatales que



implementaban programas de mediano y largo plazo, y donde los criterios de asignación del gasto social estaban determinados por una lógica de justicia distributiva en el sentido Rawlsiano, que considera que el bienestar de la sociedad depende del bienestar de la persona situada en la peor situación y que dicha sociedad alcanzaría una mejor posición si mejora la situación de esta persona, pero no así, si mejora el de las otras, pues ningún aumento en el bienestar del individuo rico compensa una reducción del bienestar de un individuo pobre.

La política social neoliberal nace separada de toda política económica, la cual se presenta ajena a toda preocupación de orden social. El Estado ya no es el eje de la promoción de los derechos sociales, los que, incluso, dejan de reconocerse de facto, como tales. La política social deja de lado la búsqueda de la incorporación de las clases populares a los mercados de trabajo y se cancela como objetivo la redistribución del ingreso y el mejoramiento salarial. Se desmantelan los mecanismos de abasto y subsidios a la alimentación y los esquemas de cobertura en seguridad social, salud y educación, privatizando las instituciones creadas para la atención al bienestar social.

El nuevo enfoque de la política social se orienta hacia la atención de las clases y grupos sociales marginados y en extrema pobreza. Y es un enfoque con un carácter de beneficencia filantrópica, que más que resolver la satisfacción de las necesidades no satisfechas e incorporar a los individuos a otro nivel material de vida, posterga su mejoramiento de modo indefinido y reproduce su pobreza. Esta política surge en el marco de una política económica empobrecedora y depredadora cuyo objetivo es la conformación de un modelo económico industrial-exportador.

La implementación de un modelo de esta naturaleza, que basa el crecimiento del país en el comportamiento del sector exportador ha facilitado la aplicación de una política social que es ajena al incremento del empleo, el consumo, el salario y la redistribución del ingreso, toda vez

que el mercado interno no es prioridad para el funcionamiento de dicho modelo, ni para el crecimiento.

## Unidad 2

### La Construcción de la Política Social en México

#### 2.1. Proceso para la toma de decisiones.

El proceso de selección de la política con base en las alternativas disponibles, idealmente se basa en el análisis de pronósticos de los escenarios que se podrían tener ante la elección de una política pública; sus probabilidades de ocurrencia, sus riesgos, cuando es posible estimarlos. No obstante, en este proceso de análisis se pueden dar la contraposición de intereses y entrar en el plano normativo y de las interacciones con actores sociopolíticos que tratan de incidir en la toma de decisiones (Lindblom, 1997a).

Por otra parte, se pueden tener racionalidades diferentes a la hora de efectuar el análisis para la toma de decisiones. Esto plantea la posibilidad del uso de metodologías, criterios y técnicas distintas, que llevan a conclusiones no necesariamente iguales por parte de actores sociales individuales o colectivos. Estas consideraciones son especialmente relevantes para el estudio de las reformas del sector eléctrico, pues para unos puede ser lo más relevante la eficiencia financiera del sector, para otros, esa dimensión no es suficiente, planteando los efectos sobre la sostenibilidad ambiental y los efectos de carácter social, por ejemplo, lo cual plantea formas de abordar las soluciones desde diferentes perspectivas, debiéndose tener cuidado con los enfoques metodológicos y los instrumentos que se empleen, los cuales de partida pueden estar sesgados hacia una determinada percepción (Subirats, 1992).

En el análisis de los efectos de cada una de esas alternativas se puede contar con diferentes herramientas, desde la consulta a expertos, hasta técnicas cuantitativas sofisticadas. Con base en lo anterior, se debe proceder a tomar una decisión, el proceso de selección varía de acuerdo al tipo de política y a las instancias políticas y jerárquicas a las cuales deben ser sometidas. En esta etapa los actores sociales tratan de incidir de diferentes formas, según sus intereses y recursos. La presente investigación se concentra en la fase de formulación en el

análisis de la inclusión en la agenda y la toma de decisiones de diferentes alternativas de propuesta de reforma del sector eléctrico (Subirats, 1992).

March & Olsen (1997) en su enfoque institucionalista de la acción política parten de una racionalidad limitada. Al igual que las teorías modernas del intercambio consideran las limitaciones de los actores sociales para percibir todos los fenómenos externos y sus consecuencias de forma completa. Según esta perspectiva la acción se efectúa con información incompleta y en muchos casos parcial. Esta visión se sustenta en el hecho de cómo las instituciones influyen en la percepción y construcción de la realidad en la que tiene lugar la acción, en ese sentido la historia institucional da forma a la definición de las opciones. “La capacidad y las estructuras institucionales afectan el flujo de la información, los tipos de búsqueda emprendidos y las interpretaciones que se hacen de los resultados.” (March & Olsen, 1997: 45)

Los procesos de elaboración de políticas públicas por tanto, tienen por un lado los intereses y recursos de los actores sociales interesados en el tema en cuestión. Los mismos intereses, los objetivos y la conveniencia o no de aplicar determinados recursos están influenciados por el marco institucional e histórico, el cual define reglas del juego, el ámbito de lo adecuado a partir de una identidad y sentido de pertenencia, al cual el actor social se siente parte y por tanto orienta y restringe su accionar. (March & Olsen, 1997)

El proceso decisional se caracteriza así por un constante fluir de cooperación y conflicto, en una especie de mercado político en el que precisamente la competencia abierta entre sus participantes asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones. (Subirats, 1992: 76)

La apreciación de Subirats (1992) antes indicada, se ve mediatizada por sistemas cerrados de elaboración y decisión de políticas, en donde actores sociales reducidos son los que pueden participar en la toma de decisiones que tienen un efecto sobre la colectividad, teniendo en muchos casos en cuenta limitados objetivos asociados a sus intereses. Lo anterior se da en el

caso de que se tengan redes de políticas públicas cerradas, en donde la posibilidad de entrar y participar requiere de ciertas condiciones, las cuales son pocos los que las pueden cumplir.

Para Lindblom (1991) las políticas públicas no se elaboran necesariamente bajo procesos racionales o científicos puros. Si no que el proceso de análisis es un componente, el cual se debe complementar con los procesos de conflicto, de las interacciones entre lo técnico y racional y las pugnas de intereses de los grupos o actores sociales a partir de lo cual surgen las políticas públicas. El análisis es un elemento de la política, puede coadyuvar al proceso de orientación y decisión de las alternativas de políticas públicas, cuando se da el proceso de interacción. Junto con procesos racionales técnicamente realizados están las visiones, intereses, recursos de los diferentes grupos sociales que se ven afectados por la posible política, tratando de orientar el proceso de análisis de la inclusión y decisión de políticas públicas, en el caso que nos ocupa esto es aplicable a la reforma del sector eléctrico (Lindblom, 1991).

Al tener en cuenta las limitaciones físicas y psicológicas de las personas, se ha planteado otro enfoque denominado de racionalidad limitada. Esta visión en su concepción más sencilla establece la idea de un decisor individual, el cual es capaz de ordenar sus valores y objetivos, pero no tiene toda la información disponible y necesaria. Por ello, el logro preciso de la optimización de sus beneficios se vuelve inviable, debiendo realizar un análisis de las alternativas disponibles que le permita encontrar una opción que le brinde la satisfacción de sus objetivos. Integrando a las decisiones individuales los procesos colectivos que se dan en las organizaciones, se busca lograr una solución al objetivo que logre una coalición que evite el conflicto y por otra parte, permita la consecución de los objetivos originales del actor individual.

Los procesos decisionales son el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una gran cantidad de actores sociales que son interdependientes, requiriendo unos de otros, a pesar de que sus intereses pueden estar en conflicto. Esto se presenta en la RPRSE en donde en la discusión de opciones de reforma, la definición de

nuevas competencias y atribuciones de las organizaciones, la alianza y el conflicto temporal se dan, requiriendo de nuevas relaciones; dada la interdependencia de los actores.

El proceso de las políticas públicas es caracterizado por el conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas. Sin embargo, como se ha podido indicar la ubicación misma del problema parte de una visión de mundo parcializada hacia determinados valores, intereses o tipos de soluciones que se expresan en determinadas políticas públicas. (Goodin y Kingemann, 1998)

Dentro de los procesos de decisión de políticas de reforma influyen aspectos como: a. La presión social y los intereses. b. El contexto histórico. c. El contexto internacional. d. Condiciones económicas. e. Capacidad administrativa. f. Otras políticas relacionadas relevantes. (Grindle & Thomas, 1991) De los factores indicados, las condiciones económicas, la presión social y los intereses y en algunos casos el contexto internacional, pueden constituir elementos que forman la coyuntura bajo la cual se pueden plantear las políticas, esto tiene mucha relevancia para su viabilización de corto plazo. Por otra parte, el contexto histórico y la capacidad de gestión de las organizaciones, son factores estructurales y tienen que ver con el marco institucional. Ambos aspectos tienen importancia a la hora de evaluar las posibilidades de reforma en el sector eléctrico de Costa Rica y del diseño que se pueda obtener del proceso de elaboración de la política.

### **2.1.1. Cobertura y financiamiento.**

A medida que las limitaciones fiscales y los costos de la salud y el cuidado de los ancianos crecen, incluso los estados del bienestar más avanzados han enfrentado presiones en décadas recientes, llevando a predicciones sobre su quiebre inminente. Sin embargo, en su mayor parte, dichos Estados han logrado ajustar sus sistemas sociales a estas presiones. Por otra parte, la mayoría de los países en desarrollo, operan dentro de limitaciones fiscales más severas. Además, la globalización y las prescripciones de política neoliberal que la

acompañan, han tenido un impacto negativo en los ingresos públicos, forzando a los gobiernos a reducir sus gastos, disminuyendo severamente el gasto social. Estas tendencias han tenido un impacto particularmente fuerte en países de bajos ingresos y dependientes de ayuda externa.

Se puede postular el incremento de las inversiones en la protección social y los servicios sociales para mermar significativamente las múltiples manifestaciones de la pobreza a la luz de las sinergias positivas de desarrollo explicadas en capítulos previos, se puede postular el incremento de las inversiones en la protección social y los servicios sociales a fin de mermar significativamente las múltiples manifestaciones de la pobreza. El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas reconoce este hecho al pedir a los países en desarrollo que destinen el 4 por ciento del PIB a promover la reducción de la pobreza.

Se pueden reunir esos fondos desde una variedad de fuentes: internamente vía la tributación y los esquemas de seguridad social, externamente en la forma de ayuda al desarrollo o, en el caso de países ricos en minerales, aprovechando los favorables precios de las materias primas y canalizando las rentas hacia programas sociales. La protección social y los servicios sociales pueden también financiarse de manera privada a través del ingreso del hogar, incluyendo transferencias de los trabajadores migrantes y el trabajo sin remuneración.

Obviamente esas fuentes públicas y privadas conducen a diferencias significativas en términos de resultados. Este capítulo analiza los diferentes efectos de distintas fuentes de recurso e instrumentos en el desarrollo social, la igualdad y los resultados de la pobreza.

La disponibilidad de recursos para financiar políticas sociales depende del desempeño económico de un país, incluyendo su capacidad para producir ingresos y ahorros y para generar ingresos gubernamentales; el desempeño de sus mercados domésticos de capital; y la disponibilidad de fondos en el exterior como la inversión extranjera, los créditos o las donaciones. Un ambiente económico dinámico y una economía mundial estable son, por lo tanto, determinantes clave de las finanzas públicas nacionales, y es aquí donde la crisis económica global ha tenido consecuencias severas para los países en desarrollo. Muchos se enfrentan al marcado declive de ingresos privados y públicos y a tasas menores de crecimiento debido a la caída en los flujos de capital extranjero, del crédito doméstico y las remesas, declive de los precios de las materias primas y un deterioro de los términos de intercambio.

