

# AGENDA POLÍTICA HACIA EL BIENESTAR Y LA COHESIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO

POLITICAL AGENDA TOWARDS WELL-BEING AND SOCIAL COHESION IN THE GOVERNMENT OF THE FOURTH TRANSFORMATION IN MEXICO

Miguel Rodrigo González Ibarra\*  
Freddy Hernández Bazán\*\*

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue analizar cuál es la importancia de las políticas públicas hacia la cohesión social y su planteamiento en el Gobierno de la Cuarta Transformación en México. Utilizando el enfoque de la agenda política se examina el contenido de la política hacia el bienestar mediante la revisión del *Plan Nacional de Desarrollo* y otros documentos de política. Además, se analiza la relevancia de la cohesión social en la configuración de las políticas sociales mediante un análisis de la asociación entre algunas dimensiones relativas a este concepto y el nivel de pobreza por estados.

**Palabras clave:** Agenda política, cohesión social, Cuarta Transformación, política social, medidas subjetivas, pobreza.

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the importance of public policies towards social cohesion and its conception in the Government of the 4th Transformation in Mexico. Using a policy agenda approach we examine social welfare policies content through the revision of the National Development Plan and other policy documents. Besides, we analyze social cohesion relevance inside social policies configuration through analyzing by states the association between some social cohesion dimensions and poverty levels.

**Keywords:** Policy agenda, social cohesion, Fourth Transformation, social policy, subjective measures, poverty.

Recibido 29 de junio de 2020  
y aceptado 19 de enero de 2021

---

\* Profesor-Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. <ibarraooo@yahoo.com>.

\*\* Candidato a Doctor en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. <fhernandezfl@flacso.edu.ec>.

*La civilización es al mismo tiempo un ideal social y un ideal de vida personal.  
Imagina la sociedad ideal como la relación entre dos hombres de un barco bien ordenado:  
una estructura jerárquica donde los de abajo deben obediencia a los de arriba, y  
la totalidad constituye un organismo perfecto.  
Conrad, J. (Bell, 1977: 19)*

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), en la actualidad en América Latina y el Caribe los conceptos de desarrollo y cohesión social constituyen nociones fundamentales para comprender y encarar los problemas derivados de los índices de pobreza, desigualdad, discriminación, exclusión social y fragmentación del capital social y el desarrollo comunitario.<sup>1</sup> Si bien en las últimas décadas existe cierto consenso respecto a la importancia que tiene el Estado en la construcción de una política social integral, la actual política de bienestar que promueve el gobierno denominado de la Cuarta Transformación en México,<sup>2</sup> específicamente en el *Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2. Construir un país con bienestar*, advierte una reflexión puntual para comprender la relevancia de las políticas públicas que atiendan desde un enfoque holístico los principales problemas que afectan el desarrollo y la cohesión social basada en valores éticos y que contribuya a la gobernabilidad democrática.

El objetivo de este artículo es analizar cuál es la importancia y cómo se plantean las políticas públicas hacia la cohesión social en el Gobierno de la

---

<sup>1</sup>Véase a este respecto el informe que presentó el BID en 2016, donde señala que América Latina es la región menos igualitaria del mundo y se advierten problemas esenciales para mantener la gobernabilidad y construir perspectivas para el desarrollo social. Cfr., Banco Interamericano de Desarrollo, *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, 2016. <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>.

<sup>2</sup>El denominado Gobierno de la Cuarta Transformación en México alude a la propuesta política de construcción de una nueva etapa de transformación del país y que supone dar continuidad a las que se presentaron en México durante la Independencia (1810-1821), la Reforma (1858-1861) y la Revolución (1910-1917).

Cuarta Transformación en México y de qué manera la cohesión social resulta un elemento importante en la configuración de las políticas de desarrollo social. Como hipótesis de trabajo, se considera que las políticas públicas hacia el bienestar que promueve el gobierno de Andrés Manuel López Obrador plantea un cambio importante en el manejo de la política social y la atención a la cohesión social por medio de programas y proyectos para generar empleo en lugares y regiones del país donde se requiere inversión hacia el capital social; no obstante, estas acciones –al menos en lo que va del primer año de gobierno– se consideran aún limitadas y es posible que las reglas de operación de los programas se vayan ajustando a las necesidades presupuestales para su aplicación en el contexto de lograr una política social integral y que ciertamente coadyuve al cambio social. En este trabajo, y desde una perspectiva metodológica de análisis asociativo de indicadores agregados a nivel estatal en México, se aportan elementos para analizar la asociación entre la cohesión social y la pobreza como una interrelación definitiva en el contenido y forma de las políticas sociales y la agenda política.

El desarrollo del trabajo se presenta en tres momentos. Por un lado, se realiza un análisis teórico-conceptual sobre categorías clave acerca de la relación entre bienestar, cohesión social y medidas subjetivas. Por otra parte, en un segundo momento, se realiza un estudio sobre el contenido de la política hacia el bienestar en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2040*, y se presenta una revisión sobre el *Primer Informe de Gobierno 2019*, en especial sobre los programas sociales, donde se destacan los avances y limitaciones que se desprenden de la agenda de la política social. Finalmente, se presenta un análisis sobre la asociación entre algunas dimensiones relativas al concepto de cohesión social y los niveles de pobreza por estados de la República con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2014, módulos de condiciones socioeconómicas y de bienestar autorreportado (ENIGH, MCS, BIARE, 2014) para brindar evidencias respecto a esta asociación en el marco de la revaloración de la cohesión social en la agenda de las políticas sociales.

