

COHESIÓN SOCIAL EN MÉXICO: ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LAS ESTRATEGIAS OFICIALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA DIVULGADAS EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, 1989-2018

Claudia Rivera Hernández¹

Recibido: 15 de mayo 2017
Evaluado: 28 de agosto 2017
Aceptado: 18 de septiembre 2017

Resumen

Este documento muestra las propuestas plasmadas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) publicados entre los años 1989 a la fecha, analizadas bajo la perspectiva de cohesión social propuesta por Ottone y Sojo (2007). Se examina, mediante el análisis de contenido, las estrategias en materia de salud, vivienda y educación, por ser consideradas factores que diluyen la cohesión social bajo la premisa de que ésta se fortalecerá sólo si existe eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad. Los hallazgos de la investigación arrojan que, a pesar de que la participación ciudadana es una constante en el discurso plasmado en los PND, no se percibe coherencia con las estrategias que atienden los aspectos de salud, vivienda y educación.

Palabras clave: cohesión social, desarrollo, pobreza, políticas públicas sectoriales, políticas sociales.

¹Mexicana, Maestra en Gobierno y Administración por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Doctora en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública de Puebla, Postdoctora en Educación Superior y Política Pública por la Universidad de Nuevo México, U.S.A. Profesora investigadora adscrita al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Investigadora titular de diversos proyectos con financiamiento del CONACYT. Autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre políticas públicas sectoriales.

SOCIAL COHESION IN MEXICO: CONTENT ANALYSIS OF THE OFFICIAL STRATEGIES FOR POVERTY REDUCTION DISCLOSED IN THE NATIONAL DEVELOPMENT PLANS, 1989-2018

Claudia Rivera Hernández¹

Received: May 15, 2017
Evaluated: August 28, 2017
Accepted: September 18, 2017

Abstract

This paper shows the proposals formulated in the National Development Plans (PND) published since 1989 to date, which are analyzed from the perspective of social cohesion proposed by Ottone and Sojo (2007). Strategies in health, housing and education are examined through discourse analysis, since they are considered factors that dilute social cohesion under the premise that it will be strengthened only if there is a linkage between social networks and institutions outside the community. The research shows that although citizen participation is a constant in the discourse embodied in the PND, it is not perceived coherence with the strategies regarding health, housing and education.

Keywords: Social Cohesion, Development, Poverty, Public Policies, Social Policy.

COESÃO SOCIAL EM MÉXICO: ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ESTRATÉGIAS OFICIAIS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA DIVULGADAS NOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO, 1989-2018

Recebido: 15 de maio 2017
Avaliado: 28 de agosto 2017
Aceito: 18 de setembro 2017

Resumo

Este documento mostra as propostas plasmadas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) publicados entre os anos 1989 à data, analisados baixo a perspectiva de coesão social proposta por Ottone e Sojo (2007). Examina-se, mediante a análise de conteúdo, as estratégias em matéria de saúde, moradia e educação, por ser consideradas factores que diluyen a coesão social baixo a premisa de que esta fortalecer-se-á só se existe eslabonamiento de redes sociais e instituições externas à comunidade. Os achados da investigação arrojam que, apesar de que a participação cidadã é uma constante no discurso plasmado nos PND, não se percebe coerência com as estratégias que atendem os aspectos de saúde, moradia e educação.

Palavras-chave: Engajamento na Comunidade, Desenvolvimento, Pobreza, Políticas Públicas, Políticas Sociales.

Introducción

Uno de los mayores retos que históricamente enfrenta la política social es el constante surgimiento de problemáticas que afectan a un gran número de la población y que requieren ser atendidas con la misma cantidad de recursos; de ahí la necesidad de elaborar programas sociales óptimos y eficientes para la sociedad. En el supuesto de beneficiarla, la política social se apoya en el criterio de focalización, el cual dirige los programas hacia grupos específicos con características de pobreza o pobreza extrema; es decir, la incapacidad de poder ofrecer bienes y servicios que satisfagan sus necesidades (Ornelas, 2006). En condiciones de incertidumbre, las brechas económicas son más notorias.

En este sentido, se considera que las crisis económicas y naturales son los peores momentos para iniciar un trabajo colaborativo en el que los sectores sociales, gubernamentales y económicos puedan interactuar, pues ante escenarios de crisis lo importante es subsistir, no agruparse. Por tanto, las políticas sociales eficaces requieren de un proceso de perfeccionamiento en cuanto a sus técnicas y alcances. Ésta es la razón por la cual los gobiernos del mundo están apostando por la cohesión social, entendida como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, la reducción de las disparidades y evitar la marginación” (Consejo de Europa, 2005, p. 25).

La literatura relacionada con el concepto se puede dividir, desde nuestro punto de vista, en tres escuelas: (a) La escuela anglosajona (Gau, Corsario y Brunson, 2014; Portes y Vickstrom, 2011; Jenson, 2010; Dekker y Bolt, 2005; Aduan, 2004; Friedkin, 2004), la cual se enfoca en el desarrollo humano desde la perspectiva individual, (b) la escuela europea, (Cramm, Van Dijk y

Nieboer, 2013; Botterman, Hooghe y Reeskens, 2012; Demireva y McNeil, 2012; Atkinson, 2009; Green, Janmaat y Han, 2009; Pardo, 2005; Berman y Phillips, 2004), que atiende los aspectos relacionados con la comunidad tendientes al desarrollo de la democracia y (c) la escuela latinoamericana (Corrochano, 2015; Ottone y Sojo, 2007; Berger, 1999) en formación, la cual estudia los procesos gubernamentales debido a la marcada tendencia de los gobiernos latinoamericanos hacia el proteccionismo y por ser el sector que ofrece la mayor apertura para disponer de medios, estrategias y recursos para este fin.

Por esta razón, en los últimos años, puede notarse una creciente producción de modelos para medir la cohesión social en términos de acciones gubernamentales. El fin no es la evaluación de políticas, tema que debe ser atendido por la administración pública, sino identificar aquellas pequeñas acciones que favorezcan la integración, la participación democrática y que generen desarrollo.