Movilizar recursos adicionales o incluso mantener los niveles existentes en ese contexto es un gran desafío. Sin embargo, en respuesta a la crisis, muchos países están desarrollando esfuerzos para ejecutar programas de protección social junto con paquetes de estímulos fiscales. Mientras tanto, la comunidad internacional de donantes se ha comprometido a incrementar la ayuda al desarrollo. Sin embargo, movilizar los recursos es sólo una parte de la batalla. Las decisiones sobre las políticas de ingresos y la distribución de fondos públicos son el resultado de procesos políticos a menudo dominados por grupos de élite. En consecuencia, esas políticas podrían no llevar a los mejores resultados en términos de proporcionar bienes públicos y reducir la pobreza (véase el capítulo 11). Además, la capacidad institucional, incluyendo la calidad y eficiencia de la administración pública y de los proveedores de servicios, influye en cuán exitosamente se traducen los recursos en resultados sociales.

### **2.1.2. Instrumentación.**

Los instrumentos de financiamiento pueden clasificarse a partir de si afectan la distribución de manera progresiva (redistribuyendo de los ricos hacia los pobres), neutral o regresiva, o si están basados en principios normativos de individualismo o solidaridad (véase la figura 8. 1).

Para cualquier nivel de recursos, los instrumentos financieros se vuelven preferibles a medida que su progresividad aumenta (en términos de redistribuir recursos hacia los grupos de ingresos más bajos, en desventaja y vulnerables, incluyendo minorías étnicas, habitantes rurales, niños, ancianos y enfermos crónicos).

Los distintos instrumentos financieros afectan la producción y la protección de diferentes maneras. La visión convencional de las finanzas públicas dominadas por economistas neoclásicos tiende a separar el financiamiento de la política de gastos y anclarlo en distintos principios. Las políticas de ingresos, de acuerdo con esta visión, deberían guiarse por normas de eficiencia en lugar de por la distribución desde los ricos a los pobres, a fin de minimizar los incentivos adversos para la demanda doméstica, el abastecimiento de mano de obra, los



ahorros y la inversión. La redistribución debería entonces tener lugar a través de políticas de gastos focalizadas y no a través de la tributación o esquemas de seguridad social. Sin embargo, mientras algunos economistas perciben posibles distorsiones que podrían dañar la eficiencia y el crecimiento, otros consideran a los denominados estabilizadores –esquemas progresivos de impuestos y transferencias- como medios para combinar la redistribución con la estabilización macroeconómica. Además, los programas de seguridad social financiados a través de contribuciones, pueden apoyar el desarrollo económico de diversas maneras. Por ejemplo, los esquemas financiados de protección social como los fondos de pensiones pueden ser una fuente de financiamiento, estimulando el desarrollo del sector financiero y, en el caso de los fondos previsionales de empresas, proporcionar “capital paciente” (financiamiento a largo plazo) y moderación salarial de las empresas, mientras apoyan la estabilidad en el empleo e incentivos para que los trabajadores inviertan en capacidades para industrias o empresas específicas.

### **2.1.3. Ejecución.**

Se examinan los problemas de la implementación de las políticas de desarrollo social, considerando en particular la denominada crisis de coordinación. Se estudia la naturaleza de esta crisis, el contexto en el cual ella surge y los principales factores que la explican. Se comentan los enfoques más adecuados para resolver este problema y se plantean algunas recomendaciones al respecto.

Desde la realización de la Cumbre Social en Copenhague hace ya más de un año, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, al igual que numerosas organizaciones no gubernamentales en distintos países, están orientando sus esfuerzos hacia el logro de un desarrollo sustentable centrado en la dimensión humana. Sin embargo, fuera de un grupo relativamente limitado de actores institucionales, el concepto de "desarrollo sustentable" no se ha incorporado como hubiera sido de esperar a las agendas gubernamentales ni a las políticas sociales, ni ha tenido lugar un compromiso significativo en torno al mismo.

Por esta razón, es conveniente y oportuna la consideración de los problemas relacionados con las fallas observadas en los procesos de implementación de las políticas sociales orientadas hacia un desarrollo humano sustentable. En particular, es de interés examinar los problemas comunes que se plantean independientemente del tipo específico de política social para resolver los problemas formulados en las agendas públicas, y de los cuales el que está representado por la denominada crisis de coordinación es uno de los de mayor relevancia.

El proceso de elaboración de las políticas sociales está perturbado por las demandas provenientes de los polos extremos del espectro ideológico, así como de las exigencias de los distintos actores institucionales que participan en el mismo. Esta situación es causa y efecto de una marcada fragmentación de los sistemas decisorios y de gerencia pública, con posiciones competitivas de los ministerios claves, funcionarios electos, ONGs locales e internacionales, que conspiran contra la efectividad de los esfuerzos emprendidos.

Esta crisis de coordinación no obedece en lo esencial a la falta de una dirección capaz de armonizar las distintas iniciativas y los intereses encontrados en muchos casos. La tarea de armonizar y poner orden en los procesos de implementación de las políticas sociales debe partir de la comprensión y de la atención subsiguiente de los problemas que están en la base de las demandas que articulan distintos grupos y sectores de la sociedad. Este aspecto es de vital importancia, porque es la expresión central de la orientación hacia el desarrollo humano.

La superación de la crisis de coordinación exigirá la utilización de mecanismos de retroalimentación permanente, que permitan asegurar que las respuestas adoptadas son realmente las soluciones para los problemas existentes. No alcanza con diseñar buenas políticas sociales, con la esperanza de que ellas puedan ser implementadas adecuadamente de una manera más o menos espontánea. Por consiguiente, la coordinación de esta dimensión

debe ser una labor prioritaria de los gerentes públicos. Para cumplir satisfactoriamente con este desafío, ellos deben estar capacitados y dotados de los instrumentos necesarios.

## **2.2. Actores Sociales.**

Hablar de actores de la política social implica hacer referencia a fuerzas sociales, iniciativas de organización, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reapropiación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social. Por ello, sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Los actores de la política social constituyen fuerzas colectivas y/o institucionales que son claves para la definición, construcción y consolidación de un sistema de políticas sociales, pero a la vez son instrumentos que influyen o inciden a partir de la acción colectiva en la misma configuración de otros actores en el seno de la estructura social, , sobretodo en el posicionamiento de ideas sobre los temas de lo social o en la formación de solidaridades, de conflictos y consensos y en general la lucha de intereses y demandas.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en los siguientes puntos:

- Son fuerzas sociales e institucionales

- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.
- Promueven tender puentes de comunicación con actores de otros entornos.
- Se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales
- Problematizan cuestiones y/o demandas sociales,
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos, de incluir sus demandas en la agenda política.
- Son instancias activas, proactivas y creativas.
- Su funcionamiento es permanente
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.

Un actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad, es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Los actores siempre tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas.

En ese sentido, la construcción y desarrollo de actores sociales, es un proceso de toma de decisiones, de alianzas, de movimiento de fuerzas sociales en conflicto, de consenso, de respeto a la diversidad, pero principalmente del reconocimiento del otro, para superar la posibilidad de que unos actores ignoren y excluyan a otros. En este caso, existen diversas

tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

Actores de las Iniciativas Estatales (Estado, gobiernos y sociedad política): Este tipo de actores se conforman por el aparato estatal, las administraciones públicas nacionales y locales, por los organismos, instituciones y empresas públicas, además de la sociedad política, es decir, los poderes del estado concretizados en instituciones legislativas, judiciales, partidos de oposición y agrupaciones políticas.

Generalmente estos actores desarrollan sus actividades siempre teniendo como marco de acción y como finalidad el bien público y ciudadano y además coparticipan en la definición y desarrollo de política social junto a otro tipo de iniciativas. Al conjunto de los actores estatales también se puede denominar primer sector o iniciativas públicas.

Actores de las Iniciativas Privadas (Mercado e instituciones de asistencia privada): Estos actores son aquellas entidades que desarrollan actividad a partir del mercado, es decir, tomando en cuenta el conjunto de ámbitos, estrategias y mecanismos que generan y promueven la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales dentro de una sociedad determinada.

Existen dos vertientes entre los actores privados, la dominante, se sintetiza en actores con fin de lucro, moviéndose por la dinámica empresarial del mercado, servicios y prestaciones que se cobran, con la finalidad de obtener beneficios o ganancias. La otra vertiente, tiene que ver con iniciativas privadas sin fines de lucro, en este caso, son instituciones que, aprovechando el excedente de las relaciones empresariales, estructuran y promueven programas de apoyo social.

Estos actores generalmente desarrollan sus actividades teniendo como marco de acción el bienestar social como una exigencia individual, y sus finalidades prioritariamente van orientadas al lucro y/o el apoyo social residual o compensatorio. Al conjunto de estos actores privados también se puede denominar segundo sector.

Actores de las Iniciativas Socio-civiles. (Asociaciones civiles, Movimientos ciudadanos y organizaciones sociales) Estos actores se integran con el conjunto de organizaciones e instituciones sociopolíticas que, fuera de los ámbitos estrictamente estatales, gubernamentales y privados, y dentro de los ámbitos civiles o sociales, definen propuestas y proyectos de sociedad alternativos, y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas.

Engloban numerosas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con una finalidad de beneficio social a partir de un marco de acción solidario y comprometido socialmente. Al conjunto de estos actores socio-civiles también se puede denominar tercer sector o sociedad civil.

Actores de la Naturaleza Social: (Familia, comunidad y barrios). Estos actores son componentes de la naturaleza social del ser humano, y generalmente son considerados catalizadores y potenciadores de las políticas sociales en tanto forman células sociales que reproducen lineamientos y acciones determinados y operados por otros actores de la política social.

Estos actores representan la parte micro social que a la vez que reproduce y diversifica lineamientos y proyecciones macro sociales, también pueden convertirse en elementos de resistencia, construcción, cambio y transformación de las esferas sociales estatales, o privadas.

Actores internacionales (Comunidades de naciones, Organizaciones de Estados y Organismos Financieros) Este tipo de actores están relacionados con los espacios de definición de las políticas sociales que se encuentran más allá de los Estados nacionales y constituyen meta-estados o comunidades de naciones y poderes financieros que construyen propuestas globales con respecto a las directrices de la política social que se implementa en los distintos países.

Estos actores representan la parte macro social que define lineamientos sociales hacia lo micro-social, y de esa manera siempre tienen un impacto en las esferas estatales, privadas, civiles y de naturaleza social de las diferentes sociedades nacionales.

En ese sentido, las relaciones y gestiones entre Estado-Mercado-Sociedad Civil-Familia-Comunidad-Actores Internacionales, conforman distintos grados y niveles de acuerdos que permiten definir modelos e ideas de políticas sociales, construyendo pactos sociales que tienen relación con el reconocimiento, por las fuerzas sociales en conflicto, de la legitimidad de ciertas necesidades e intereses y de un conjunto de políticas que garantizan su satisfacción o realización, mismo que es un mecanismo o dispositivo socio-político que orienta los perfiles de la política social. (Laurell, 1996).

Los pactos sociales u acuerdos generales generan relaciones o articulaciones de los actores en tanto situaciones de conflicto/consenso, homogéneas/heterogéneas, horizontales/verticales, democráticas/autoritarias, progresivas/regresivas, excluyentes/incluyentes, plurales/singulares, las cuales dependerán sustantivamente del contexto social, de la estructura y la complejidad política, de la correlación de fuerzas sociales, de la fuerza social, de las alianzas internas, de la movilidad y la participación social, de la heterogeneidad socio-cultural y de las formas de articulación con el exterior.