## AGENDA POLÍTICA, COHESIÓN SOCIAL Y MEDIDAS SUBJETIVAS

Un elemento central para el análisis de las políticas públicas es la estructuración de la agenda política. Por *agenda* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción. De hecho, este es el punto esencial de la definición; que una demanda o asunto llegue a ser considerado en la agenda advierte un proceso analítico de decisiones. Aguilar (2001: 29-30; 2002) subraya que la integración de estas decisiones puede ser cronológicamente sucesiva, interdependiente y necesaria para llegar a una solución y decidir hacer algo. El gobierno decide actuar sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención, y lo hace con base en la construcción de determinaciones sobre las causas del problema, definir su naturaleza y las opciones políticas a seguir.

Cobb y Elder (1983: 126) establecen que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. La agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y formal de las autoridades. La formación de la agenda alude a la definición del problema donde el análisis de las opciones a seguir son determinantes para alcanzar su carácter de agenda política. En este tenor, la capacidad de los gobiernos no solo se plantea como limitada, sino que con frecuencia los temas se anteponen como asuntos de interés público con una fuerte creencia y valoración social de que el gobierno debe intervenir en su resolución. Esto supone que los problemas de política pública pueden verse como construcciones sociales donde intervienen diferentes actores con múltiples y encontradas concepciones de la realidad sociopolítica.

En esta línea, Cobb, Ross, Ross y Elder (1976) distinguen dos tipos de agendas:

la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; y la segunda, institucional, formal o política. La *agenda pública* está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen

dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La *agenda institucional* es definida como: el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [...] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Cobb, Ross, Ross, 1976: 127).

En esta propuesta analítica muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés por la comunidad política, pero no haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos o que merecen la atención de gobierno por caer en el ámbito de las obligaciones constitucionales del Estado. Asimismo, no todos los problemas sociales son objeto de atención seria y activa por el gobierno, sino que, por el contrario, muchos asuntos no logran la visibilidad requerida y la difusión de los medios de comunicación y opinión para acceder a los círculos de definición política o administrativa.

El planteamiento anterior advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual. Cobb y Elder destacan que:

la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb, Ross, Ross, 1976: 127).

Asimismo, estos autores argumentan que un asunto (promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) para que tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres características: (1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; (2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y (3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

La formación de la agenda indica un intenso proceso sociopolítico donde intervienen variables relacionadas con la constitución de actores, la formulación de marcos de interpretación de la realidad, las relaciones de poder y el intercambio político, así como la identificación de alianzas y estrategias políticas a seguir tanto en lo social como en lo institucional. Si bien no todos los temas pueden ser objeto de agenda; estos pueden ir ganando o perdiendo importancia en función de una coyuntura, local, nacional o internacional, que no siempre es controlada por los actores políticos. En la estructuración participan fundamentalmente actores con presencia política (local o nacional) y que tienen cierto respaldo institucional de los poderes del Estado, las agencias de gobierno, grupos económicos e incluso de los liderazgos de grupos y movimientos sociales interesados en los temas. En su conjunto, o de forma separada, todos ellos son percibidos por la opinión pública y los medios de comunicación como protagonistas con una cierta capacidad para tomar decisiones y atender los asuntos que forman la agenda pública.

Así, para estudiar la formación de la agenda hacia el ámbito de la cohesión social es necesario ubicar indicadores respecto a declaraciones oficiales, programas de gobierno, discursos, mensajes del presidente de la República, iniciativas parlamentarias, la actividad de grupos y las propuestas de los partidos políticos y asociaciones civiles, entre otros actores, que están directa (o indirectamente) involucrados en la agenda o plan de desarrollo. Pero, asimismo, es también importante ver la asociación entre temas de la agenda para denotar la relevancia y notoriedad que tienen estos a través de distintas agendas; es decir, de qué manera un tema tiene importancia en relación con el bienestar, el desarrollo y otros conceptos que son referentes dentro de los diversos tipos de agenda.

En este contexto, los conceptos de cohesión y desarrollo social toman centralidad en el análisis de las políticas públicas y de la construcción social de los problemas públicos. El concepto de cohesión social ha sido estudiado desde diferentes perspectivas sociológicas europeas y en organismos internacionales para la región de Latinoamérica, donde ciertamente existe consenso de que esta noción surge debido a la necesidad de encarar los problemas derivados de la pobreza, a la desigualdad, la discriminación, la violencia y la exclusión social que padecen diferentes formas de organización social

(Pascual & Guiteras, 2009; Fernández, *et al.*, 2016; Tassara, 2014). A este respecto, el BID expresa que la cohesión social es:

el conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos aquella que considera la construcción de oportunidades para cada persona y se propone el acceso a los derechos básicos, el empleo, beneficiarse del crecimiento económico y participar de forma activa en la sociedad (BID, 2006: 20).

Otros organismos, como la Comisión Económica para América Latina (Unam, 2007), aseveran que la noción surge de la necesidad para hacer frente a los problemas del desarrollo como los altos índices de pobreza e indigencia, así como la desigualdad extrema y la discriminación como exclusión social. De aquí la importancia de generar espacios de interacción positiva basada en procesos de comunicación y cooperación desde una perspectiva democrática. En este sentido, define a la cohesión social como «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (Cepal, 2007: 13)».

Desde esta perspectiva, Ottone y Ana Sojo (2007: 14-15) señalan que los mecanismos de inclusión refieren el empleo, la educación, la titularidad de los derechos y las políticas relacionadas con la equidad, el bienestar y la protección social. Por otra parte, los comportamientos y valoraciones de los sujetos refieren a la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y la solidaridad, así como la aceptación de normas de convivencia y la disposición para intervenir en los espacios de discusión colectiva. La percepción que se tiene sobre las condiciones que determinan el bienestar advierten múltiples factores para el análisis tales como la creación de acuerdos para la convivencia como la tolerancia y el respecto a la diversidad, entre otros relacionados con otras formas de discriminación. Asimismo, se infiere que la definición de la Cepal permite relacionar diferentes dimensiones de la realidad (igualdad, inclusión social, pertenencia, reconocimiento, legitimidad y participación ciudadana), así como articular los objetivos que se proponen las políticas públicas hacia la equidad, el

valor de la solidaridad y la legitimidad política, entre otras que tienen que ver con el empoderamiento de la ciudadanía e incluso las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social.