Una de las explicaciones para entender por qué la cohesión social se atiende desde el gobierno es precisamente que en este sector se cuenta con todos los recursos y la disposición para hacerlo. Esto no quiere decir que la sociedad civil se mantenga al margen: la economía social es un buen ejemplo de que la cohesión social asegura el bienestar de todos sus miembros, reduce las disparidades y evita la marginación. Por otro lado, en el sector de actividades económicas, los clústeres de producción son otro buen ejemplo de que las empresas también generan cohesión social (Confrontar con Corrochano, 2015 y Rivera y Pineda, 2015). En otras palabras, esta macro variable no debe ser atendida por un sector en específico sino que es responsabilidad de todos, buscar condiciones que aseguren el bienestar y la sustentabilidad.

Históricamente, la cohesión social tiene su origen entre 1960 y 1970 (Jenson, 2010), ya que los organismos internacionales mostraron un marcado interés por identificar cómo las economías pequeñas hacían frente a la crisis del periodo de descolonización. El resultado fue la generación de múltiples estrategias que retomaron casos de éxito para que los gobiernos de países en desarrollo las utilizaran como modelo para generar alianzas con el fin de superar los efectos adversos del modelo neoliberal. Una de las estrategias adoptadas por los países en desarrollo desde décadas atrás, fue la impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) quienes en el año 2000 generalizaron la iniciativa, centrándola en los grupos de mujeres, niñas e indígenas con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este programa consistió, preponderantemente, en transferir aportaciones económicas directas a las familias vulnerables. El efecto de esta estrategia no ha sido positivo, pues, por razones multivariadas, se han mantenido o incrementado los niveles de pobreza en América Latina y los grupos de mujeres, niñas e indígenas son los más afectados (Rivera y Pineda, 2015), salvo algunos países como Perú que sí han logrado reducir considerablemente sus estadísticas de pobreza (INEI, 2017).

Esta iniciativa ha predominado en la política social reactiva del milenio, sobre todo en los países en desarrollo. Por ejemplo, en México se implementó el programa *Oportunidades*, que hoy se denomina *Prospera*, el cual fue impulsado por primera vez en el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) bajo el nombre de *Solidaridad*; en Brasil se llamó *Bolsa Familia*; en Etiopía, *Proyecto de redes de protección productivas*; en Senegal, *Proyecto de Respuesta Rápida para la Seguridad Nutricional y*

Transferencias Monetarias Sociales para los Niños; en Tanzania se denominó *Programa de Redes de Protección Social Productivas de Tanzania*; en Liberia, *Programa de empleo temporal de dinero a cambio de trabajo*; en Bangladesh, *Proyecto de Sistemas de Redes de protección para los más pobres* y en Pakistán, *Programa de Protección Social*. Todos ellos de acuerdo con el esquema impuesto por los organismos internacionales a partir del año 2000.

La conclusión a casi dos décadas del inicio de dicha estrategia, como parte de la política social, es que los países con economías en desarrollo siguen siendo vulnerables ante los cambios del mercado global, sobre todo porque los efectos del modelo neoliberal han diluido los sentimientos de identidad, seguridad y libertad a los que todo individuo aspira para mejorar su calidad de vida (Rivera y Pineda, 2015). Una de las razones que podrían explicar este comportamiento radica en la crisis de credibilidad que se vive en los países en desarrollo, casi todos con altos niveles de corrupción e impunidad. Contrariamente a esto, en la región se producen altos niveles de solidaridad ante las catástrofes naturales, lo que demuestra la existencia de cohesión social.

Por ello, esta investigación incorpora el análisis de contenido de las estrategias para la reducción de la pobreza plasmadas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en cinco periodos de gobierno federal en México, 1989 a la fecha (el periodo de gobierno federal actual concluye en 2018). Este documento pretende identificar si en el discurso oficial se incorpora el concepto de cohesión social. La información se analiza en cuatro indicadores, los cuales se consideran detonantes de la cohesión social: educación, salud, vivienda y combate a la pobreza. La premisa que da origen a este documento es que las sociedades con

mayor avance en dichos indicadores muestran mejores lazos de confianza, reducen significativamente las brechas económicas entre su población y obtienen mejores resultados al implementar las acciones gubernamentales tendientes a reducir la desigualdad.

Política social en México y su relación con la cohesión social

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define la cohesión social como un concepto-herramienta que permite la superación de las brechas económicas y fortalece la democracia (Ottone y Sojo, 2007). Para medirla ha desarrollado un sistema de tres indicadores: (a) brechas económicas, (b) mecanismos de inclusión/exclusión y (c) capital social. Este sistema elimina la posibilidad de que la cohesión social sea interpretada en términos de lazos de confianza entre ciudadanos, pues permite entender que la cohesión social es un medio para superar la desigualdad económica.

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), impulsó la medición de la pobreza como resultado de la modificación a la Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 y actualizada el 1 de junio de 2016. En un primer ejercicio, estableció que la pobreza se mediría en cuatro niveles: (a) pobreza extrema, (b) pobreza alimentaria, (c) pobreza de capacidades y (d) pobreza de bienes (CONEVAL, 2011). En el año 2014 la misma institución estableció que:

La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social (p. 26).

Con ello, el CONEVAL advirtió sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza. Se consideró incorrecto el hecho de reducir la categoría de una persona a un indicador de poder adquisitivo, ya que la pobreza también se asocia a la imposibilidad de acceder a los servicios públicos o a gozar plenamente de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, fenómenos que se despliegan en el espacio de interacción social. Así, la política de desarrollo social en México se ha centrado, en los últimos años, en identificar a la población en situación de pobreza combinando dos indicadores: a) el bienestar económico y b) el índice de privación social (CONEVAL, 2014), por lo que se integró en éste último indicador el grado de cohesión social, reconociendo la importancia de los factores contextuales que solo pueden medirse en una escala territorial a nivel grupal. Para este efecto, el CONEVAL (2014) explica que:

En primer lugar, la naturaleza relacional del concepto cohesión social impide que pueda ser considerada como parte del núcleo constitutivo de la pobreza a nivel de individuos o unidades domésticas, ya que es un fenómeno que sólo puede observarse en un nivel de agregación mayor (Boltvinik, 2007; Foster, 2007; Gordon, 2007). Pues...se sostiene que un alto grado de cohesión social sólo tendrá un efecto significativo en la pobreza si se complementa con el eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad (Woolcock, 1998). Con ello se ...argumenta que la condición de pobreza de las personas no está directamente asociada a bajos niveles de cohesión social y que, por tanto, no deberá incluirse como un componente de ésta, sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y su dinámica.... (p. 32).