Asimismo, es importante mencionar que los actores de la política social tienen una naturaleza institucional y cuentan con perfiles socio-jurídicos distintos, pero, a la vez tienen funciones o roles diferentes de acuerdo a sus finalidades o sus objetivos de largo plazo, aunque sus propósitos u objetivos de corto plazo, puedan ser similares. En ese sentido, es claro que los distintos actores de la política social pueden perseguir objetivos estratégicos diferentes, aún teniendo un mismo perfil, ya que, por ejemplo, actores ubicados como de las iniciativas socio-civiles, independientemente de su naturaleza institucional, podrán tener planteamientos, propósitos, finalidades, métodos y procedimientos diferentes, incluso contrapuestos. Lo mismo sucede con los actores de las iniciativas estatales, en el sentido de que un actor estatal federal, puede tener visiones y proyecciones diferentes que uno local, pudiendo tener una perspectiva de complemento pero también de contraste y contradicción.

### **2.3. La política social en México**

La adopción del modelo de economía abierta para reorientar la Política Económica en México provocó desequilibrios en el crecimiento y la distribución interna de la riqueza porque el control del entorno macroeconómico, rezaga los indicadores del bienestar social e incrementa la pobreza y desigualdad. Si bien la Política Social ha buscado compensar el deterioro en las condiciones de vida de la población, sus alcances son insuficientes en la medida que la misma Política Económica le impone límites que obligan a focalizar el gasto público hacia poblaciones objetivo con lo cual deja a una proporción amplia en situación de vulnerabilidad. Los datos muestran que la Política Social focalizada es incapaz de revertir los desequilibrios derivados por esta orientación de la Política Económica. No corregir los factores que rigen el modelo actual, vulnera gradualmente las condiciones de vida de la población y la seguridad nacional.

### **2.4 El modelo del Estado de Bienestar.**



Se denomina Estado de Bienestar al conjunto de acciones y ejercicios por parte del Estado (a través del Gobierno) en búsqueda de una mayor atención a la redistribución y bienestar general de la población.

En ciencias sociales, el Estado de Bienestar se basa en el ejercicio de la función pública, es decir, la intervención del estado en la economía y sociedad, para una mayor redistribución de la riqueza que mejora las condiciones socioeconómicas y de salud de la población.

¿Cómo se consigue su implantación?

Naturalmente, la principal vía de redistribución de la riqueza con la que cuentan los estados son los impuestos y tasas (política fiscal). A través de ello, obtiene ingresos de la renta, patrimonio y actividades económicas con las que luego puede desarrollar políticas públicas orientadas al interés general. De ahí que no toda la gente esté de acuerdo con el estado de bienestar, ya que supone retirar fondos de algunos agentes para invertirlos en otros, denominados clases pasivas.

Pilares fundamentales del Estado de Bienestar

Entre las medidas más habituales del estado de bienestar y que aún hoy están presentes, podemos encontrar la gratuidad y universalidad de los servicios de salud y educación, de alta calidad y a disposición de todas las personas que lo necesiten.

Desde el ámbito laboral, las prestaciones son una de las medidas principales, ya que los subsidios a las personas que pierden el empleo o las pensiones de jubilación, invalidez y orfandad son mecanismos que tratan de otorgar unos ingresos mínimos de subsistencia y dignidad a aquellas personas que podrían quedar en la marginalidad.

Con el tiempo, el fortalecimiento de los estados ha ocasionado que el estado de bienestar pueda extenderse más allá de lo anterior, como a ayudas a la vivienda, juventud, conciliación laboral y familiar y subvenciones a la actividad económica.

### Origen del Estado de Bienestar

Es un concepto que nace en el siglo XIX en relación a las condiciones laborales y reivindicaciones de los trabajadores, y guarda gran relación con los movimientos obreros, el establecimiento del liberalismo y nacimiento de los partidos socialdemócratas.

Después de la II Guerra Mundial, los países occidentales implementaron un modelo Keynesiano de economía mixta, a través de los cuales la población pudiera mejorar sus condiciones de vida y crear una clase media que diera estabilidad a la economía y sus países.

### **2.5. El Modelo Neoliberal.**

La política social dentro del paradigma por sustitución de importaciones fue en cierta medida incluyente y con un Estado promotor de los mínimos de bienestar, pero no sobrevive a la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Ahora, dentro del paradigma neoliberal, la política social se sustentara en el supuesto de generar una serie de medidas compensatorias para suavizar los excesos iniciales de los ajustes macroeconómicos en algunos sectores de la población aparentemente cohesionados. En estas condiciones, el aspecto social es considerado una dimensión del gasto, no de la inversión; así se deja a un lado, diluyéndose el concepto de desarrollo social, de progreso social, y se genera una nueva visión de compensación social. Se deja de pensar la política social como un derecho legítimo para el conjunto de la ciudadanía a participar de la riqueza socialmente producida.

El enfoque neoliberal de la política social, es un atisbo limitado, porque busca actuar en momentos de zozobra política, no contiene medidas viables para integrar y reintegrar a la población marginada de la salud, educación, vivienda y empleo. Es más bien, una política con muchas limitaciones la cual solamente intenta minimizar los efectos sociales dejados por las políticas de estabilización económica. Se impulsa la creación de programas sociales focalizados, por ejemplo: el programa nacional de solidaridad (PRONASOL) aplicado en la administración de Salinas de Gortari, el programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) con Zedillo; Oportunidades y Vivir mejor con Fox y Calderón respectivamente.

La política social dentro del neoliberalismo contiene tres aspectos fundamentales:

- a) Focalización, que responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados, buscando el uso más eficiente de los recursos escasos.
- b) Asistencialismo, consistente en dar ayuda a los grupos sociales más vulnerables en cuestiones centrales y apremiantes para la supervivencia (personas en extrema pobreza).
- c) Descentralización de la política social hacia los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, una de las dificultades que debe enfrentar es el cuestionamiento de hacia dónde dirigir los servicios. Además, sin la presencia de un Estado fuerte y con decisión política se abandona a su propia suerte a los sectores sociales más débiles, indígenas, campesinos, grupos populares urbanos, originando una profundización de las condiciones de desigualdad, pobreza y exclusión social. En tal sentido, desde el neoliberalismo, implica una reducción del espacio público y la mercantilización de la vida social. La extrema pobreza, la cual, constituye una característica persistente y agudizada por las políticas de ajuste de corte neoliberal que se han aplicado desde hace más de dos décadas (Ibarra, 1996). La política social “mercantilizada” en

donde el mercado dentro de lo social es incapaz de asignar lo justo a los necesitados, mas cuando la política económica a diario lanza al desempleo a millones de personas en plena capacidad laboral, sonando absurdo que las capacidades competitivas de cada individuo le harán llegar lo necesario para su subsistencia por ellos mismos. Este hecho revela el porque de los eventos manifestados a lo largo de la aplicación de lo modelo neoliberal, el caso de la insurrección indígena en Chiapas en el mes de enero de 1994, en el 2000 la huelga en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por el incremento de cuotas y allanar el camino para la futura privatización de la Universidad publica, la privatización de las pensiones de los jubilados, el deterioro del servicio de sanidad, el movimiento campesino en contra del Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCAN) en 2008, e infinidad de más ejemplos que muestran el impacto del enfoque privatizador de lo social en México. Es evidente la incompatibilidad entre política económica neoliberal y bienestar social. Ya que el modelo de desarrollo dominante, descansa en dos características esenciales: cero subsidios o transferencias a los agentes productivos y cero déficit públicos. Donde dichos postulados son consecuentes con la naturaleza de un modelo basado en el proceso de mercado como único criterio de racionalidad, dejando fuera otro tipo de criterio. Suscitando con el tiempo el desmantelamiento de la red de políticas sociales generadas bajo la industrialización por sustitución de importaciones y el abandono del pleno empleo (Cordera y Cabrera, 2007).

## **2.6. Análisis Comparativo.**

Sin duda alguna que la materia o rubro de lo que conocemos como Políticas Sociales, parece haber quedado en el discurso de aquellos políticos que en función de sus intereses o del grupo o partido político que representan, las enarbolan para efectos populistas y mediáticos.

Es por ello que el presente no solo fragmenta desde las causas y factores en que se encuentra la Política Social en México y Latinoamérica, sino sus consecuencias, comparándolas con los escenarios de países que exitosamente han implementado políticas públicas eficientes, sobretodo del continente Europeo.

En ese contexto, partiremos de la imperiosa realidad a través de la cual los problemas sociales, van in crescendo sin embargo, no han superado a los procesos democráticos de cada uno de los países principalmente de Latinoamérica. Esto se debe a la Esperanza e Ilusión que representan dichos procesos, de tal forma que entre más Democracia haya existe más posibilidad de mejorar el status de los ciudadanos, generando más participación ciudadana en el diseño, implementación y ejecución de Políticas Públicas en beneficio de los mismos integrantes de la Sociedad.

En tal virtud el desarrollo del que nos ocupa comenzaremos con la idea de lo que es Política Social, como un factor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene bien definido su rol se adoptaran programas, políticas públicas que sean vigentes y eficientes, para revertir ello.

Y es que hemos visto como existe una desigualdad manifiesta y generadora del subdesarrollo en la mayoría de los países de Latinoamérica, sin que sea exclusivo o determinante el ingreso por cápita de cada habitante. No va más allá, es decir, desde el acceso a los servicios públicos, por citar a la Salud; la Educación; la Vivienda, entre otros elementales servicios que en algunas otras latitudes del mundo, se consideran como derechos, por ello y principalmente en Latinoamérica, se observan a los logros de unos pocos como privilegios para sí mismos.

Sin soslayar que en la región que centramos nuestro trabajo, sobreviven y persisten regímenes políticos que se caracterizan por fomentar los cacicazgos locales, desde el sistema de distribución de la tierra, donde aún impera el latifundismo y precisamente quienes resultan tenedores del principal potencial de la región, la tierra y sus frutos, se convierten en los líderes o como lo dijimos en caciques de su localidad. Generando pues, las castas sociales, que devienen en sistemas políticos de facto tales como resultan los Autoritarismos o Imperialismos, que llegan a materializarse en lo que se vive en países como Venezuela,

Bolivia, entre otros. En seguimiento a ello, desentrañaremos: 1.- Tendencias Preocupantes en el Campo Social; 2.- Mitos sobre los Impactos Regresivos de la Política Social; 3.- La Ética de la Urgencia; Para estar en condiciones de comprender y atender sensiblemente lo que aqueja o beneficia desde la familia, comunidad y sociedad en general, del país que se trate.

En otras palabras, no se puede convivir y/o gobernar con modelos que aunque fueron exitosos en el pasado, hoy tengan que serlos. Quizá sea esa la primera reflexión que debemos hacernos, a efecto de entender que la Política Social de nuestro entorno, implica preparación y conocimiento, más que liderazgo natural o creado, luego entonces presupone un estudio comparado, una constante y eficiente actualización a las necesidades de todos y cada uno de los seres que integran el núcleo social.

De ahí que sea obligada la armonización de las potencialidades de los seres humanos en relación a la naturaleza y riqueza territorial, existente en Latinoamérica, para ubicar de manera vigente y precisa a la problemática social (desigualdad, pobreza, entre otras) para ello se puede utilizar preponderantemente a la Concertación y al Dialogo Social como herramientas para tal fin.