En este debate, el análisis de la cohesión social y su relación con los procesos de desarrollo comunitario es posible que permita conocer las valoraciones y percepciones que tiene la ciudadanía hacia los asuntos públicos y que reflejan, de alguna manera, el grado de confianza y pertenencia a un determinado sistema político. La noción de cohesión social no hace referencia a una situación estática, sino a un proceso: a un proceso de puesta en valor y de calidad de las relaciones entre los individuos y entre estos y formas específicas de organización de la sociedad y sus instituciones (Godínez, 2013: 27).

Así, la cohesión social se puede considerar como un medio para lograr la definición de políticas públicas a través del establecimiento de agendas políticas que tengan como eje recrear y afianzar el sentido de pertenencia, así como obtener inclusión en el marco político e institucional. La cohesión social no solo subraya una visión relacional del contrato y de los deberes del Estado y sus miembros, sino reitera el papel que tienen las instituciones para promoverla y crear las condiciones políticas y jurídicas para reforzar el diálogo, la negociación y el ajuste las diferencias sociales. Posiblemente es en el ámbito local donde la complejidad y la fragmentación se torna más presente y donde se hace necesario la creación de mecanismos institucionales de inclusión para establecer el cumplimiento mínimo de las normas y hasta la sensación de bienestar y actitudes positivas para construir confianza y solidaridad.

Desde otra perspectiva, y a partir de un análisis institucional más amplio, el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México define la cohesión social como «la existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos» (Coneval, 2015: 117). De esta definición se derivan cuatro componentes esenciales para el análisis y que refieren a *valores compartidos* (motivaciones que orientan las actitudes y las conductas o acciones de los individuos); *sentido de pertenencia*, o reconocimiento (valoración que tienen los individuos respecto a considerarse parte de una colectividad); *confianza* (expectativa de que el otro social, conocido

o desconocido, se conducirá en su trato respetando un conjunto de valores, reglas u obligaciones), y los *vínculos sociales* (que refieren la existencia y reproducción de lazos sociales como resultado de la interacción social). Para el Coneval (2015), estos elementos resultan necesarios para la cohesión social y enfatiza en la capacidad que poseen los individuos para actuar y transformar su situación de manera no determinista, además de que se advierte que constituyen principios estructurales que orientan la acción colectiva e individual.

En esta discusión, Gomá y Godás (2009: 15) enmarcan la noción de cohesión social en el contexto de la inclusión social como paradigma de acción, y asientan que las desigualdades contemporáneas no se miden únicamente por criterios económicos, sino que es importante comprender otros factores que producen exclusión social y ocasionan el debilitamiento de las relaciones comunitarias, así como los vínculos efectivos o las fracturas entre la ciudadanía. En este sentido, la cohesión social puede no solo estar sujeta a las características observables en los individuos o en las comunidades, sino también en las experiencias o vivencias de los individuos, las que, al final, su interiorización en los individuos es en parte responsable por el grado con que las personas se sienten pertenecientes e identificados a un grupo social y pertenecientes o que tienen lazos con los miembros de una comunidad (Delhey, 2016: 163).

De tal forma que la noción de cohesión social, como un concepto referente de las políticas públicas y en las agendas de políticas, enfrenta las limitaciones de ser un concepto cuyo contenido radica extensamente en factores que no son observados directamente, sino que se encuentran en la subjetividad de los individuos; es decir, en la forma en que se perciben ellos y su comunidad. Por tal motivo, como señala Millán (2016: 297), la cohesión social resulta también un concepto cuya medición puede sostenerse en indicadores de tipo subjetivo, ya que estos reflejan dimensiones de cómo se concibe el individuo y su sociedad, cómo interactúa con esta y qué tipo de relaciones tiene con otros miembros desde la autovaloración que hace la persona y su percepción sobre esto.

Autores como Chapple (2011) demuestran cómo tomar en cuenta indicadores de tipo subjetivo resulta en incorporar otras dimensiones más allá de las tradicionales para evaluar el tipo de vida y experiencia que llevan a cabo las personas. Tradicionalmente, algunos conceptos como el bienestar,

la pobreza o la desigualdad, son medidos a partir de la presunción o imputación que realizan terceros a partir del comportamiento observado en los individuos (Rojas, 2015: 317). Sin embargo, algunas de estas mediciones se refieren a dimensiones que solo conocen los individuos y que su imputación o presunción a partir de variables observables u «objetivas» no resulta del todo adecuado, ya que en ellas la autovaloración de los individuos resulta el medio más directo para conocerlas. Desde las prescripciones de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), la incorporación y adaptación de medidas de tipo subjetivo en el diseño y evaluación de políticas se ha considerado como una alternativa válida para acercarse a dimensiones del bienestar, pobreza y desigualdad, más allá de las tradicionales ceñidas al consumo, ingreso e intercambio.