Durante más de diez años los gobiernos federales han trabajado en el mejoramiento del bienestar de la población y en la reducción de los índices de pobreza. Cada una de las administraciones ha propuesto ejes y objetivos en materia de política social dentro de los PND para el beneficio de la sociedad, pues la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 inciso A (2006) demanda que la planeación de la política en México debe ser democrática y deliberativa, y los programas de gobierno estarán obligadamente sujetos al Plan Nacional de Desarrollo.

Por tanto, el PND es el resultado de la planeación que busca superar las desigualdades sociales. La Tabla 1 da cuenta del contexto en el que se desarrolla cada sexenio y muestra los objetivos centrales para la reducción de la pobreza implementadas por el gobierno federal desde el año 1989 a la fecha.

Tabla 1. Contextos y objetivos centrales de los PND correspondientes al periodo 1989-a la fecha.

Presidente / periodo de gobierno (años)	Contexto (comentarios de la autora)	Objetivos centrales para la superación de la pobreza en el PND
Carlos Salinas de Gortari. 1989-1994	El PND vincula el contexto internacional bajo el modelo del Estado mínimo. Recalca la complejidad de la dinámica social, económica y política del mundo, por lo que la planeación se apega al reconocimiento de dicha complejidad. La estrategia central del presidente Salinas en el PND es la modernización nacional, que en este momento se ve como una oportunidad e iniciativa para alcanzar las metas nacionales y fortalecer la identidad del país. Este último elemento favoreció la generación de capital social en el país. El objetivo 4 se reforzó con el programa Solidaridad fortaleciendo los lazos de identidad de los beneficiados.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México. 2. Ampliación de la vida democrática. 3. Recuperación económica con estabilidad de precios. 4. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.
Ernesto Zedillo Ponce de León. 1995-2000	<p>El gobierno del presidente Zedillo se enfrentó a una situación económica complicada debido al denominado <i>error de diciembre</i> (1994) que llevó a una devaluación del peso sin precedente.</p> <p>El PND menciona los cambios mundiales, la relevancia de México a nivel internacional, las acciones, los tratados comerciales y los retos originados por el desempleo, la pobreza, la injusticia, así como el camino para fortalecer la democracia.</p> <p>Un aspecto que se destaca es la búsqueda de la participación social mediante la consulta nacional organizada con foros, eventos, ponencias y aportaciones, puesto que ésta se considera una condición para el logro del desarrollo democrático y social. Ambos aspectos hacen referencia a la inclusión social.</p> <p>El desarrollo social está entendido en términos del bienestar colectivo, y se fortalece con los objetivos 2, 4 y 5.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano. 2. Consolidar un régimen de convivencia social conducida plenamente por el derecho, en el cual la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. 3. Construir un desarrollo democrático pleno con el que se identifiquen todos los mexicanos, el cual genere certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. 4. Avanzar hacia un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia. 5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

<p>Vicente Fox Quesada. 2001-2006</p>	<p>El año 2000, en términos de la democracia mexicana, se desarrolló en un contexto de alternancia. El PND en este sexenio refiere el proceso de cambio sustentado en la transición demográfica, económica, política y social que obliga a actuar con el fin de aprovechar las oportunidades y disminuir los impactos negativos para alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio, por lo que la visión del desarrollo humano se encuentra presente en todas las estrategias planteadas. La participación ciudadana adquiere un rol relevante en la formulación de dicho plan. La evaluación de la pobreza se encuentra centrada en la medición de las capacidades, tal como se puede apreciar en el objetivo 1. Por primera vez se hace referencia en un PND al concepto de cohesión social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. En cuanto a desarrollo social y humano, se busca mejorar los niveles de bienestar y capacidades de los mexicanos, mayor equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y capital social, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. 2. En lo concerniente a crecimiento con calidad, los objetivos son conducir la marcha económica del país, elevar la competitividad económica, asegurar el desarrollo incluyente y el desarrollo regional equilibrado, así como crear condiciones para un desarrollo sustentable. 3. Por su parte, para el orden y respeto se persigue la defensa de la soberanía y seguridad nacional, la contribución a las relaciones políticas, el abatimiento de la corrupción y el gobierno con transparencia.
<p>Felipe Calderón Hinojosa. 2007-2012</p>	<p>Debido a las irregularidades de la economía mundial y a las crisis del modelo económico neoliberal, la concepción del desarrollo se modifica por lo que el PND integra la idea de sustentabilidad que si bien ya estaba considerada en el sexenio anterior, se formaliza debido a Ley General de Desarrollo Social publicada en el año 2004. En este sexenio, Las estrategias priorizan la búsqueda del desarrollo humano sustentable para alcanzar una vida digna hoy y en el futuro. La estrategia central abordada por el gobierno fue la integralidad de la política pública para hacer frente a la pobreza.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado de derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva. 6. Política exterior responsable.
<p>Enrique Peña Nieto. 2013-2018</p>	<p>El PND del presidente Peña destaca la marginación y discriminación presentes en México contra mujeres, indígenas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, pues los niveles de pobreza en México se han incrementado. El concepto de México Incluyente fortalece la idea de integración social.</p>	<p>Ejes rectores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. México en Paz. 2. México Incluyente. 3. México con Educación de Calidad. 4. México Próspero. 5. México con Responsabilidad Global. <p>Para poder alcanzar tanto el objetivo general como estas cinco metas se establecieron tres estrategias trasversales: (a) Democratizar la productividad, (b) Gobierno cercano y moderno, y (c) Perspectiva de género.</p>

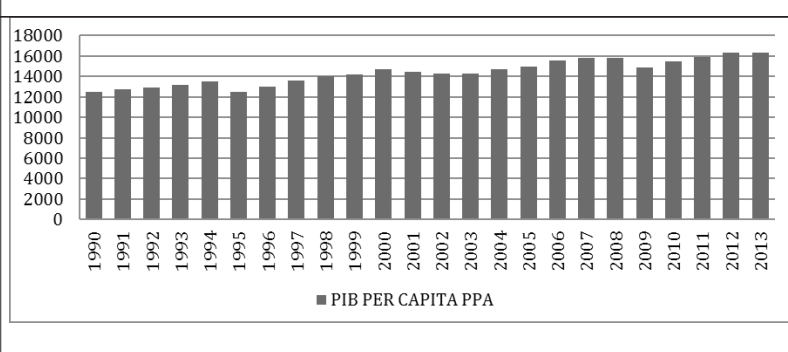
Fuente: elaboración propia con base en los PND correspondientes a 1989-2018.