En merito de lo cual, observamos que las políticas sociales generadas al efecto han sido un paliativo y alivio temporal a la diversidad de situaciones que se presentan en dicha región. De tal manera, que como su implementación y ejecución se da en escenarios aislados y como se carece de un sistema o método especializado para de origen, establecer a las políticas públicas en la especie sociales, de excelencia, entiendo por éstas: “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos institucionales, y la previsión de resultados. (Lahera. 2004) Sirve de referente para asimilar los mínimos

contenidos de las políticas que hoy demanda la ciudadanía se apliquen, ya que si no contamos con esa perspectiva, seguirá prevaleciendo la anarquía social que aunque se ha disfrazado o disminuido, lo cierto es que en cualquier momento, ya sea por factores externos e internos, evolucionará con efectos meramente negativos.

De ahí que con estas líneas busquemos contextualizarnos al respecto, para determinar cuáles y como son los factores que contribuyen a un eficaz y eficiente impacto de las Políticas Sociales en México y Latinoamérica, para lo cual se analiza la comparativa de políticas implementadas por diversos países del Continente con resultados exitosos. (Chile, Brasil, Argentina y México)

Tan sólo esos países para sensibilizarnos de lo que representa y se alcanza con el establecimiento y empleo del Dialogo Social, entendido como una de las herramientas de legitimidad y consecuente gobernabilidad para y entre una Sociedad.

Desde luego que para esto, el Diálogo Social, debe mantener y conservar, por lo menos, la procuración de acuerdos de mayor sustentación, que devengan en políticas públicas vigentes y acordes. De tal manera, que el multicitado Diálogo Social sea el inicio o base, pero también la consecución de dicho Diálogo, en suma, al participar diversos actores y organismos consensuadamente en la formulación de políticas públicas, éstas resultaran de eficaz aplicación y de exitosos resultados, aparejados de una constante evaluación y retroalimentación en torno a la funcionalidad de las mismas.

En merito de lo cual, citamos a:(Lahera, 2004) “una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados en el sector público (orientaciones o contenidos), la comunidad (instrumentos y mecanismos) y el sector privado (aspectos institucionales y previsión de

resultados). Señala además que aunque la formulación de políticas públicas se reserva a una autoridad investida de poder público, la participación ciudadana aumenta la eficacia y eficiencia. Con ello se confirma que el Diálogo Social, deriva la integración de una agenda desde lo local a lo nacional de prioridades o asuntos de interés en esos rubros, como lo social para la disminución de la pobreza, que una vez priorizados, constituyen el eje rector de gobernabilidad y quehacer público de la Autoridad.

Consecuentemente encontraremos, desde la definición del Diálogo Social, funciones, implicaciones, así como sus referencias internacionales a través de sus propias y específicas vivencias y sus resultados, la destacada revisión de lo ocurrido e implementado en Chile, hasta los desafíos del Diálogo Social.

Sentado lo anterior, abordaremos un tema que resulta coadyuvante y contundente para el propósito del presente, comparar el impacto de las políticas sociales para la disminución de la pobreza, siendo el enfoque pragmático para evaluar a dichas políticas. Y dado que no hay una connotación o sentido ampliamente divulgado en relación a su intrínseco significado, es preciso referir, que el Pragmatismo, es todo aquello que le observa lo práctico o útil al empirismo. Y es que la evaluación pragmática de las políticas públicas en este caso, sociales, nos permitirá contar con un conocimiento más exacto del proceso global que viven esas políticas, tomando en cuenta que la evaluación suele confundirse con la medición de las políticas públicas, distinguiendo tal intención, en la utilidad o consecuencia tangible que pueden y deben resultar determinadas políticas públicas.

Derivándose entonces, una evaluación, que sin duda alguna representa mejores y mayores dividendos que la tradicional evaluación, por cierto realizada al final de la ejecución de las políticas públicas, y ello en la mayoría de las ocasiones a modo de decidir su continuidad o permanencia. Cuando debe ser antes, durante y después de la formulación, implementación y ejecución con sus respectivas etapas y procedimientos, a evaluarse de manera integral.



De manera tal que ahondaremos lo relativo a la evaluación, sus tipos y funciones; la evidencia como una forma de evaluar; la experiencia de evaluar; los criterios de evaluación; así como los enfoques de la evaluación; la institucionalización de la evaluación y también sus dificultades y soluciones.

Así como la sugerente forma de analizar y revalorar lo que se tiene y a partir de donde para que la pobreza realmente disminuya y aumente un armónico equilibrio social.

Bajo estas diatribas y con un enfoque netamente objetivo analizaremos, como ya se anotó un pasaje conceptual y contextual de las razones y circunstancias que encierran tanto la pobreza como la desigualdad social en México como América Latina, para seguir con las experiencias que se viven en algunos de los países integrantes de la región y coincidir en la forma y criterios de evaluación, como un elemento necesario del proceso eficaz de las políticas públicas, en la especie las sociales, al tenor de lo que sigue:

## Desarrollo

Por así considerarlo y dado el fin propuesto, comparar el impacto de políticas sociales en cuanto la disminución de la pobreza en México y Latinoamérica, comenzaremos por contextualizar el objeto de estudio, con:

### Algunas tendencias preocupantes en el campo social

A) La Pobreza Crece: Para muestra de ello, según el contenido de la Conferencia de Prensa, del Director General José Antonio Ocampo de la (CEPAL 2001)...en Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños; el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población Peruana, más del 60% de la

Ecuatoriana, el 63% de la Boliviana y se estima que más del 70% de la Venezolana. En México, es no menor a un 40%. Aunque con cifras y números fríos pero elocuentes para sondear y medir el grado de crecimiento que ha venido teniendo la Pobreza, a efecto de concientizarnos del fenómeno que representa su grave y urgente atención.

B) Sin Trabajo: Como consecuencia de ello se observa un franco crecimiento de la Población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. Y preocupante es que dicha circunstancia se palpa con gran intensidad en el sector más joven de la fuerza de trabajo. De tal manera que un 20% de la población joven se encuentra desocupada. Sin soslayar que dicha exclusión, se observa más las mujeres jóvenes que en los hombres jóvenes.

C) La Crítica Situación de la Infancia: Aunque es una frase trillada “Los niños van a ser la prioridad de este Gobierno” lo cierto es que no lo son ni lo han sido hablando genéricamente en Latinoamérica, para corroborar lo anterior es preciso atender las estadísticas de la OIT (2002) donde 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y acosta de su educación. Sin considerar que uno de cada tres niños de la región está experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición, ubicándose en alto riesgo alimentario; Aumento sustantivo de niños viviendo en la calle; a lo que Cesare de la Rocca (BID, 2002) denomina “No existen niños de la calle, sino niños fuera de la escuela, la familia y la comunidad”

D) El Derecho a la Salud: Constituye un elemento preponderante de evaluación para medir el progreso social, dado que asegurar a la población el acceso al derecho primario, la salud, revela en todo caso ese crecimiento. En ese tenor encontramos una cifra reveladora de la situación que atraviesa Latinoamérica, según la OPS (2002) “190,000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.” Lo anterior como producto de la baja cobertura del

servicio de salud, de donde 218 millones de personas carecen de tal servicio y 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, como 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Y si a ello agregamos que 160 millones de personas no tienen agua potable. Nos indica un panorama evidentemente desalentador, pero un campo fértil para la innovación en el diseño e implementación de Políticas Públicas tendientes a revertir esas cifras.

E) Educación, las preguntas inquietantes: Un rubro que realmente apasiona por las aristas que implica, comenzaríamos diciendo que lejos de ser un orgullo, representa un trofeo al burocratismo, el SNTE (Sindicato Nacional de Maestros) más grande de Latinoamérica y no por los logros sino el número de afiliados y que precisamente en función de ellos las cuotas que debe rendir la SEP (Secretaría de Educación Pública) impiden la inversión en diversas áreas, desde la infraestructura hasta la capacitación del personal. Ya que es casi un 77% del presupuesto asignado a esta Dependencia que se encuentra comprometido para tal situación. Bajo ese contexto, prevalecen preguntas inquietantes sobre la deserción escolar, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales. Toda vez que según la (Preal, Dialogo interamericano, 2001) en CANADA se invierte 6,000 dólares anuales por alumno en educación; en PERU, la inversión es de 200 dólares por año y quien gasta más en educación de América Latina es CHILE, 1500 dólares anuales. Es decir la cuarta parte de lo que hace Canadá. Irrefutables cifras que hacen comparativamente con el inicio del contenido de este apartado, ver como en países como CANADA, pues se invierte a la Educación y algunos países de Latinoamérica, por lo menos hacen el intento, sin embargo México lo destina al sindicalismo y sus líderes como que si ello representara un avance para el sensible tema de la educación.

F) La Promesa de la Movilidad Social: Teniendo como premisa que uno de los pilares de la Democracia, resulta la visión de que en base al esfuerzo es posible mejorar la situación personal y familiar en la sociedad. Y es con esa óptica que se han venido enfrentando las familias en Latinoamérica, a tal grado que se han reduciendo considerablemente aquellas ubicadas en la clase media, lo que representa una traba para el progreso social, ya que por

políticas públicas desfavorables les limitan o impiden el acceso a la micro y pequeña empresa, lo que genera un estancamiento en la economía y su grosor a la clase pobre. Como consecuencia de ello, se da la EMIGRACION de esta tipo de familias hacia otros países, ciudades o comunidades en busca de oportunidades, con las implicaciones, sobretodo el desarraigo social, destrucción del capital social, etc. En suma estos movimientos migratorios contribuyen al aumento de la pobreza.

G) La Familia en Riesgo: Tomando en cuenta que la Familia es el núcleo de la Sociedad y como consecuencia de los estragos económicos y sociales, dicha familia es más común que vaya en aumento siendo representada por uno sólo de sus miembros, en este caso la madre, así como la desmotivación de las parejas jóvenes a integrar y formalizar una familia, anteponiendo factores de ingreso, trabajo, vivienda, etc. Generando situaciones de violencia doméstica, aumento en el índice de criminalidad en la comunidad y repetición de los modelos o patrones de conducta en las futuras generaciones. Es decir, un problema cíclico que se presenta con mayores y complejas formas de solución, en conjunción de diversos factores influyentes en el rubro que se estudia.

H) Una Sociedad cada vez más insegura: Si observamos las noticias, las pláticas con las amistades y con familiares, no hay alguna que escape de la afectación que sufren por la inseguridad pública, ante la cual diversos países han invertido trascendentes cantidades en el abatimiento de la misma, sin embargo, atacan las consecuencias y no las causas que originan dicha inseguridad. Así encontramos como en algunos países se piensa que el aumento de la punición representaría una solución y a lo que Vacquant, resume como “criminalizar la pobreza” en otros, con la cual coincidimos, buscar las causa de dicha criminalidad, para desentrañar una de ellas, es la desocupación juvenil, la segunda y como ya se valoró las familias desarticuladas, no menos importante los niveles de educación, que entre más altos, son preventorios de la criminalidad.