De tal forma que el concepto de cohesión social y su vinculación a las políticas orientadas al desarrollo social puede considerarse también a partir de su asociación con medidas que permiten observar la autovaloración de las personas respecto a sus lazos y vínculos con otros en la sociedad, la identidad y sentido de apego, el intercambio de bienes relacionales, así como la percepción sobre la seguridad. Algunos autores como Mora (2010: 11) señalan las limitaciones para obtener indicadores sobre la cohesión social basados solamente en las características observables en los patrones de consumo, ingreso y gasto de los hogares, por lo que recomiendan la utilización de medidas sobre la percepción que tienen las personas respecto a sus redes sociales. En este sentido, la aproximación a una noción sobre la cohesión social a partir de medidas subjetivas puede ser un instrumento útil para aproximarse a la interacción de esta con las políticas sociales, ya que a través de tales medidas se incorporan factores relacionados con la cultura, las instituciones y las estructuras de gobernanza más allá de los elementos tradicionales y medibles como el nivel de ingresos, el acceso a bienes y los recursos asignados institucionalmente.

## **POLÍTICA HACIA EL BIENESTAR EN EL PND Y BALANCE DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO**

La política social constituye un conjunto de programas político-institucionales que desarrolla el Estado para elevar el nivel de vida de la población, especialmente en áreas como la educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo. En este sentido, y a lo largo de poco más de 70 años, el curso de la política social en México ha transitado de una política de intervención y corporativismo, para controlar y subsanar los desajustes provocados por la economía, hacia una política de mediación selectiva del Estado donde se asume la tarea de promover el bienestar social y el combate a la pobreza en un contexto de repliegue a la globalización económica. En este sentido, se puede decir que, como producto de los cambios políticos y transformaciones económicas en el mundo, la política viró de un modelo institucional redistributivo hacia un modelo basado en el logro personal y se impulsó una política de privatización de empresas estatales, así como un manejo descentralizado y focalizado en la gestión del bienestar social.

Con la llegada del gobierno denominado de la Cuarta Transformación (4T) se advierte el retorno de una política neodesarrollista a través de una política de fortalecimiento industrial y políticas de redistribución con una centralización gubernamental en el manejo de los recursos económicos y con pretensiones universalistas. La tesis principal que se plantea es lograr la construcción de una política pública hacia el bienestar social y el desarrollo comunitario para generar la existencia de vínculos sociales, la renovación del acuerdo social y la preservación de valores compartidos.

En este sentido, y para estimar una aproximación analítica válida respecto al *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, específicamente el Eje 2. *Construir un país con bienestar*, impulsado por el denominado gobierno de la Cuarta Transformación en México, es importante revisar algunos elementos que se relacionan con el componente de: (a) *igualdad e inclusión social*, que refieren las acciones relacionadas con la justicia distributiva y la equidad, o bien la generación de igualdad de oportunidades para la ciudadanía, así como aquellas acciones dirigidas a combatir las prácticas y situaciones de exclusión social y, por el contrario, advierte la necesidad de generar protección social; (b) *pertenencia*, considera los lazos y redes sociales para fortalecer los valores y

compromisos del acuerdo social; (c) *reconocimiento*, que remite a los procesos de mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas, de valores u otro tipo que distinguen a la sociedad; asimismo, se puede inferir aquellas acciones dirigidas para que los ciudadanos logren percibir que los otros les aceptan y reconocen en la esfera no solo de lo público, sino de lo político y social, y (d) *legitimidad y participación*, en donde se describen las acciones destinadas para crear confianza institucional y la participación ciudadana en los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisión y la gestión pública.

**Tabla 1.** *Agenda política hacia el bienestar*

	2.1 Brindar atención a grupos discriminados para reducir las brechas de desigualdad sociales y territoriales.
	2.2 Garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, en todos los tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional.
	2.3 Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad
	2.4 Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, asistencia social y los medicamentos
	2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano, sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales.
Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en poblaciones y territorios.	2.6 Promover y garantizar el acceso al agua potable en calidad y cantidad, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas.
	2.7 Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible
	2.8 Fortalecer el ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio.
	2.9 Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación.
	2.10 Garantizar la cultura física y la práctica del deporte como medios para el desarrollo integral de las personas.

*Fuente: Elaborado con el Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, 2019-2024.*

La propuesta del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND, 2019: 34-36) sobre la *igualdad e inclusión social* enfatiza en atender diversos temas de un modo sistémico e institucional donde destacan argumentos como combate a la corrupción, la construcción de proceso de paz, seguridad y desarrollo de proyectos regionales que atienda diversos fenómenos relacionados con la exclusión social. En los rubros relacionados con la definición, análisis y puesta en marcha de programas sociales, el Plan aborda un conjunto de percepciones donde se propone crear cambios en la política pública y se considera fundamental para comprender su proceso de agenda formal y reglas de operación para la acción de gobierno en los siguientes años. En este caso, se sitúan los casos de los programas para el bienestar hacia personas adultas, programa de pensión para el bienestar a personas con discapacidad, el programa de becas para el bienestar Benito Juárez y el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Cabe aclarar que con la igualdad e inclusión social se busca atender las demandas o necesidades vinculadas a las políticas distributivas y redistributivas donde la finalidad esencial es lograr una mayor inclusión en aquellas poblaciones con mayor posibilidad de exclusión. Para el gobierno de la Cuarta Transformación, construir un país con bienestar significa garantizar el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad, los cuales serán garantizados por medio de una estrategia nacional de paz y seguridad. La tesis refiere a poner en el centro «a los pobres», en el sentido de que se prevé atender la pobreza y la marginación entre los sectores más indefensos de la población. En esta misma línea, y a nivel de la agenda institucional, es decir, de acciones más concretas y que implican el diseño de programas, se insinúa en varios de los programas la importancia de lograr que la mayor parte de la población obtenga el acceso a un sistema de protección social y a formar parte de los beneficios, producto del empleo, la salud, vivienda, educación y alimentación, entre otros, y como parte hacer realidad los principales principios que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PND, 2019: 35).