Como se puede apreciar, los factores decisivos en la planeación nacional han sido la participación democrática, la superación de la pobreza, el impulso al desarrollo económico y la competitividad. Asimismo, llama la atención que es en el sexenio del presidente Vicente Fox donde se menciona por primera vez el concepto de *cohesión social* en un PND. La idea de cohesión social se traduce en la implementación de

programas sociales focalizados a la generación de lazos de identidad, confianza y valores civiles que coadyuvan a la superación de la pobreza. Un aspecto constante en la planeación federal ha sido el tema de la democracia y la participación social.

Los contextos del país han sido diversos: a pesar de que en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2013 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)² ha sufrido un incremento constante, el consumo en los hogares³ ha disminuido considerablemente (ver Figuras 1 y 2).

Figura 1. PIB per cápita PPA correspondiente a los años 1990-2013.

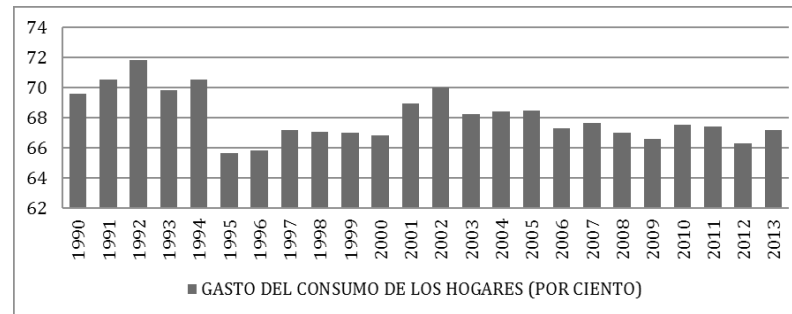


Fuente: adaptado de *The Global Economy (2015)*, con datos del Banco Mundial.

²Entendido como “el producto interno bruto convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo” (Banco Mundial, 2015, sección de Indicadores, PIB per cápita). Para consultar la información completa, diríjase a la URL de la referencia correspondiente.

³El gasto de consumo final (anteriormente, consumo privado) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos durables. Quedan excluidas las compras de viviendas, pero incluye la renta imputada de las viviendas ocupadas por sus propietarios. También incluye los montos y aranceles pagados a los gobiernos para obtener permisos y licencias (The Global Economy, 2015, sección de Principales indicadores). Para consultar la información completa, consúltese la referencia correspondiente.

Figura 2. Gasto del consumo de los hogares (por ciento) correspondiente a los años 1990-2013.



Fuente: adaptado de *The Global Economy (2015)*, con datos del Banco Mundial.

El discurso oficial sobre cohesión social en las estrategias para la reducción de la pobreza 1989-2018: Análisis de contenido

Este documento presenta un análisis comparativo que contiene las propuestas de los PND en materia de salud, vivienda y educación con el fin de realizar un análisis de contenido sobre cohesión social de las estrategias oficiales para la reducción de la pobreza. Los tres aspectos son focos de atención en la política social, pues la poca efectividad de las estrategias gubernamentales y las prácticas de corrupción e impunidad los convierten en factores que diluyen la cohesión social.

Las propuestas se analizan bajo el esquema propuesto por (Ottone y Sojo, 2007). Se identifican en cada PND las brechas económicas, los mecanismos de inclusión/exclusión y el capital social, bajo la premisa establecida por el CONEVAL (2014) que afirma que la cohesión social se fortalecerá sólo si existe eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad.

Salud

Se encuentran tres aspectos comunes: (a) el propósito de incrementar la cobertura de servicios de salud para atender a la mayoría de la población mediante

el aumento de infraestructura, (b) la búsqueda de una mejora en los servicios, de este modo se prima la calidad y la eficiencia en el entendido de que la salud no tiene espacio para errores y debe ser protegida en tiempo y forma, y (c) la intención de aumentar las condiciones de salud de la población, factor fundamental para gozar de una calidad de vida óptima.

La adición Constitucional al artículo 4º en 1983 junto con las reformas a la Ley de Salud, fueron los antecedentes de la descentralización de los servicios de salud en México. Sin embargo, a este proceso no se integraron todas las entidades federativas sino hasta el año 1996, mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, donde la Secretaría de Salud (SSA) destaca la importancia

del desarrollo regional y la participación ciudadana a través de la incorporación de comités de servicios de consejos ciudadanos, de asociaciones civiles y de organizaciones no gubernamentales (SSA, 1996).

En cuanto a su relación con la cohesión social, la salud es un aspecto relevante, pues en México, los servicios de atención a la salud están determinados por la participación formal en el mercado laboral. La Encuesta Nacional de Ocupación y empleo realizada en 2016 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó que 32.5 millones de los ocupados (62.5%) no tienen acceso a este servicio (INEGI, 2017), con ello se acrecientan las brechas económicas y se pulverizan las condiciones para el desarrollo.

Tabla 2. Estrategias para la reducción de la pobreza identificadas en los PND con énfasis en el área de la salud: 1989-2018.

Periodo	Objetivo establecido en el PND	Estrategias identificadas en el PND
1989-1994	Impulsar la protección de todos los mexicanos por medio de prestaciones y servicios oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que coadyuven eficazmente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social. Como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios, se contará con el apoyo de las comunidades y de los tres niveles de gobierno.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la calidad el servicio. 2. Atenuar las desigualdades sociales. 3. Modernizar el sistema de salud. 4. Descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.
1995-2000	Mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones y ampliar la cobertura de los servicios mediante el fortalecimiento de su coordinación e impulsando su federalización.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios para hacer más eficientes los servicios. 2. Formular esquemas de financiamiento que sean coherentes; alentar la vocación médica y de enfermería; y fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios. 3. Solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. 4. Incorporar al mercado laboral formal a la fuerza de trabajo que no goza de prestaciones de seguridad social.