## Mitos sobre la política social

Partiendo del contexto en el cual en diversas circunstancias provocan la subutilización de los recursos humanos de la región, generando con ello graves y variados problemas. En tal virtud se hace necesario emplear y establecer una solución y que ésta no sea temporal, o como mejor se conoce “apaga fuegos” sino que la misma erradique de fondo la problemática, en ese sentido, se encuentra la POLITICA SOCIAL, que se caracterice por su eficacia y eficiencia, desde su integralidad, cohesión y de aplicación corresponsable entre la Sociedad y la Autoridad, por citar genéricamente sus peculiaridades. Lo que sin temor a equivocarnos representaría una creciente credibilidad de la Ciudadanía hacia sus Autoridades, legitimación, empero lo más importante sería la posición en la cual se ubica al Ciudadano, como inicio y final de los eslabones de servicio que tiene derecho a recibir, en otras palabras, como un CLIENTE de un servicio que envuelva a la CALIDAD como factor de satisfacción del Ciudadano. Muy realizable y factible este propósito, sin embargo existen clasificados como tales MITOS que se tienen que afrontar de cara a los objetivos antes anotados, a saber:

**PRIMER MITO: LA SUPERFLUIDAD DE LA POLITICA SOCIAL:** O mejor entendida como ilegitimidad con que arriban y se desempeñan algunas de nuestras Autoridades en Instituciones democráticas y que por ello las mismas carecen de eficiencia y se cataloga entonces el bienestar social en función del bienestar económico de un país. Otro elemento en esta trama, es la ponderación que se les brindan a las instituciones creadas para tales objetivos, por parte del Gobierno en turno, independiente del orden que se trate y que es casi nula. Es por ello que de menor credibilidad gozan las referidas.

De tal manera, que hoy en día apenas se valora y en escasos países a la Política Social, como un aspecto primordial para el desarrollo sostenible de cada uno de ellos, siendo necesario que la POLITICA SOCIAL se encuentre armonizada con el índice económico según se trate, para fomentar la IGUALDAD SOCIAL y no lo contrario a esto es decir, un “crecimiento distorsionado”

**SEGUNDO MITO: LA POLITICA SOCIAL ES UN GASTO:** En base a lo analizado y a los índices alcanzados en potencial y crecimiento económico, desglosado per cápita por diversos países, por citar dos: Inglaterra y Hong Kong, mismos que han invertido millonarias cantidades en Salud Pública, para erradicar la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, generando un Producto Interno Bruto de mayor nivel. (Diamond 2002) lo que significa que los buenos índices de Salud Pública constituyen un prerrequisito para el bienestar y la Política Social.

Derivado de lo cual se define a la Política Social como una Inversión en las potencialidades, capacidades y talentos de un País, traducida en una herramienta de desarrollo y no vista como un gasto por sí mismo.

Para corroborar lo dicho, basta atender a la EDUCACION como la llave de acceso y generación del conocimiento, ilustrativo resulta lo que asevera (Thurow 1996) “La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica a la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo” Así las cosas, la UNICEF “sostiene que un año más de escolaridad en las niñas de América Latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil, reduciría el embarazo adolescente” y no deseado, entre otras ventajas.

**TERCER MITO: ES POSIBLE PRESCINDIR DEL ESTADO:** Surge ese planteamiento, ya que se ha visto a través de los años que las Instituciones y sus Autoridades, han venido siendo ineficientes en la resolución de problemas de índole social, fomentando en algunos casos la DESIGUALDAD ECONOMICA y SOCIAL, para ello es necesario el diseño, implementación y aplicación de políticas públicas como producto de lo que necesita la gente y no lo que le ofertan u otorgan los Estados, aquellas en las que sean coparticipes la misma ciudadanía, para su vigencia y legitimación.

**CUARTO MITO: EL APORTE DE LA SOCIEDAD CIVIL ES MARGINAL:** En seguimiento al anterior y en consonancia con la figura paternalista que adoptan diversos Estados y sus Autoridades, bajo ciertos intereses principalmente políticos, han generado la nula participación de la Sociedad y lo más preocupante ésta cataloga al Estado como el único ente obligado a la resolución de sus problemas, de cualquier índole. De ahí que resulte de suma trascendencia la vinculación de la Sociedad entre sí y para con el Estado, a efecto de contar con una participación social vigente, real y eficiente que mantenga al tanto de su sentir al estado, y que no resulte nada más en épocas electorales cuando se les toma su parecer. Por ello hace falta la generación de espacios formales de participación y vinculación ciudadana, para establecer una cultura de la **CORRESPONSABILIDAD** y sentimiento patriótico.

**QUINTO MITO: LA DESCALIFICACION DE LOS POBRES:** Comúnmente y coincidimos con el autor analizado, se ha clasificado en bloques en base a sus ingresos a los sectores de la Sociedad, derivando entre otras en clases sociales, sin embargo, los **POBRES** siempre resaltan como los destinatarios u objeto de las políticas públicas, aislándolos de los demás referidos, luego entonces se afronta aisladamente la problemática que representan, toda vez que son los mismos pobres quienes de manera contundente pueden y aportan soluciones con conocimiento de causa, hilados a la cadena productiva y de valores que brindan los demás bloques socioeconómicos, se reitera de **CORRESPONSABILIDAD**.

**SEXTO MITO: EL ESCEPTICISMO SOBRE LA PARTICIPACION Y LA COOPERACION INTERORGANIZACIONAL:** Dividiendo a las causas de la escasa o nula participación de la Sociedad encontramos a la forma de organización que impera en los Gobiernos y en las comunidades u organismos no gubernamentales, **VERTICALIZMO**, aunado al espíritu burocrático que conllevan las organizaciones formales, producen una carencia de retroalimentación y su consecuente evaluación del desempeño, para desentrañar las causas y no los síntomas que se presentan en la Sociedad.

En tal virtud, se debe tener siempre en mente o visión, el constante establecimiento de ALIANZAS VIRTUOSAS, entre el Estado, Sociedad Civil, Organizaciones de los Pobres con las POLITICAS PUBLICAS que tiendan a generar la cohesión de la Sociedad Civil para mejoría de la misma.

### La ética de la urgencia

En suma de lo expuesto, subrayamos que no podemos vivir y depender de una VISION ECONOMICISTA y REDUCCIONISTA, en cambio instaurar un sistema de medición, evaluación y generador de soluciones a través de los INDICADORES, SUSTENTADOS en los valores éticos básicos. La sección que nos mantiene convoca a lo anterior y se denomina de URGENCIA por el avance y tramo de ventaja que nos llevan los problemas sociales, al grado de que la misma ciudadanía está perdiendo el grado de indignación y parecería que es normal y habitual observar a personas vulnerables, familias padecientes por diversos circunstancias, comunidades afectadas e involucradas por dichas circunstancias. A través de eficientes y mejores POLITICAS PUBLICAS lograremos recuperar la SENSIBILIDAD perdida o desgastada. Máxime en lo social y en la grave tarea e ingente necesidad de abatir la pobreza.

### Escenario socioeconómico latinoamericano

Partiendo del hecho que América Latina tiene una dotación de recursos naturales privilegiada. No obstante ello, dicha región presenta altos niveles de pobreza y desempleo. Denominado en consecuencia a la primera de las mencionadas como “paradojal,” por lo contrastante que resultan esas riquezas naturales con las pobreza vivida. Incidiendo sustancialmente en la tensión social, debilitando por ende la Gobernabilidad establecida. Vale comentar que dicha pobreza tiene origen en la marcada desigualdad social.



Ante ese escenario, menester es emprender un conjunto de nuevas Políticas Públicas de aplicación a lo Social. Y es que observamos factores o constantes para que en torno a ello se elaboren las mismas. Tales como:

**Pobreza Persistente:** Contrario a su reducción, ha ido en aumento en términos absolutos y relativos. Por citar algo en México, se ha clasificado a dicha pobreza en: a) Alimentaria: La cual comprende a las personas y hogares que gastan todos sus ingresos en cubrir sus necesidades alimentarias con el riesgo de no alcanzar para ello. b) Pobreza de Capacidades: Personas y hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, educación y salud c) Pobreza de Patrimonio: Personas y hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Para mayor ilustración, según el Programa Oportunidades. (Programa Institucional 2002-2006) indica que casi uno de cada cinco hogares vive en condición de pobreza de capacidades y casi cinco de cada diez hogares se encuentran en pobreza de patrimonio.

Ahora bien, hay que aclarar que la Pobreza no es una abstracción, se refleja en carencias materiales que agobian a las familias afectadas cotidianamente e inciden en las tasas de morbilidad y esperanza de vida.

**Elevados niveles de desempleo:** Si tomamos en cuenta que el desempleo ha venido creciendo día con día, y el hecho de que ha existido una “degradación de la calidad de los trabajos disponibles” ya que ocho de diez trabajos nuevos creados en la última década surgieron de la economía informal. En la cual los trabajadores perciben ingresos muchos menores a la formal, trabajan más horas, sus fuentes de trabajos tienen alta precariedad y carecen de garantías sociales y de salud.

Sumemos la circunstancia de que quienes gozan de un empleo, resienten inestabilidad y un sector gana menos que la línea de pobreza establecida, por ende manifiestan inseguridad. Añadiendo la modalidad laboral que se está implantando, a través de los denominados “outsourcing” sin prestación ni vínculo laboral alguno que les brinde estabilidad, inclusive bajo este esquema se paga por debajo del salario mínimo permitido.

Todo lo anterior contribuye a una precariedad laboral, que aunque se cuente con empleo su remuneración no alcanzan a superar el umbral de pobreza.

Desarticulación de Familias: La pobreza tiene pesada incidencia sobre el debilitamiento del núcleo familiar. Esto se debe principalmente a la desocupación continua, la precariedad, la imposibilidad de conseguir ingreso estable, el hacinamiento, llevan a que el cónyuge masculino produzca lo que en psicología social se denomina “fuga” de una situación muy difícil.

Estudios de la Universidad de Buenos Aires (Tausk, 2002) indican que cuando hay desocupación prolongada, como sucedió en los 90 en el país con una tasa de desocupación que supero el 20%, las familias pueden implosionar. Se produjo una tendencia a que en diversos casos “el cónyuge masculino tendió a autodestruirse y destruir su núcleo familiar”

Baja Escolaridad: Los países latinoamericanos han hecho un gran esfuerzo por posibilitar el acceso universal a la educación primaria y han obtenido considerables avances. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza persistentemente incide en la generación de altos índices de deserción. Muchos niños se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a sus hogares; la OIT estima que 22 millones de niños de menos de 14 años trabajan en la región.

Déficit en Salud: Con progresos significativos, importantes núcleos de la población siguen fuera de cobertura alguna de salud, y ello fue agudizado por los procesos de privatización y la reducción de las coberturas estatales entre los 90. Según datos del Banco Mundial (2004), “el 43% de las madres no reciben asistencia durante el embarazo y el 60% en el parto. En el 2003 murieron 23,000 madres al dar a luz. La mortalidad infantil se halla seriamente incidida por la pobreza, la desnutrición, y la falta de acceso a la salud, agua potable y alcantarillado. Multiplica por 15 la de países como Suecia y Noruega. En Bolivia, uno de cada diez niños del 20% más pobre, muere antes de cumplir 5 años de edad.”

Exclusión Social: “El 23,6 % de los jóvenes de 15 a 29 años de edad están fuera del mercado de trabajo; y del sistema educativo, uno de cada cuatro. Estos jóvenes no tienen como entrar a la Sociedad. Por otra parte, el trabajo y la escuela son marcos fundamentales para armar la red de relaciones sociales de un joven. Para ellos no hay tal posibilidad. Todo ello los deja en una situación de vulnerabilidad que en diversos casos los puede convertir en “carne de cañón” par grupos delincuenciales.”

Congelamiento de la Movilidad Social: En suma de lo narrado ha llevado a rigidizar fuertemente la movilidad social, sobretodo en el campo de la Educación, según la Organización Iberoamericana de Juventud. En su artículo denominado La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias. (CEPAL 2004) se necesitan 12 años de escolaridad para no caer debajo del umbral de la pobreza. Para estos jóvenes sin primaria las probabilidades de movilidad social son ínfimas.

Todas las condiciones anteriores presionaron por fuertes cambios políticos y las poblaciones entregaron mandatos de renovación integral de las políticas económicas y sociales. Surgió en ese marco, la nueva generación de políticas sociales que trata de dar respuesta. Parte de la base que estos problemas no son de responsabilidad individual, sino que es imprescindible que el Estado asuma un papel central respecto a ellos.