Respecto a las menciones que plantea el *Plan Nacional de Desarrollo* sobre el tema de *pertenencia*, es decir, aquellas valoraciones que tienen los individuos y que formulan para expresar o sentirse parte de una determinada colectividad, se plantean algunas aseveraciones importantes a nivel de la agenda

sistémica nacional. Por un lado, se promueve la tesis acerca de establecer o desear un país donde las diferencias sociales se acaben y se promueva la idea de crear oportunidades para todas y con el fin de acceder a los derechos inherentes a la persona, irrenunciables y de cumplimiento obligatorio. Por el otro, se advierte la necesidad de generar una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno (PND, 2015: 37-38). En síntesis, se puede afirmar que el sentido de pertenencia busca lograr una cohesión social por medio del acceso a los derechos sociales y económicos que resultan indispensables para el desarrollo humano y la colectividad.

A nivel de los programas sociales, el *Plan de Desarrollo 2019-2024* propone una sinopsis general acerca de los mecanismos necesarios para impulsar el fortalecimiento local, y generar un cambio en la concepción de la política social basada en la focalización y ahora centrada en procesos de asistencia, capacitación y análisis de las condiciones económicas existentes en las diferentes regiones y ámbitos del país. En este sentido, por ejemplo en los programas *Sembrando Vida*, *Cultura de la Paz para el Bienestar* y de *Reconstrucción*, se indica, respectivamente, la importancia que tiene compartir conocimientos y experiencias con los campesinos y aprender de la sabiduría de las personas respecto a su entorno; asimismo, se dice que es necesario promover la participación de profesionistas, instituciones académicas y pequeñas empresas, entre otras, para lograr el impulso de los programas y conseguir el fortalecimiento de la economía local; y, finalmente, se afirma que a nivel de la cultura y los procesos de paz nadie debe estar excluido y se trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural.

Ahora bien, y respecto al tema de *reconocimiento*, el Plan Nacional aborda un conjunto de propuestas donde se refuerza la tesis acerca de construir un país con bienestar con la creación de una política dirigida hacia el desarrollo, participación de la sociedad y trabajar en la modernidad desde abajo, sin excluir a nadie. De alguna manera, este planteamiento advierte que uno de los propósitos generales del gobierno es potenciar los procesos de desarrollo local con base en la colaboración entre los diferentes sectores, ámbitos espaciales y grupos. En este sentido, es interesante observar que

la visión para atender los problemas sociales se enmarca desde un enfoque multidimensional de la cohesión social a través de programas que tienen como finalidad identificar y enfrentar los problemas de forma colectiva. El enfoque de reconocimiento fortalece la construcción de ciudadanía a través del autorreconocimiento de las personas como miembros de la colectividad en la cual se expresan diversas formas y percepciones de la vida social y comunitaria. Así, la construcción colectiva implica la suma de las diferentes posturas políticas, condiciones socioeconómicas, espiritualidades, culturas, regiones e idiomas, ocupaciones y oficios, entre otras, con el fin de evitar manipulación política, desinformación y la represión abierta en las decisiones nacionales (PND, 2019: 46).

De esta manera, la construcción de una política pública integral hacia el bienestar requiere del fortalecimiento de la organización social y de la vida colectiva en el cual se pretende desarrollar los programadas sociales. Como se indica en el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad*, es necesario buscar la vigencia de los derechos de las niñas y niños, jóvenes e indígenas con discapacidad y evitar la marginación y el racismo de las y los mexicanos. En esta misma línea, el *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* establece la necesidad de impulsar procesos educativos y para erradicar todo tipo de violencia y con énfasis en la atención de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Aunque no se aclara de una forma más específica cuáles son los principales mecanismos y qué desafíos existen para su operación, las propuestas, en su conjunto, permiten aseverar que uno de los desafíos para cumplir esta labor será crear mecanismos de participación social y política para acompañar los procesos derivados de la gestión pública y aquellos que implican la construcción de ciudadanía más allá de la empatía, reconocimiento y sentido de pertenencia en las comunidades. En este tema o componente es importante destacar que también se busca, con el deporte fomentar políticas transversales para la activación física de la población en escuelas, centros de trabajo y espacios públicos.

Finalmente, y respecto a la *legitimidad* y la *participación*, el Plan señala la importancia de incentivar la intervención efectiva de los ciudadanos en el desarrollo local y en la vida pública. Un ejemplo es el *Programa Sembrando Vida*, el cual se propone impulsar la acción colectiva en sujetos agrarios mediante la creación de empleos y con la finalidad de generar autosuficien-

cia alimentaria. Como se ha dicho, la agenda sistémica señala una serie de elementos que se consideran generales y abstractos respecto a la definición político-institucional que se requiere para su correcta instrumentación a lo largo de poco más de cinco años de gobierno. No obstante, el Plan advierte que construir un país con bienestar es posible con base en la ampliación de la democracia basada en la intervención de los ciudadanos y en el fortalecimiento de la participación y la responsabilidad colectiva (PND, 2019: 40). En este sentido, es importante subrayar que si bien no hay precisión de qué forma se va a promover la acción colectiva en las comunidades más afectadas por la exclusión social y otros fenómenos, se plantea de modo general una estrategia que tiene que ver con recuperar las experiencias colectivas y el aprendizaje social para generar convivencia y confianza.