2001-2006	Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades, garantizar a los usuarios un trato adecuado, ofrecer protección financiera en materia de salud y fortalecer dicho sistema.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unificar esfuerzos de las instituciones y sistemas del país; desarrollar criterios uniformes para los fármacos y para los servicios sanitarios y epidemiológicos; apoyar el mejoramiento de las instalaciones, equipamiento y material de los hospitales, clínicas e instituciones de salud en general; mejorar la atención médica y el trato que recibe la población; y democratizar la atención en el área de salud. 2. Propiciar la rendición de cuentas y el derecho a exigirlos, para ello, se deberá contar con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas, así como con mecanismos de participación para la toma de decisiones.
2007-2012	Mejorar las condiciones de salud de la población; lograr un desarrollo integral del individuo; brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente; conceder mayor alcance de los servicios de salud y mejorar su infraestructura y equipamiento; y gestionar la superación profesional y sensibilización de quienes atienden al público usuario.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios. 2. Promover la participación activa de la sociedad y de la industria en el mejoramiento de la salud. 3. Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades, para ello se deberá implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos. 4. Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud. 5. Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud.
2013-2018	Asegurar el acceso a los servicios de salud; fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional de las instituciones que la componen; reforzar la regulación de los establecimientos de atención médica; aplicar estándares de calidad rigurosos; privilegiar el enfoque de prevención y promoción de una vida saludable, así como renovar la planeación y gestión de los recursos disponibles. También se deberá cuidar una atención continua e integrada de los trabajadores sin importar su condición laboral.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal. Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario. 2. Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad. 3. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad. 4. Promover la cooperación internacional en salud.

Fuente: elaboración propia con base en los PND correspondientes a 1989-2018.

Como puede observarse, las estrategias para la reducción de la pobreza en el PND del sexenio 1989-1994 destacan la necesidad de atender las desigualdades sociales e incluyen la participación de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como mecanismo para lograrlo; por tanto, se atienden las brechas económicas, se incorporan mecanismos de inclusión, y se busca el fortalecimiento del capital social mediante la participación ciudadana.

En el PND del sexenio comprendido entre los años 1995-2000, se buscó el fortalecimiento del sector salud mediante la descentralización con el objetivo de hacer eficientes los recursos financieros y humanos. En ese sentido, se hace énfasis a la inclusión social mediante la cobertura del servicio de salud inclusive para aquellos que no cuentan con prestaciones de seguridad social. Por tanto, se atienden las brechas económicas y se incorporan mecanismos de inclusión. En el discurso oficial, plasmado en el PND, no se aprecia que existan acciones tendientes al fortalecimiento del capital social.

En el PND del sexenio 2001-2006 se incorpora explícitamente el objetivo de reducir las desigualdades mediante la prestación de los servicios de salud atendiendo los factores endógenos como el servicio, los recursos e infraestructura. La rendición de cuentas y la participación ciudadana adquieren un papel predominante en la toma de decisiones al estar explícitamente establecidas como una estrategia en el discurso oficial, por lo que se considera que sí se cubren los tres indicadores de la cohesión social.

En el sexenio 2007-2012 se observa el énfasis en el desarrollo integral del individuo, la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas. No se aprecia de manera evidente en el discurso oficial plasmado en el PND el fortalecimiento del capital social, pero sí se identifican elementos para

asegurar la reducción de las brechas económicas y la implementación de mecanismos de inclusión.

Finalmente, en el sexenio 2013-2018, destaca la idea del aseguramiento del acceso universal a los servicios de salud con énfasis en los grupos vulnerables, por lo que se infiere que el discurso oficial establece la reducción de las brechas económicas y la existencia de mecanismos de inclusión, pero no es posible apreciar algún elemento que evidencie el fortalecimiento del capital social.

Vivienda

La carencia de este derecho en México es uno de los aspectos de mayor impacto para la medición de la pobreza. Para el primer trimestre del año 2017 se estimó que tan solo en la Ciudad de México, del total de la población mayor de 15 años, el 47% se encontró en condiciones de muy alta y alta marginación (Llanos, 2017). Lo anterior condena a la población a permanecer en condiciones de vulnerabilidad y alto riesgo.

En relación con la cohesión social, los objetivos establecidos de manera oficial en los PND analizados, coinciden con la necesidad de aumentar el acceso a una vivienda digna, tanto rural como urbana, mediante nuevos proyectos de construcción y mejora de los espacios existentes. Lo anterior aporta a las acciones relacionadas con las brechas económicas, pues la disminución de la marginación y el incremento en la calidad de vida de los habitantes son efectos del desarrollo. Así mismo, las estrategias generadas por el gobierno para atender a las personas en condiciones de vulnerabilidad por acceso a vivienda constituyen un ejercicio de puesta en marcha de mecanismos de inclusión, que a su vez se reflejan en el incremento del capital social debido a los lazos de confianza que se generan entre los ciudadanos y sus instituciones. La Tabla 3 da cuenta de ello.

Tabla 3. Estrategias para la reducción de la pobreza identificadas en los PND con énfasis en el área de vivienda: 1989-2018.

Periodo	Objetivo establecido en el PND	Estrategias identificadas en el PND
1989-1994	Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa, convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Sistema Nacional de Vivienda (SNV) consolidará facilidades de financiamiento o abatirá el costo de pagos iniciales, escrituración y derechos. 2. Promover la utilización de predios baldíos interurbanos y el fomento a la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades. 3. Ampliar esquemas para el mejoramiento de la vivienda e introducción de servicios. 4. Establecer líneas de crédito a la palabra, promover el establecimiento de los centros de venta en fraccionamientos populares y contribuir a reducir el costo de construcción. 5. Impulsar la construcción de vivienda para arrendamiento, intensificar la regularización de la tenencia del suelo y fortalecer el Fondo Nacional para la Vivienda Rural. 6. Fomentar la actualización de los reglamentos estatales de construcción, establecimiento de normas y especificaciones técnicas. También, llevar a cabo una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción. 7. Apoyar la investigación y capacitación en materia de vivienda.
1995-2000	Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda. Promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de los organismos promotores de vivienda; estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno; promover ante gobiernos estatales la ampliación y agilización de servicios de titulación y de registro público de la propiedad; alentar la desgravación de las operaciones de compra-venta; impulsar esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción y abaratar los costos; y emprender medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda. 2. Mejorar y ampliar los servicios del financiamiento a la vivienda, así como impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. 3. Concertar acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción de viviendas de interés social. 4. Promover la innovación de las técnicas y materiales, introduciendo tecnologías y procedimientos para la edificación con insumos locales.
2001-2006	Una vivienda digna para todos los mexicanos y reducir el gran déficit de vivienda en calidad y cantidad que existe en el país.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear una entidad financiera para la construcción y adquisición de viviendas de interés social, y la bursatilización de carteras hipotecarias. 2. Definir y ejecutar acciones para el abasto de suelo con servicios básicos e infraestructura urbana, requerida como insumo en la construcción de vivienda. 3. Mejorar el proceso de construcción para desgravar y agilizar la edificación habitacional. 4. Homologar y articular los programas de organismos nacionales y estatales de vivienda. 5. Definir y aportar subsidios provenientes de los tres niveles de gobierno a familias de menores ingresos.