En este sentido habrá que reconocer que la ciudadanía reclama por un nuevo rol, más activo y presente de las Políticas Públicas, que debe tener una de sus expresiones mayores en el área social. Eficiencia, transparencia, profesionalismo, eliminación de la corrupción y del clientelismo, resultan conceptos fundamentales en las Políticas Públicas a realizar.

#### Ejes del debate sobre políticas sociales

**Ayuda vs. Derechos:** Vulgarmente entendida a la política social, es un gesto de conmiseración con los “perdedores” con quienes quedaron atrás y no fueron capaces de salir adelante solos. Se trata de ayudarlos de forma temporal, y por ello se les hace sentir de mil formas que deben estar agradecidos y que deben ver como salen adelante antes de que la ayuda se termine.

En contraposición, lo anterior es una responsabilidad del Estado como representante del cuerpo social asegurar a todos los ciudadanos sus derechos básicos y que ellos engloban no sólo los derechos políticos o jurídicos tradicionales, sino los derechos sociales.

De ahí que la Política Social, es el reconocimiento de un derecho que corresponde a todo habitante de un País. No es un favor a los perdedores, sino la aceptación de una responsabilidad por devolverles el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

**Focalización vs. Servicios Básicos Universales:** Partiendo de la idea que los recursos a disponer para lo social eran muy acotados, y debía maximizarse sus efectos. A pesar de que algunas de sus intenciones eran validas, la focalización ha sido muy discutida porque tendió a transformarse, en diversos casos, en “políticas pobres para los pobres.” En tal contexto resulta

necesario fortalecer los servicios públicos universales que son la matriz básica actualmente de entrega de servicios en países de punta en el mundo, como los nórdicos y países exitosos del Sudeste Asiático. De tal manera que la visión de que la calidad de la población de un País debe ser protegida es hoy planteada activamente por amplios sectores de la región, porque ello debiera ser un derecho básico de un ciudadano en una Sociedad Democrática.

Implantándose como consecuencia, una Política de Estado por la de un Gobierno o Partido en turno, caracterizada por la definición de grandes prioridades, las fuentes de recursos de largo plazo, los criterios para asignar recursos, las estrategias para conformar capacidades institucionales en gerencia social, y las políticas de alianzas.

Asistencialismo vs. Creación de Trabajos: Bajo la premisa de que “más vale enseñar a pescar que entregar pescado” sin embargo es difícil enseñar a pescar si previamente no se garantiza la supervivencia en condiciones mínimas para el candidato a pescador. Es decir, existen múltiples situaciones de emergencia social donde el apoyo debe ser urgente, ya que muchos de los daños producidos por la pobreza tienen una característica especial, son irreversibles.

En merito de lo cual es imprescindible apoyar a la de ya a quienes lo necesitan, pero al mismo tiempo se trata de hacerlo a través de programas que los capaciten, califiquen, conviertan en empleables, proporcionen herramientas para poder insertarse laboralmente, los apoyen con micro créditos y otras modalidades.

Centralización vs. Red.- Desterrando la idea burocrática e Institucional que opera en lo social y de que sea la única encargada en la atención de ello, surge la concepción de sumar fuerzas, a manera de red, coordinadas desde lo local, para evitar el centralismo y así garantizar la efectividad de las políticas sociales hacia el ciudadano y que éste sea copartícipe en función de los resultados en el terreno de lo social.

Acción Estatal vs. Concertación: Tomando en cuenta que muchos de los programas sociales estatales convencionales han marginado de toda participación a la Sociedad Civil, en su diseño y ejecución. Como también los programas ideados y gestionados por las ONG absolutamente separados del Estado. En función de lo cual es necesaria la concertación de esfuerzos de ambos y de utilizar lo que mejor que cada uno puede aportar y atenuar sus puntos débiles.

Es por ello que hoy la Sociedad Civil coopera con las políticas públicas participando en el diseño y la implementación de los programas, optimizando las condiciones para que puedan llegar eficientemente a sus destinatarios. Considerando desde luego que las comunidades pobres tienen un rico capital social en valores éticos y espirituales, tradiciones, cultura, historia. Lo que implica una proactiva participación que deriva en legitimidad para ambos concurrentes.

Individuo vs. Familia: Comúnmente la Política Social. Se encamina a ayudar a grupos específicos, jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, etc. Por eso el diseño de las políticas se formulaban para y con esas características o especialidades de los grupos vulnerables a atender. Hoy en día esas políticas públicas apuntan a la unidad familiar, como la primera red de protección en alimentación, salud, educación, entre otros aspectos. Que por su naturaleza afectiva, psicológica, nunca serán sustituibles.

Las nuevas políticas sociales en marcha

Chile Solidario.-

El Estado no espera las demandas de las familias sino que sale a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo personalizado, durante dos años, con sesiones de trabajo en el propio domicilio de la familia. Se firma un contrato con cada

familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo.

#### Bolsa Familia de Brasil.-

El cual surge de la idea unificadora de los beneficios sociales otorgados por el Gobierno Federal. Con las metas de: a) Alivio inmediato de la Pobreza, por medio de la transferencia directa de renta; b) Ruptura del ciclo intergeneracional de Pobreza; c) Desarrollo de las familias, por medio de Programas Complementarios. Dicho Programa es ejecutado a través de una asociación entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios y está orientado a potenciar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

#### Oportunidades de México.-

Éste se propone innovar reemplazando los subsidios y acciones aisladas de asistencia por un esfuerzo integral, de largo alcance, dirigido a las familias más pobres. Teniendo como ejes rectores: 1) Equidad; 2) Integralidad; 3) Transparencia; 4) Cohesión Social; 5) Corresponsabilidad. El programa estimula la participación y promueve para ello la conformación de comités de Promoción Comunitaria en cada espacio local, integrados por representantes de la Comunidad vinculados a organismos existentes en la misma, como comités de salud, escuelas, etc. Entre sus innovaciones esta su orientación a la familia en la que ve la clave para abordar la pobreza.

#### La nueva Política Social de Argentina.-

Se trata de una Política que observa a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población. Teniendo como objetivos: a) Promover el desarrollo humano dentro de un ideario social basado en la equidad y en el derecho; b) Instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no

sólo materiales, sino de oportunidades; c) Ejercitar la ética del compromiso; d) Favorecer una gestión asociada entre el Estado, la Sociedad Civil y el Sector Privado.

En los casos estudiados, prevalece como constante un elemento imprescindible y que lo es:

### El diálogo social

Representa una modalidad de participación que también es instrumento para el logro de ciertos objetivos. Variadas son las funciones que se le asignan y diversos son los requisitos y condiciones que se identifican como necesarios para que puedan cumplirse los objetivos propuestos al instalarlo. Por lo tanto comprende un intercambio de informaciones acerca de las visiones, aspiraciones y proposiciones de quienes participan en él, respecto de las materias objeto de ese intercambio. Sin soslayar la búsqueda de acuerdos y compromisos mediante negociaciones entre las partes (diálogo concertante)

La OIT define al Diálogo Social, en forma amplia y lo conceptúa como todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.

Funciones: La principal de ellas, es para armonizar las generalmente conflictivas finalidades aspiraciones de los sujetos sociales, por lo que es un medio que permite alcanzar ganancias económicas y sociales de manera equitativa y democrática, a la vez que asegura la legitimidad y fortalece la implementación de políticas consensuadas.

a) Diálogo Social y Democracia. En la inteligencia de que en la democracia existen consensos y disensos. Los consensos y el manejo y disminución de los disensos contribuyen al logro de mayores y mejores niveles de gobernabilidad, por ello el Diálogo Social favorece a la buena gobernanza. Entendida como una forma de gobernar basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia, cuyo propósito principal es acercar a



las autoridades públicas a los ciudadanos, para así contribuir a la obtención de un desarrollo económico, social e institucional duradero, a la vez que a proveer de sanos equilibrios entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. (CASALE Y ARRIGO)

No debemos pasar desapercibidos que el Diálogo Social, también cumple funciones de legitimación social de las decisiones adoptadas por una de las partes o en otros ámbitos. Como tal aporta significativamente a la consolidación de la democracia.

b) Diálogo Social y Economía. Ante los numerosos como vertiginosos efectos y desafíos de la economía y tecnología, bajo el proceso de globalización. Se torna indispensable el Diálogo Social, en la protección social desde la viabilización y perdurabilidad de las reformas económicas y del mercado de trabajo y con ello mejor gobernanza.

Condicionamientos. Esas condiciones se vinculan con componentes objetivos y subjetivos del sistema de relaciones de trabajo y con otros referidos al entorno político, económico y social en el que tiene lugar ese diálogo. (MORGADO, 2002) y así

a) Vinculados al Sistema de Relaciones de Trabajo.

Factores Objetivos: Los que constituyen el “corpus” del Diálogo Social, es decir a los sujetos, materias, niveles, procedimientos e institucionalidad. En cuanto a los sujetos, se requiere que haya organizaciones sindicales y de empleadores representativos, autónomos y en pleno goce de la libertad sindical en todas sus expresiones. Referente a las materias, objeto del diálogo su determinación es el paso inicial del mismo, aun cuando es común que el contenido temático, lo defina la entidad convocante. Derivado de ello los niveles en que se desarrollara dicho Diálogo y demás implicaciones que arrojen.

Factores Subjetivos: El “animus” dialogante resulta determinado por la existencia de la intención y firme decisión de dialogar, intentar el logro de los acuerdos y dar cumplimiento a lo convenido. Entre los causantes podemos citar a: a) Existencia de actitud y aptitud personales y grupales favorables al diálogo; b) La posesión y practica de una vocación de diálogo que predomine sobre vocaciones autoritarias, paternalistas o irrespetuosas de los derechos de terceros; c) Percepción de la necesidad, conveniencia, factibilidad y eficacia del diálogo como posible generador de consensos entre los dialogantes, sin que aquellos comprometan la doctrina o ideología de origen; d) La existencia y practica reciproca de la buena fe, lealtad y confianza; e) La convicción de que se es parte de una sociedad democrática, donde se respetan los derechos y libertades de sus integrantes; f) La percepción de lo que es idóneo y favorecedor del diálogo y de lo que no es funcional ni propio constituye tergiversaciones; g) El convencimiento de que es necesario asegurar la autonomía y libertad de los sujetos sociales como participes del diálogo y quienes buscan mayores y mejores niveles de igualdad de oportunidades sociales.

b) Vinculados al entorno político, económico y social.

El carácter positivo de esos contextos facilita y asegura la implantación y desarrollo del Diálogo Social, por ello la búsqueda de consensos contribuye a la gobernabilidad de los procesos de cambio mediante el diálogo social y para que éste se dé, se requiere de: estabilidad política; progreso económico y paz social. (CAMPERO, 2003)

Relaciones y Diferenciaciones del Diálogo Social con otros procesos Sociales. Participación en órganos tripartitos, acuerdos sociales y concertación social.

Diálogo Social y Acuerdo Social. El primero es el método y el acuerdo es la consecuencia o resultado de ese diálogo. Es decir los acuerdos son siempre el resultado de un proceso previo de diálogo.

Diálogo Social y Tripartismo. El concepto de Tripartismo reconoce la existencia de tres partes, órdenes o clases que integran un todo, siendo sujeto y objeto de derechos y obligaciones. En la participación tripartita se comparten espacios de soberanía para alcanzar objetivos comunes a las partes o específicos de ellas.