En síntesis, los contenidos esenciales de la Política hacia el Bienestar que se indican en el Eje 2, del *Plan Nacional de Desarrollo* se pueden agrupar en tres ámbitos principales de acción. Por un lado, encontramos las acciones que refieren fundamentalmente impulsar tareas destinadas hacia la lucha contra la corrupción y toda forma de exclusión social; por otro, el Plan propone una perspectiva intersectorial que se refiere a establecer los mecanismos de coordinación gubernamental que serán requeridos para trabajar en aquellas poblaciones más afectadas por el impacto de las políticas neoliberales y, por último, se infiere la importancia de la participación social en el diseño de todos los programas sociales donde se busca construir no solo relaciones de confianza, sino lograr procesos de inclusión social para hacer efectivos los derechos sociales y cumplir con los principios que se establecen a nivel constitucional.

Ahora bien, los avances que se expresan en el *Primer Informe de Gobierno 2019* (PIG, 2019) advierten que la mayor parte de los recursos se han invertido en los programas y acciones sociales federales (PND, 2019). De acuerdo con el Coneval, en 2018 había 158 programas en operación y para el 2019 se registraron 150 (Coneval, 2019). En este sentido, destacan 10 programas de suma importancia para impulsar el «nuevo paradigma» de la política social y se deriva que poco más del 80% de los recursos se utilizarán para el combate a la pobreza en general.

**Tabla 2 . Programas hacia el Bienestar (junio, 2019)**

Programa	Eje	Beneficiarios	Recursos ejercidos (millones)
Personas adultas mayores	Vulnerabilidad e inclusión social	7 480 998	53 347 000
Pensión para personas con discapacidad permanente	Reducir la pobreza en población vulnerable	691 590	881 77
Apoyo para niños y niñas de madres trabajadoras	Bienestar social e igualdad	188 060	625. 5
Programa Nacional de Becas	Desigualdad social y territorial	7.7 millones	-
Jóvenes Construyendo el Futuro	Empleo e inclusión social laboral	188 158	-
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Bienestar social e igualdad educativa	300 000	3398
Sembrando Vida	Bienestar de sujetos agrarios en comunidades rurales	18 192	Variable
Programa Nacional de Reconstrucción	Poblaciones vulnerables, inclusión y reconstrucción	-	Variable
Desarrollo Urbano y Vivienda	Inclusión social en vivienda	-	23.3
Tandas para el Bienestar	Inclusión laboral	99 814	598.9

Fuente: Elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 2019.

Como se puede apreciar en la tabla 2, el programa más importante del sexenio considera lograr la atención a las personas adultas mayores a través de una inversión de poco más de 53 millones de pesos. A junio de 2019, estas acciones lograron el registro de 7 480 998 adultos mayores, superando en 46% el padrón registrado en el año de 2018 (PIG, 2019: 127-128). Este avance, señala el programa, se traduce en un logro eventual para reducir las condiciones de vulnerabilidad a través de pensiones otorgadas. Otro de los programas importante donde se presume una inversión de recursos importante es el *Programa Nacional de Becas*; ahí se registra un padrón de cobertura a nivel nacional de poco más de 7 millones de beneficiarios. Si bien no se aclara un monto total de recursos debido a que existe una amplia categorización de

los apoyos, es posible señalar que este programa aglutina poco más del 20% del presupuesto que posee el gobierno federal y que con el presupuesto hacia el sector educativo se plantea la mayor inversión de los últimos 20 años.

Es importante señalar que el *Programa Prospera* impulsado en el gobierno de Enrique Peña Nieto facilitaba el acceso a las becas de educación básica de una forma focalizada a hogares en pobreza extrema y a través de comités de participación social, mientras que con el nuevo curso de la agenda política de Andrés Manuel López Obrador se prevé la entrega directa y sin intermediarios para evitar la corrupción. Los programas que integra esta iniciativa son: *Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar*, *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*, *Jóvenes Construyendo el Futuro* en su modalidad educativa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, *Programa Nacional de Becas de Educación Básica, Media Superior y Superior*. En su conjunto se expresa en el Informe que estas acciones tienen como finalidad revertir la desigualdad social y territorial en México, priorizando a las mujeres, a los pueblos indígenas y a los grupos históricamente discriminados.

Para el caso del *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, la inversión es de una beca mensual de 3600 pesos a jóvenes aprendices para que se capaciten por un periodo de 12 meses en empresas, instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil, y con el objetivo de que desarrollen habilidades técnicas y hábitos de trabajo para lograr su inserción al mercado laboral. Hacia junio de 2019, se registró que este programa operó con mayor énfasis en poblaciones con alto grado de marginación y que registran índices de violencia importante. El programa señala que se atendieron 188 158 jóvenes distribuidos en 92.8% de los municipios que presentan alta marginación y en 94% de los que tienen muy alta marginación. Aunque no se especifica un monto definitivo de recursos ejercidos, es posible señalar que este programa constituye una inversión importante y que junto con el *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* se prevé alcanzar poco más de 300 mil alumnos (PIG, 2019: 129-130).

Por otra parte, el *Programa Sembrando Vida* se propone contribuir al bienestar de las y los sujetos agrarios de las localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo social. De enero a junio de 2019, el programa atendió a 230 mil sembradoras y sembradoras en beneficio de 920 mil habitantes, así como canalizó recursos por 5 mil pesos mensuales a los

propietarios o poseedores de predios de 2.5 hectáreas para fines forestales, y se consideró un ahorro para el Fondo de Bienestar. Así, este programa se considera uno de los más exitosos debido a que propone trabajar en tres dimensiones: en lo social, el programa plantea generar una estrategia de formación y organización comunitaria que permita avanzar a recuperar el tejido social y promover las relaciones de cooperación y solidaridad comunitarias, así como lograr el empoderamiento de las comunidades mediante la toma de decisiones; en lo productivo, y a través de poco más de 1 millón de hectáreas del sistema agroforestal, se propone fortalecer el arraigo a la comunidad y lograr la soberanía alimentaria, mejorando el nivel de vida de las comunidades; y, finalmente, en lo financiero, lograr el impulso de la cultura del ahorro y del fondo de bienestar para crear empresas cooperativas y motivar la inclusión y soberanía financiera. Al finalizar el 2019, el programa registró poco más de 18 mil sujetos y se impulsó una producción de más de 52 millones de plantas en el país; de estas, más de 20 mil se destinaron para Chiapas, Tabasco y Veracruz.