2007-2012	<p>Ampliar el acceso a una vivienda a las familias de menores recursos, atendiendo a sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida.</p> <p>Ampliar, a su vez, el acceso a los segmentos más desfavorecidos de la población al financiamiento para vivienda, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos del inmueble. 2. Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción; incrementar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de vivienda; y consolidar el SNV. 3. Generar mayor dinamismo del mercado para arrendamiento de vivienda seminueva y usada.
2013-2018	<p>Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna; dar impulso a soluciones de vivienda digna y al mejoramiento de espacios públicos; promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como construir y mejorar la vivienda rural.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure una vivienda digna. 2. Reducir de manera responsable el rezago en este rubro a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de viviendas nuevas. 3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional para el ordenamiento sustentable del territorio con el fin de impulsar el desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda. 4. Impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares. 5. Orientar los créditos y subsidios del Gobierno hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

Fuente: elaboración propia con base en los PND correspondientes a 1989-2018.

Como puede apreciarse, las principales propuestas refieren a la necesidad de otorgar facilidades para la adquisición de viviendas y fortalecer la operación de instituciones públicas y privadas con el fin de volver más eficiente el sistema.

El PND implementado en el sexenio 1989-1994 enfatiza en el principio de “cada familia, una vivienda”, por lo que la estrategia fue fortalecer el Sistema Nacional de Vivienda, para mejorar la reglamentación, promover el reordenamiento urbano-rural, implementar esquemas de financiamiento, créditos y construcción. En términos

de la cohesión social, es notorio en este sexenio, la implementación de mecanismos de inclusión.

El sexenio llevado a cabo entre los años 1995 y 2000 priorizó la centralización del Estado en la promoción y coordinación de los tres niveles de gobierno y su vinculación con los sectores social y privado para atender las necesidades de vivienda. También impulsó los servicios de financiamiento, comercialización e investigación en materia de nuevos materiales para construir viviendas adecuadas a las necesidades de México. Estas acciones son consideradas mecanismos de inclusión.

En el periodo 2001-2006 el PND establece como prioritaria la reducción del déficit de vivienda en términos de calidad y cantidad. Este objetivo es importante desde el punto de vista de la cohesión social, pues atiende a la reducción de brechas económicas. También hace referencia a los servicios de financiamiento, comercialización e investigación, e incorpora con especial claridad el financiamiento intergubernamental para las familias con menores ingresos, lo que se traduce en mecanismos de inclusión.

En el PND implementado en el sexenio 2007-2012, promueve la inclusión social de los grupos vulnerables a través de la vivienda. Se incorporan dos conceptos en el discurso oficial: desarrollo sustentable y certidumbre jurídica en materia de vivienda, por lo que estas acciones podrían traducirse, para la cohesión social, en acciones tendientes al fortalecimiento del capital social.

Finalmente, en el periodo 2013-2018, se mantiene la idea de desarrollo sustentable e inteligente para proveer de viviendas dignas a los mexicanos, se promueve la coordinación interinstitucional para la gestión de viviendas y el apoyo a créditos y subsidios del gobierno para este mismo fin. Todas estas estrategias se relacionan con los mecanismos de inclusión para el fomento de la cohesión social.

Educación

El aspecto educativo se vuelve necesario al analizar la cohesión social, pues está directamente relacionado con el desarrollo de los países. La relación existente entre educación y desarrollo ha permitido que la historia de la sociedad muestre fenómenos observables. En la

medida en que se consolida el desarrollo, las personas logran su madurez cognitiva. La educación es un proceso que dura toda la vida, en el cual las personas adquieren y acumulan conocimientos sistematizados, valores, habilidades y actitudes.

La educación es el mecanismo más adecuado para transmitir valores éticos y cívicos a la sociedad debido a la posibilidad de socializar información, analizar el contexto particular y generar una postura personal que guiará al ciudadano a lo largo de su vida.

La Educación como fenómeno social favorece el desarrollo y comprensión de los derechos ciudadanos, un ejemplo de ello son los datos reflejados en el Informe País, publicado por el Instituto Nacional Electoral (INE), los cuales muestran que, el 76% de la población mexicana que cuenta con educación universitaria considera que tiene mayor influencia en las decisiones gubernamentales, mientras que el 75% de la población con educación primaria considera no tener influencia en las acciones del gobierno debido a su nivel de escolaridad (INE, 2014).

Por ello, la educación es un factor clave para el fomento de la cohesión social, pues permite reducir las brechas económicas al dotar de mayores capacidades a los individuos para hacer frente a las condiciones de vulnerabilidad, permite generar mecanismos de inclusión que serán aceptados por los ciudadanos en pro del beneficio colectivo y promueve el capital social al fortalecer las redes de confianza.

La Tabla 4 muestra las estrategias para la reducción de la pobreza a través de la educación, identificadas en los PND.

Tabla 4. Estrategias para la reducción de la pobreza identificadas en los PND con énfasis en el área de educación: 1989-2018.

Periodo	Objetivo establecido en el PND	Estrategias identificadas en el PND
1989-1994	Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la investigación, innovación y cultura científica en todos los niveles del sistema. 2. Depurar los contenidos curriculares, métodos de enseñanza y materiales. 3. Vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria para un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior; y mejorar la formación y actualización de maestros, estableciendo la carrera magisterial. 4. Fortalecer la infraestructura física del sector y enriquecer la obra editorial educativa y cultural.
1995-2000	<p>Una cruzada permanente por la educación basada en una alianza nacional en la que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales; elevar la calidad del sistema educativo en beneficio de todos; garantizar a los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico; y abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades.</p> <p>Asimismo, se busca un sistema nacional de educación superior más dinámica, mejor distribuida territorialmente, más equilibrada y diversificada en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar los contenidos, métodos y materiales educativos. 2. Reacondicionar, ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de educación básica. 3. Establecer un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio para garantizar la calidad profesional de su trabajo. 4. Rediseñar los programas de formación para el trabajo. 5. Estimular los sistemas de aprendizaje flexible y modular con adaptación a las nuevas tecnologías. 6. Establecer normas de certificación de las competencias laborales, empíricas y formales. 7. Dotar de recursos a las instituciones de educación media superior y superior, y alentar la transformación de estructuras académicas vinculando docencia, investigación y extensión. 8. Fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece.
2001-2006	Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional apoyado en la ciencia y la tecnología para ofrecer educación de calidad y diversificada; transformar el sistema educativo, además de asegurar que la educación, aprendizaje e instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto; asimismo, garantizar que todo centro educativo funcione y que en cada uno de ellos se aprenda.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer a los jóvenes y adultos la posibilidad de capacitación y educación para la vida. 2. Diversificar y flexibilizar las ofertas de educación media superior y superior. 3. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación. 4. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías. 5. Asegurar que cada escuela cuente con una comunidad educativa. 6. Dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas con el fin de conformar un sistema descentralizado para proporcionar la mejor oferta educativa. 7. Involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras. 8. Contar con procesos eficaces y estimulantes para la capacitación de los maestros.