Diálogo Social y Concertación Social. Entendida ésta última como sinónimo de acuerdo, arreglo, pacto, entre otras. Arrojando un Diálogo Social Concertacionista, cuyo propósito es procurar la convergencia de voluntades y actitudes, determinando o resolviendo sobre ciertos asuntos mediante la conciliación de puntos de vista e intereses distintos y a veces contradictorios. (MORGADO, 2002)

Nociones sobre el marco de Referencia Internacional del Dialogo Social.

En este rubro destacaremos a la figura de los Consejos Económicos Sociales, cuyo propósito esencial es institucionalizar la representación de los intereses en organismos consultivos en materias económicas y sociales, incluidas las laborales. En algunos países han alcanzado el rango constitucional, con la ineludible tarea de ejercer el Diálogo Social entre los concurrentes. De tal manera que hemos visto como son fuertes y sustentadas economías, refiriéndonos a la integralidad que abarcan las mismas, sobre todo la protección de los Derechos Sociales de aquellos habitantes.

Así también encontramos experiencias a nivel de América Latina, dentro de las cuales podemos citar a proyectos y acuerdos que se han generado con la premisa del Diálogo Social

para atender prioritariamente temas relacionados con el mercado de trabajo y de intercambio comercial entre los países concurrentes. Por enunciar el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos; el TLCN suscrito entre México y Estados Unidos. Los cuales denotan que el Diálogo Social impera y se encuentra definido a través de dichos pactos o acuerdos y no sólo comprenden lo comercial, sino laboral, tecnológico y todo ello sin vulnerar los derechos sociales de los suscribientes.

Desafíos que plantea la vigorización del Dialogo Social.

Papel importante juega el Estado, a través de materializar el o los diálogos sociales existentes o habidos en la determinación y aplicación de políticas públicas, adoptando diferentes y específicos roles, desde participe en el dialogo social, promotor y facilitador, condicionador, financiador hasta garantizador.

Ahora bien, no existe un modelo o patrón a seguir como estrategia del Dialogo Social, ya que ésta debe ser determinada con ocasión de cada episodio dialogador. Considerando desde luego, los elementos condicionantes subjetivos, como el “animus.”

Destacando pues que la eficaz implantación del Diálogo Social supone la existencia de estructuras permanentes que lo promuevan y le den un marco físico, procesal y de apoyo técnico en el que el diálogo tenga lugar y se desarrolle. A esto conocemos como la Institucionalización del multicitado Diálogo. La cual arroja además de la concreción de los posibles resultados derivados de dicho diálogo, la verificación del cumplimiento de lo acordado y las actividades de asesoramiento que sean necesarias.

A lo anterior acotación especial hay que hacer, dicha institucionalización depende del nivel de cultura dialogante, las tradiciones, usos o costumbres para no encuadrarlo en algo ineficiente para las circunstancias apremiantes.

Por último, es preciso señalar que los efectos vinculantes del acuerdo social, no imperan más que en la voluntad de los dialogantes, sin embargo uno de esos efectos puede ser la coercibilidad que le den a los mismos, de ahí que la determinación de la vía más apropiada para asegurar el resultado del diálogo, ya sea de manera voluntaria, plasmar lo acordado en normas legales, actos administrativos que tornen obligatorio lo acordado, así como la inclusión de lo acordado en convenios colectivos de validez y observancia genérica para sus integrantes.

#### Evaluaciones de las políticas públicas sociales

Ahora y como una de las fases terminales de ellas, en lo que nos ocupa las Sociales, abordaremos esta etapa con la finalidad de contar con un criterio distintivo de las que resulten ser no mejores, ya que responden a cada una de las necesidades apremiantes de los sujetos, pero si las que sean de mayor eficacia y eficiencia, para ello, subrayamos que la evaluación se lleva a cabo con dos principales propósitos:

a) Para aprender de la experiencia, es decir extrayendo lecciones que pueden aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (programas y proyectos) las evaluaciones bajo esta premisa, se les denomina “formativas” por su finalidad de aprendizaje.

b) Para la rendición de cuentas al público o a quienes han aportado recursos utilizados y en algunos casos a las instancias de Gobierno que por Ley así obligue. O mejor llamadas “sumativas” porque formulan un juicio sobre el valor evaluado.

## **Unidad 3**

### **Sectores de la Política Social**

#### **3.1 Alimentación.**

Las políticas de alimentación y los programas agrícolas contribuyen al establecimiento de objetivos nutricionales claros, al monitoreo del impacto que los mismos tienen en la nutrición, la mejora del conocimiento y de las prácticas nutricionales; así como la diversificación de la producción de alimentos; al mismo tiempo que garantizan la seguridad alimentaria, la reducción de las pérdidas de alimentos; también favorecen a la generación de ingresos para los pobres, el empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales como en las urbanas.

#### **3.2 Vivienda.**

La política de vivienda en México ha cambiado conforme a los acontecimientos tanto nacionales como internacionales que el país ha afrontado. No obstante la estructura actual de la política y sus intentos de adaptación, sus resultados son insuficientes para cubrir las necesidades de una vivienda digna para los mexicanos. A esto se debe agregar un cambio en la orientación gubernamental para el financiamiento de la vivienda de interés social, que ha favorecido capitales privados de empresas constructoras de desarrollos inmobiliarios. En este marco, partiendo del examen de un desarrollo habitacional con este tipo de viviendas en el área metropolitana de Monterrey, el objetivo de este artículo es examinar la aplicación de la política de vivienda social y sus repercusiones en el bienestar de la población.

### 3.3 Educación.

Las políticas educativas (PE) son parte de la política pública de un Estado y como la educación es un derecho universal, estas políticas deberían tratar de poner en práctica medidas y herramientas que sean capaces de asegurar la calidad de la educación. De ahí que la PE es el nombre que se le da a una serie de medidas planificadas y puestas en práctica por un gobierno.

La PE no nace de la nada, se inscribe en el marco más amplio de una filosofía de la educación y es el resultado de múltiples influencias de los sistemas sociales que actúan sobre el sistema educativo. Por tanto, la PE es el elemento esencial en la configuración del sistema educativo de un país, y el ministerio de Educación es el responsable de elaborarla para orientar cómo se va a desarrollar la educación. Esto significa definir el rumbo que deben tomar determinadas acciones para alcanzar un fin, fijar el sentido que debe tener la educación en un momento y espacio determinados.

En otras palabras, la PE es lo que se pretende hacer con el sistema educativo, es decir, es la forma de organizar las instancias encargadas de impartir la educación, según corrientes y teorías educativas, psicológicas, sociológicas, administrativas... “La política educativa define además, los comportamientos que son legítimos y valorados y los que no lo son o han dejado de serlo”, dice Ana Vitar en su obra Políticas de educación: razones de una pasión.

Los estudiosos sostienen que hacer política en el ámbito educativo, no se reduce a regular la extensión y calidad de la enseñanza, ni a normar el acceso de los grupos sociales al conocimiento; ni siquiera es elaborar programas de calificación de la fuerza de trabajo para garantizar el desarrollo económico. Más allá de esas tareas de desarrollo organizacional, la PE es un ejercicio de filosofía. Por eso, su objeto es el aprendizaje futuro, posible y deseable de la sociedad, porque sus hombres y mujeres son capaces de aprender a ser mejores, de crear posibilidades inéditas, de indagar sobre las maneras de cómo se aprende y asimilan valores, entre muchos otros.

Para Fernando Reimers las PE “hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo”. Asimismo, la reforma de las PE “hace referencia al conjunto de acciones deliberadas por cambiar el equilibrio de un sistema educativo, mediante la configuración de insumos, procesos o productos”, lo cual si sería una verdadera revolución educativa, no la que pregona el MinerD en los medios de comunicación. Mientras que para Tabliabue, es el conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones que conforman la doctrina pedagógica de un país y fijan, asimismo, los objetivos de ésta y los procedimientos necesarios para alcanzarlos. También se pueden definir como cursos de acción por medio de los cuales se pretende impulsar determinados programas e iniciativas, con el fin de resolver problemas específicos de la educación.

El marco jurídico de la política educativa del país, lo constituye la Constitución de la República y la Ley de Educación 66’97. Sin embargo, en términos específicos la política educativa es lo que piensan y hacen los titulares del ministerio de Educación, independientemente de que “sus iniciativas” sean prioritarias y convenientes para el mejoramiento de la educación. Como muestra, sólo recordar la sorpresiva aparición en las escuelas primarias de los “textos integrados”, que luego el Consejo Nacional de Educación eliminó.

Se espera que nunca más PE como esa se le ocurra a ningún titular de la cartera educativa, y se considere que las políticas y gestión de la educación deben converger en el aprendizaje de todos los niños, fruto de una educación equitativa y de calidad.



### **3.4 Salud.**

Las políticas públicas en el sector de la salud, junto con las de otros sectores, tienen un enorme potencial en lo que se refiere a garantizar la salud de las comunidades.

Representan un complemento importante de las reformas de la cobertura universal y de la prestación de servicios, pero, lamentablemente, en la mayoría de las sociedades dicho potencial está en gran medida desaprovechado y es muy común que no se llegue a implicar eficazmente a otros sectores. Si miramos al futuro, a los diversos desafíos que plantea la creciente importancia del envejecimiento, el desarrollo urbano y los determinantes sociales de la salud, resulta evidente que hacen falta mayores capacidades para aprovechar este potencial. Ello explica que la promoción de unas políticas públicas mejores – tema de este capítulo – sea el tercer pilar de los progresos hacia la APS, junto con la cobertura universal y la atención primaria.

### **3.5 Pobreza.**

Como en muchos otros países, en México, la pobreza es un problema histórico, que se ha venido abordando tanto a partir del contexto nacional como de las influencias internacionales predominantes. A partir del siglo XX y con la influencia de organismos como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Estado Mexicano asume el combate a la pobreza como obligación, haciendo de la “asistencia pública” la bandera política de todos los gobiernos (Villarespe, 2001:23).

Durante todos estos años, el combate a la pobreza se ha llevado a cabo a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos (Cabrera, 2007:70). Los

primeros esfuerzos tuvieron resultados favorables, pues durante el periodo de 1950-1984, a pesar de que la pobreza absoluta aumentó por el crecimiento demográfico, la pobreza relativa se redujo de manera continua e importante, pasó de 90% a 54% y de 62% a 22% en el caso de la pobreza extrema (Székely, 2005:918). Este periodo incluye la época del Desarrollo Estabilizador o Milagro Mexicano, seguida por la implementación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Durante esta época el estado instrumentó políticas eficientes para hacer frente a la enorme desigualdad postrevolucionaria, por ejemplo: importantes inversiones en educación, salud, un sistema de protección para trabajadores, abasto alimentario, impulso a la producción agropecuaria mediante un esquema proteccionista, créditos y asistencia técnica. Se tuvieron también logros institucionales como la coordinación entre el gobierno federal y los estados, descentralización de recursos públicos y planeación regional (Mathus, 2009).

Por otro lado, diversos autores identifican errores de la política social en este periodo, que a la fecha pueden identificarse como el principio de un fracaso permanente, tales como: su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal, la incipiente participación y corresponsabilidad social, y el hecho de que los programas se convirtieron en mecanismos de manipulación política de los más pobres, medios para mantener clientelas políticas, prácticas de cacicazgo y corrupción por parte de los encargados de su implementación (Gordon, 2004:46; Rodríguez, 2007:111; Lerner, 1996:94; Dresser, 1997).