En este marco, el *Programa Nacional de Reconstrucción* se impone en la agenda política como prioridad al plantear el apoyo a los damnificados mediante el impulso al trabajo, vivienda y servicios públicos, así como acciones destinadas para la construcción de escuelas, centros de salud, edificios públicos y templos, entre otros, que forman parte del patrimonio nacional. En este caso, existe una inversión variable en la medida de que hay diferentes diagnósticos para impulsar los apoyos por regiones, entidades y localidades y que, comúnmente, se realizan a través de fondos y programas especiales. Por ejemplo, el programa subraya que, debido a las lluvias e inundaciones presentadas en 2018, se destinaron 44.4 millones de pesos, de los cuales 21.79 millones fueron recursos del FONDEN y se impulsaron otras acciones para atender el daño a las viviendas, entre otras relacionadas con el apoyo a escuelas y patrimonio cultural (PIG, 2019: 132-140).

Por otro lado, el *Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda* autorizó 14 créditos por poco más de 23 millones de pesos para efectos de acciones relacionadas con el financiamiento, adquisición, reparación y reconstrucción de viviendas, entre otros apoyos relacionados con mejorar las condiciones de habitabilidad. Es importante aclarar que este programa hace una clasificación amplia respecto a los programas y mecanismos de coordinación entre el

gobierno federal, estatales y municipales, así como establece reglas de operación determinadas conforme a las necesidades que se detectan en cada lugar afectado, o que requiere del apoyo en este sector. Respecto al *Programa Tandas para el Bienestar*, el Informe indica que los recursos en 2019 ascendieron a poco más de 3 033.2 millones de pesos y se dispersaron 99 814 tandas por un monto de 598.9 millones de pesos; como se indicó, este programa tiene como objetivo fortalecer la actividad económica y el empleo para fomentar el desarrollo local y regional (PIG, 2019: 141-142).

Respecto a las políticas hacia la educación y la salud, el Informe señala que el gasto nacional en materia educativa pasó de 1 413 212.1 millones de pesos ejercidos en 2018 a poco más 1 453 461.3 millones (PIG, 2019: 143-172). De este número corresponde una parte a recursos de origen federal, estatal y municipal y fuentes privadas que, en su conjunto, se prevé lograr una mayor canalización de recursos al desarrollo educativo en diferentes ámbitos, ciclos escolares y niveles de operación educativa. En este rubro, y en apego a la política de austeridad presidencial, se plantea no solo optimizar el uso de los recursos, sino se advierte un recorte en el número de plazas y diversas partidas que venían ejerciendo organismos descentralizados.

En este marco, una de las inversiones más importantes de la actual administración es la constitución de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez, donde el Primer Informe señala que 100 universidades se encuentran en operación en sedes provisionales de distintas regiones pobres y marginadas del país, así como se reporta que 39 170 alumnos ya se encuentran y poco más de 6000 poseen becas y 815 docentes se encuentran contratados (PIG, 2019: 153). Respecto a la inversión en salud, se asegura que se dio prioridad a la atención primaria, así como se motivó la prevención en la comunidad, especialmente infantil. En este caso, lo montos de apoyo variaron de acuerdo con las necesidades y demandas expresadas por cada entidad, así como a la situación de desigualdad registrada en el país.

## IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU INTERPRETACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE LA 4T

Aunque la política hacia el bienestar en el primer año de gobierno destaca trabajar contra todo tipo de exclusión social y lograr la mayor cobertura para atender a la población que registra un mayor índice de pobreza y vulnerabilidad, es importante destacar que hay un reacomodo en las reglas de operación, así como en la gestión social para abordar sus mecanismos y procesos de trabajo. Asimismo, y de alguna manera, el cambio en la política social advierte una reconfiguración de la administración pública que es importante evaluar desde una perspectiva integral en cada programa, así como estimar los impactos registrados en el mediano y largo plazo para resarcir la pobreza y lograr la misión principal que se propone la política social del gobierno dominado de la Cuarta Transformación.

De acuerdo con Rolando Cordera (2008), en su trabajo *Política social y desarrollo en México*, en las últimas dos décadas la agenda social se ha replanteado para generar una concepción más amplia y general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En efecto, desde la década de los ochenta, el combate a la pobreza se impulsó en la agenda política institucional desvinculándose de la distribución del ingreso y del crecimiento económico. Durante la década de los noventa, en el contexto de las políticas neoliberales de ajuste económico y globalización mundial, y hasta un año antes de la llegada del gobierno denominado de la Cuarta Transformación, se puso especial énfasis en programas de transferencias directas a la población considerada en pobreza y marginación social y que, con base en un proceso de selección conforme a una clasificación minuciosa, se argumentó que se ganaría eficiencia y transparencia en la política social.

Si bien los programas *Pronasol*, *Oportunidades* y *Prospera*, principalmente, definieron una estrategia para atender el desarrollo de la salud, la educación y la alimentación donde, supuestamente, se deberían generar capacidades e impulsar el desarrollo de las personas, los resultados obtenidos para resarcir la pobreza –en sus diferentes dimensiones– señalan un avance limitado y existe la necesidad de replantear no solo las estrategias de gobierno creadas hacia el tema del bienestar, sino se advierte la definición de una nueva correlación de fuerzas hacia el paradigma del desarrollo, así como una revisión de

las estructuras económicas y las relaciones laborales, entre otros temas, para identificar los patrones de exclusión que han provocado un aumento considerable de la desigualdad económica entre la población mexicana. Desde la visión de Cordera:

la evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre el tema en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural [...] (Cordera, 2008: 49).