2007-2012	Elevar la calidad educativa; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales para las oportunidades educativas; impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo; promover la educación integral de las personas; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior; por último, ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados; reforzar la capacitación de profesores; actualizar los programas de estudio; modernizar y ampliar la infraestructura educativa; fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza; y ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos. 2. Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta. 3. Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares; promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior; impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas; y estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas. 4. Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.
2013-2018	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad; garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo; ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos; promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud; finalmente, hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buscar que los alumnos sean educados por los mejores maestros. 2. Establecer que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza; fomentar que la educación se convierta en una responsabilidad compartida; mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector educativo; e incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. 3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los ya existentes y aprovechar planteles; contar con la infraestructura adecuada y preservar el patrimonio cultural del país; y vincular la inversión en el sector con otras actividades productivas. 4. Fomentar que la mayoría de la población tenga acceso a la práctica de actividades físicas y deportivas en instalaciones adecuadas; buscar el aprovechamiento total de la infraestructura deportiva; recuperar espacios públicos para la actividad física y garantizar la planeación de la infraestructura. 5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de innovación y desarrollo, así como potenciar la competitividad de la mano de obra nacional.

Fuente: elaboración propia con base en los PND correspondientes a 1989-2018.

Como se puede apreciar en la Tabla 4, las estrategias priorizan la necesidad de mejorar el sistema educativo mediante la reestructuración y creación de programas educativos pertinentes. El acceso a la educación para la inclusión social, el incremento de la matrícula y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo son aspectos de interés que se han mantenido a lo largo del tiempo.

En el sexenio comprendido entre 1989-1994 se priorizan las estrategias centradas en los procesos

relacionados con la enseñanza-aprendizaje, atendiendo a los mecanismos de inclusión en la cohesión social.

En el PND de los años 1995-2000 se impulsa la alianza nacional por la educación para integrar los esfuerzos gubernamentales, sociales y privados en pro de la calidad educativa y la garantía de la educación universal, gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. Con ello se impulsa el capital social y la reducción de las brechas económicas. En este sexenio se crea el Consejo Nacional

de Certificación de Competencias Laborales, con el fin de impulsar la educación por competencias, lo que constituye un ejercicio de mecanismos de inclusión y acciones para la reducción de las brechas económicas.

En el PND implementado entre los años 2001-2006, se impulsa la formación individual y colectiva para el desarrollo del país, priorizando la flexibilización de la oferta educativa a nivel superior y el uso de la tecnología como herramienta didáctica. Ambos son ejemplos de mecanismos de inclusión para la cohesión social y reducción de brechas económicas.

El sexenio 2007-2012 establece en su PND que la educación es el medio para lograr la inclusión social, destacando principalmente las estrategias de uso de la tecnología en el aula y la vinculación entre los sectores educativo, social y productivo. Con estas estrategias se atienden las brechas económicas y los mecanismos de inclusión.

El PND del periodo 2013-2018, destaca la inclusión y la equidad en el sistema educativo para el desarrollo sostenible y democrático de México. Se pone énfasis en la planeación de la infraestructura educativa y se genera el sistema de evaluación a los docentes del magisterio con el fin de mejorar la calidad de la educación para incrementar la competitividad del país. Ambas estrategias son ejemplos de mecanismos de inclusión.

Reflexiones finales

La coyuntura política y económica ha sido un factor relevante para la planeación adecuada y la ejecución de acciones y estrategias a largo plazo en relación con la política social. Como se puede observar en las Tablas presentadas, el análisis de contenido oficial en la planeación nacional en México correspondiente a salud, vivienda y educación, permite tener un primer

acercamiento sobre las acciones relacionadas con la cohesión social para el combate a la pobreza y la búsqueda del desarrollo.

La cohesión social es un concepto-herramienta que incide en la política mexicana e incluye la relación entre gobierno y sociedad. Esto permite desarrollar capacidades para generar condiciones de igualdad al interior de cualquier núcleo social mediante acciones públicas eficientes, participativas e integrales con el fin de alcanzar el reto del bienestar y de calidad de vida.

Destaca para este análisis la importancia de la participación de la ciudadanía como elemento esencial en la planeación de la política social nacional, la inclusión social como factor constante en materia de salud, vivienda y educación y la permanencia de las instituciones públicas a lo largo de los sexenios analizados.

Los resultados de la investigación en cuanto a las estrategias que generan cohesión social se sintetizan en la Tabla 5.

Tabla 5. Resultados de la investigación

Estrategias que generan cohesión social	Salud			Vivienda			Educación		
	Brechas Económicas	Mecanismos de Inclusión	Cohesión Social	Brechas Económicas	Mecanismos de Inclusión	Cohesión Social	Brechas Económicas	Mecanismos de Inclusión	Cohesión Social
Sexenio									
1989-1994	X	X	X		X			X	
1995-2000	X	X			X		X	X	X
2001-2006	X	X	X	X	X		X	X	
2007-2012	X	X				X	X	X	
2013-2018	X	X			X			X	

Fuente: elaboración propia con base en los PND correspondientes a 1989-2018.