Más adelante, y no obstante los logros en el combate a la pobreza, la creciente desigualdad, el cambio de modelo económico al librecambismo y las crisis de 1982 y 1994, frenaron el desarrollo. La respuesta del gobierno a la inestabilidad social fue una inversión muy acelerada en programas sociales, cuyo principal error fue privilegiar las transferencias monetarias sobre

la inversión en bienes públicos. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) surgió en 1988, en un contexto de crisis económica y una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones (Palacios, 2007:155). Para dar certeza institucional a la política social, en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo objetivo central era combatir la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano marginadas.

Los principios del programa anunciado como eje central de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari incluían el respeto a la voluntad, forma de organización y participación de las comunidades, corresponsabilidad, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos. La tendencia fue de reducir los subsidios generalizados por medio de la focalización, y otorgar apoyos atendiendo a una demanda condicionada por la intervención de los comités de solidaridad.

La estrategia general del Pronasol se ha mantenido hasta la fecha, cambiando de nombre conforme a los periodos presidenciales: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) con Ernesto Zedillo; Oportunidades con Vicente Fox y Felipe Calderón; y Prospera, en el contexto de una estrategia llamada Cruzada Nacional contra el Hambre (Sin hambre), con Enrique Peña Nieto. Durante todo este periodo pueden mencionarse logros importantes como el enfoque de capacidades, la estratificación por niveles de marginación, la complementariedad institucional, el esquema de transferencias monetarias condicionadas con efectos de corto y largo plazo y el cambio de medición de la pobreza a un enfoque multidimensional (Villarespe, 2001; BM, 2014, Coneval, 2009).

Así, México se ha vuelto referente internacional, tanto para replicar el esquema de transferencias condicionadas, como para aplicar la medición multidimensional de la pobreza en otros países. Los logros se han reflejado, sobre todo, en la disminución de la pobreza extrema, pues actualmente menos del 10% de la población se encuentra en esta situación

(ConevaL, 2016). Sin embargo, a pesar de la experiencia en el combate a la pobreza, las iniciativas y los recursos invertidos, 53% de la población permanece con ingresos que no cubren el costo de la canasta básica y 46% son pobres multidimensionales, cifras muy similares a las de hace treinta años y muy elevadas al compararlas con otros países de América Latina, incluso considerando solo desde el 2008, año en el cual se implementó la medición multidimensional de la pobreza en México.

### **3.6 Atención a grupos sociales.**

Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad.

La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables.

Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.

### **3.7 Empleo.**

Para la mayoría de las personas, el factor clave para escapar de la pobreza es tener un trabajo. Al reconocer que carece de sentido la elaboración de normas del trabajo si no se aborda el tema del empleo, la OIT dedica gran parte de su programa a la creación de mayores oportunidades para hombres y mujeres, a efectos de garantizar un trabajo y unos ingresos

decentes. Para alcanzar esta meta, promueve normas internacionales sobre la política del empleo, que, junto con los programas de cooperación técnica, se dirigen a lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido. No puede adoptarse ninguna política aislada en aras de la consecución de este objetivo. Cada país, sea en desarrollo, desarrollado o en transición, tiene que diseñar sus propias políticas para lograr el pleno empleo. Las normas de la OIT sobre la política del empleo proporcionan mecanismos para diseñar y aplicar tales políticas, garantizando, de este modo, el máximo acceso a los trabajos necesarios para gozar del trabajo decente.

## Unidad 4

### Realidades y Perspectivas del Trabajo Social en la Política Social

#### 4.1 La práctica a partir del Estado.

El trabajador social, en el contexto actual, al igual que la política social entendida como el conjunto de medidas destinadas a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales, está ligada al desarrollo del estado de bienestar, en este sentido, el trabajador social, esta ubicado en su papel político de servir como un vínculo o mediador entre las políticas sociales y la sociedad desde su concepto individuo, comunidad y grupo.

En el aspecto político de la profesión de la intervención del trabajador social, esta se puede palpar a través de los Derechos Humanos y de cómo es el acceso a estos.

Ahora bien, para que el trabajador social realice su rol, la intervención que efectúa requiere de una preparación; es fundamental contar con el conocimiento, que identifique que tipos de estrategias implementará y pueda desarrollar habilidades con miras a crear movimiento social entre los usuarios, esto, con el propósito de que las personas contribuyan para el logro de bienestar social que requieren y demandan. (Considerando que los usuarios acuden, teniendo una necesidad identificada en algunos casos, como malestar social, entonces su necesidad es el cambio a bienestar social, el trabajador social integra al usuario en el proceso, lo que da como resultado el cambio social). Es entonces imprescindible que el trabajador social que realiza un rol político, imprima dentro de su función, sus conocimientos y destrezas y no solo desempeñar el rol político, la función va más allá de un simple rol y papel, es el desarrollar su verdadera razón de ser.

Es así, entonces. como podemos decir, que la participación del trabajador social a través de la práctica profesional interventiva, está desde los aspectos individuales del ser humano hasta los escenarios de planificación social, desarrollo económico y político del país.

## **4.2 La práctica a partir de la iniciativa privada.**

El sector privado tiene una responsabilidad importante para el desarrollo social, sobre todo en los ámbitos económico y ambiental. En cuanto a equidad de género, tiene responsabilidades importantes para contribuir a la autonomía económica de las mujeres; a su participación paritaria en la toma de decisiones; en la prevención y atención de la violencia contra ellas y contra las personas sexualmente diversas; en la protección de sus derechos humanos, en particular de los laborales, y en general, para eliminar las prácticas discriminatorias contra las mujeres y las personas sexualmente diversas (por ejemplo, para dar igual pago por igual trabajo). Asimismo, es central que mantenga la atención a lo largo de su desempeño en la vinculación entre el género y el medio ambiente y el respeto a los derechos (y el territorio) de los pueblos originarios.

Una contribución importante que puede hacer el sector privado a la equidad de género es la provisión de tecnología, que puede usarse para diversos propósitos, desde el acceso a información, educación para las mujeres, hasta para aliviar su carga en las labores reproductivas (aquéllas necesarias para la reproducción de la vida: el trabajo doméstico, la administración de recursos como el agua o el combustible, la preparación de los alimentos, etc.).

Una desigualdad de género importante presente en el sector privado, como en el público, es la amplia disparidad en la ocupación de cargos de toma de decisión. En este texto quiero

reflexionar acerca de una pretendida solución de este sector para dicha problemática. En este caso, la solución fue planteada por una empresa mexicana, con el apoyo de un organismo internacional. Se trata de un programa de formación y capacitación para el desarrollo profesional de mujeres en mandos medios y altos.

En América Latina, según datos de 2013, menos del 14% de puestos en juntas directivas de las 500 empresas más grandes están ocupados por mujeres, y sólo entre el 4 y el 11% de este género ocupa cargos de alta dirección (PNUD, 2013). La situación es especialmente desproporcional en los sectores masculinizados, como aquéllos donde se emplean las carreras “generalmente estudiadas por los varones”: ciencias, ingeniería, matemáticas. Por ejemplo, en México, actualmente la plantilla laboral de empresas como Petróleos Mexicanos está conformada por 27% de mujeres y 73% hombres, y sólo 0.04% del total del personal directivo es mujer (PNUD, 2017).

Desde el momento en el que leí aquella solución me alarmé. Mi primera pregunta fue ¿es que acaso las mujeres no ocupamos mandos medios o altos por falta de formación? No conozco cuál haya sido el diagnóstico para proponer esta capacitación como solución, pero en primer lugar me parece que ésta no es la causa por la que las mujeres no ocupamos tales posiciones.

Una vez hecha una propuesta tal, la evaluación de la impartición de la capacitación para las mujeres debe considerar, además, de qué manera el tiempo invertido en éstas afectará el desempeño de su trabajo, y que no represente una carga extra ni para éste ni para la conciliación entre su trabajo productivo y doméstico. Es decir, que la medida propuesta, lejos de dotar a las mujeres con nuevas capacidades (de las que habría que diagnosticar en primer lugar en qué medida las poseen o no en relación con sus pares varones), podría representar una afectación negativa a su desempeño.



Este error se ha comprobado en programas sociales que buscan ser fuente de equidad, como Oportunidades, donde la impartición de talleres productivos para mujeres perjudicaba su uso del tiempo, pues representaba una carga extra a su trabajo y reducía el área de tiempo libre (Tepichín, 2015).

Es cierto y se ha estudiado que el desarrollo de habilidades como la negociación o el liderazgo están diferenciadas por género: que la cultura nos enseña a las mujeres a no tomar liderazgo, y a tener un desenvolvimiento tímido en el espacio público; sin embargo, considero que la raíz por la que no ocupamos puestos de mando es mucho más estructural. En América Latina actualmente existe un promedio de 25% más mujeres que hombres matriculados en las universidades (BID, 2017). Este dato permite suponer que la causa por la que no ocupamos estas posiciones no tiene que ver con nuestra preparación.

### **4.3 La práctica a través de la sociedad civil.**

Para muchos autores, la “Sociedad Civil” se refiere precisamente a esa gama amplia de organizaciones al margen del gobierno y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresando y articulando los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas, filantrópicas o profesionales. Por poner algunos ejemplos, los grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones, formarían parte de esas formas asociativas que conforman la sociedad civil. Así pues, la sociedad civil se articula para dar respuestas a demandas sociales amplias a través de la acción social colectiva, siendo de especial importancia en los momentos en los que el Estado Social y los sistemas de protección social son cuestionados por su supuesta baja eficiencia o porque no responden aparentemente a las demandas de la sociedad. Estamos inmersos en una situación de crisis global, no es únicamente una crisis económica. La sociedad civil está reaccionando con protestas a las

políticas públicas que están incrementando las desigualdades, restringiendo los derechos de ciudadanía e hipotecando el futuro tanto de niña y niños, jóvenes, personas adultas y mayores.

El estudio sobre la Sociedad Civil, sus dimensiones, tamaño, implicaciones, impacto sobre las estructuras sociales e incidencia sobre el Estado, así como su dimensión global e internacional, se ha venido haciendo con especial ahínco en las últimas décadas, siendo un eje muy importante en las Ciencias Sociales, especialmente desde el enfoque de la Sociología, la Ciencia Política, la Economía e incluso la Empresa. Hay muchos aportes tanto teóricos como empíricos y algunas de las universidades más prestigiosas del mundo tienen Centros de Estudios sobre Sociedad Civil en el que trabajan algunos de las dimensiones anteriormente señaladas. Sin embargo, queda aún un camino importante en el análisis comparado y en el enfoque desde la intervención social. Es ahí donde el Trabajo Social tiene un papel más que relevante.

Desde el Trabajo Social, la investigación teórica y empírica en el tema de Sociedad Civil presenta algunas cuestiones interesantes. El análisis sobre la relación entre los diferentes movimientos asociativos (relacionados con diferentes colectivos de personas afectadas por situaciones muy diferentes) y las Políticas Sociales es una línea de trabajo y de investigación importante y que cada vez tiene más aportaciones. Menos, aunque cada vez más necesarias, disponemos de investigación relacionada con el papel de los/as trabajadores/as sociales en la construcción de políticas, siendo éste un aspecto fundamental.

## **Bibliografía básica y complementaria:**

- MEXICO PROBLEMAS SOCIALES POLITICOS Y ECONOMICOS, MACARIO, SCHETTINO YAÑEZ, PRENTICE HALL/ PEARSON, 2009.
- PROBLEMAS SOCIALES ECONOMICOS Y POLITICOS DE MEXICO, MARTA DURAN DE HUERTA PATIÑO, EDITORIAL SANTILLANA, 2006.
- POLITICA Y EDUCACION EN MEXICO TEMAS EMERGENTES EN EL NIVEL JORGE, GUILLERMO CANO TISNADO, EDICIONES POMARES, 2006.