De allí podemos señalar que:

- Dado que el análisis incorpora el estudio de las estrategias de la política social en México, es de esperar que los mecanismos de inclusión sean una constante en las tres áreas evaluadas.
- Llama la atención que la disminución de la brecha económica no ha sido considerada en las estrategias de vivienda, pues el 80% de los PND evaluados se enfocan en la inclusión social más que en la reducción de las diferencias sociales.
- El área más fértil en cuanto al discurso oficial para el análisis de la cohesión social es la relacionada con la prestación de servicios de salud pues puede apreciarse con mucha claridad la existencia de estrategias para fortalecer el capital social. Esto no sucede en las áreas de educación y vivienda, siendo esta última, el campo menos fértil para el análisis del discurso sobre cohesión social.
- En relación al análisis de frecuencia en el discurso oficial, los periodos de gobierno que han presentado mayor coherencia en su discurso relacionado con la cohesión social son los periodos de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) que obtuvo 7 puntos y Vicente Fox Quesada (2001-2006) que obtuvo 6 puntos. En este sentido vale la pena aclarar que la puntuación máxima es de nueve puntos.
- El sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), es el que presenta menor coherencia entre el discurso oficial y las estrategias tendientes al fortalecimiento de la cohesión social pues solo obtuvo 4 puntos.

Con ello se comprueba, mediante el análisis del discurso, la premisa que da origen a esta investigación

la cual afirma que la cohesión social se fortalecerá sólo si existe eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad. Así, a pesar de que la participación ciudadana es una constante en el discurso plasmado en los PND, no se percibe coherencia con las estrategias que atienden los aspectos de salud, vivienda y educación.

Para generar cohesión social es importante incorporar en la planeación de la política social una serie de principios rectores: la evaluación y jerarquización de problemas; la distribución de recursos existentes y los principios de igualdad, equidad y focalización.

Finalmente, se considera que este primer acercamiento que relaciona la cohesión social con la planeación de la política social a través de un análisis de contenido, permitirá a los funcionarios públicos considerar en la planeación de la política social los tres indicadores que ayudarán a detonar la cohesión social en México.

Referencias

- Aduan, W. (2004). *Integral Policies of Poverty Reduction: The Challenge of Effectiveness*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department Poverty and Inequality Unit. USA.
- Atkinson, A. (2009). *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*. Policy Press. USA.
- Banco Mundial. (2015). Países: México. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/pais/mexico>
- Berger, P. (1999). *Los límites de la cohesión social: conflicto y mediación en las sociedades pluralistas*. Informe de la Fundación Bertelsman al Club de Roma. Galaxia Gutenberg. España.

- Berman, Y. y Phillips, D. (2004). Indicators for social cohesion. *Retrieved*. May, 2004, vol. 8, p. 2007.
- Botterman, S.; Hooghe, M. y Reeskens, T. (2012). One Size Fits All? An Empirical Study into the Multidimensionality of Social Cohesion Indicators in Belgian Local Communities. *Urban Studies*. Vol. 49, no 1, p. 185-202.
- Cámara de Diputados. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas. Recuperado http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc
- Cámara de Diputados. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc
- Cámara de Diputados. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc
- Cámara de Diputados. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Coneval. (2011). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011. Medición de la pobreza: Glosario. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Coneval. (2014). Metodología para la medición multidimensional de la Pobreza en México. México, DF. Segunda Edición. CONEVAL
- Consejo de Europa. (2005). Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique. Belgique: Autor
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2006). Artículo 26, Inciso A. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Corrochano, D. (2015). La producción bibliográfica sobre cohesión social. Dimensiones, variables e indicadores en las agendas instituciones y científica internacionales, en Latinoamérica y México. Documento de trabajo para el Laboratorio de Cohesión Social México, Unión Europea. 26 de mayo de 2015, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Cramm, J.; Van Dijk, H. y Nieboer, A. (2013). The importance of neighborhood social cohesion and social capital for the well being of older adults in the community. *The Gerontologist*. Vol. 53, no 1, p. 142-152.
- Dekker, K. y Bolt, G. (2005). Social cohesion in post-war estates in the Netherlands: Differences between socioeconomic and ethnic groups. *Urban studies*. Vol. 42, no 13, p. 2447-2470.

- Demireva, N. y McNeil, R. (2012). Immigration, Diversity and Social Cohesion. Migration Observatory briefing, COMPAS, University of Oxford, UK.
- Diario Oficial de la Federación. DOF (01/06/2016). Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Friedkin, N. (2004). Social cohesion. *Annual Review of Sociology*. Vol. 30, p. 409-425. Recuperado de: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110625>
- Gau, J.; Corsario, N. y Brunson, R. (2014). Revisiting broken windows theory: A test of the mediation impact of social mechanisms on the disorder–fear relationship. *Journal of Criminal Justice*. Vol. 42, no 6, p. 579-588.
- Green A.; Janmaat J. G. y Han. C. (2009). Regimes of social cohesion. Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies. UK.
- Instituto Nacional Electoral. INE. (2014). Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo. México.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2017). En el Perú 264 mil personas dejaron de ser pobres entre los años 2015 y 2016. Nota de Prensa. No. 095- 10 de mayo de 2017. Lima, Perú. Recuperado de: <http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n095-2017-inei.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2017). Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Justicia Social. México. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/justicia2017_Nal.pdf
- Jenson, J. (2010). Defining and measuring Social Cohesion. Commonwealth Secretariat. United Nations.
- Llanos, R. (2017). Sin acceso a vivienda, 47% de capitalinos mayores de 15 años. En: Periódico La Jornada. Sección: Capital. 16 de marzo de 2017. México.
- Ornelas, J. (2006). La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005. *Papeles de Población*, 12(47). Pp. 85-114 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204705>
- Ottone, E. y Sojo, A. (Coords.) (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe [versión Adobe Acrobat Reader]. Recuperado de www.oei.es/historico/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf
- Pardo, I. (2005). Growth, convergence, and social cohesion in the European Union. *International Advances in Economic Research*. Vol. 11, no 4, p. 459-467.
- Portes, A. y Vickstrom E. (2011). Diversity, social capital, and cohesion. *Annual Review of Sociology*. Vol. 37, p. 461-479.
- Rivera, C. y Pineda, J. (2015). Presentación. En: Detonantes de la Cohesión Social. Curso masivo en línea elaborado por el Grupo

de investigación sobre cohesión social.

Recuperado de: [http://cohesionsocial.net/
curso/#](http://cohesionsocial.net/curso/#)

Sistema Nacional de Planeación Democrática. (1989).

*Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional
de Desarrollo 1989-1994.* Recuperado de
[http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/
CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.
pdf](http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf)

Secretaría de Salud. SSA. (1996). Acuerdo Nacional
para la Descentralización de los servicios de
salud. 25 de septiembre de 1996, México.

The Global Economy. (2015). Gasto del consumo de los
hogares. Principales Indicadores. Recuperado
de [http://es.theglobaleconomy.com/Mexico/
household_consumption/](http://es.theglobaleconomy.com/Mexico/household_consumption/)