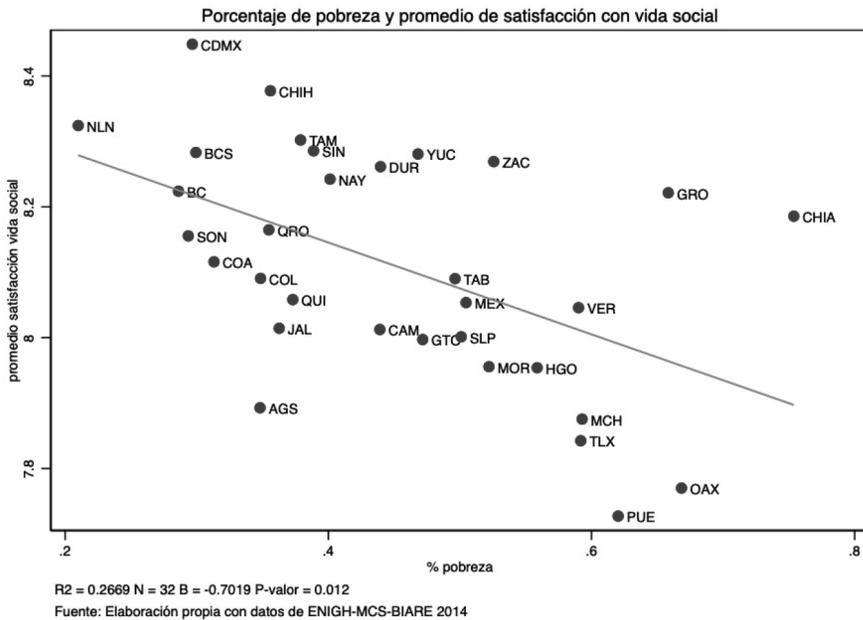
En efecto, la construcción de una política que atienda la cohesión social es imposible sin considerar el análisis del contexto económico global y la definición de una política clara hacia el crecimiento económico que, en su conjunto, permita superar la pobreza y disminuir la desigualdad registrada en las últimas décadas.

En 2004, la promulgación de la *Ley General de Desarrollo Social* significó un hito en la política social, ya que, entre otras cosas, estableció por primera vez una definición oficial de pobreza para ser adoptada por el Estado mexicano. La definición de una medida de pobreza multidimensional basada en nueve dimensiones o indicadores incluye entre estos el grado de cohesión social (artículo 36, inciso VIII). Sin embargo, la inclusión de un indicador de cohesión social en una medida integral de pobreza representaba diversos retos metodológicos para las fuentes de información disponibles. No obstante, la cohesión social representa una dimensión importante a ser considerada dentro de la evaluación sobre el nivel de bienestar de las personas; y, por tanto, resulta válido y coherente establecer que una persona puede ser pobre en tanto que no viva en una comunidad con un grado de cohesión social adecuado para satisfacer sus necesidades y desarrollo.

De tal forma que la asociación entre la cohesión social y la pobreza resulta un elemento importante en la configuración de las políticas sociales y la redefinición de estas dentro del nuevo paradigma propuesto por el gobierno federal actual. Como se mencionó en la sección 2, una manera adecuada para observar la cohesión social puede ser a través de medidas subjetivas en las que las personas reportan su nivel de satisfacción o percepción respecto a algunas

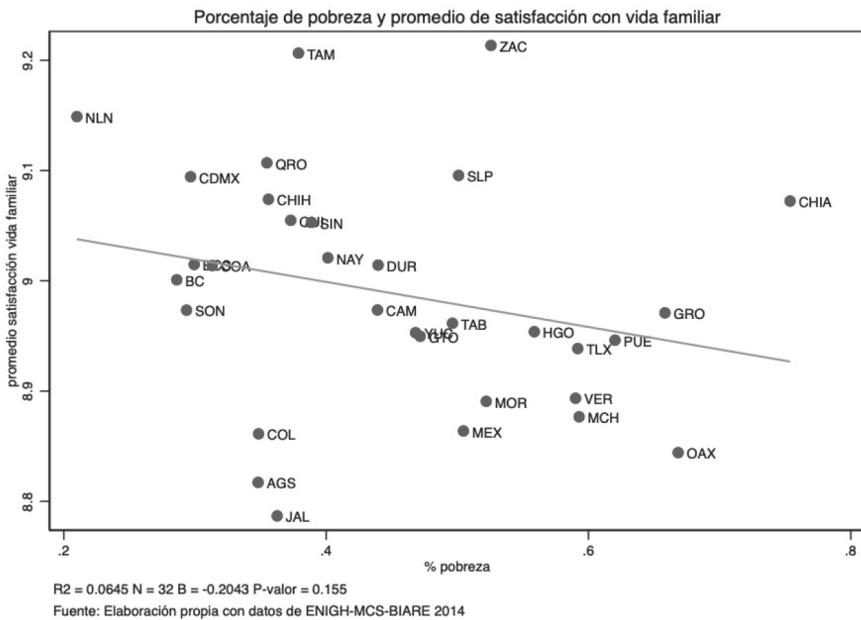
dimensiones de este concepto. Así, con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares-Bienestar Autorreportado (BIARE) 2014 (Inegi, 2014), analizamos algunos datos respecto a cuatro variables de percepción sobre factores o dimensiones relativas al grado de cohesión social y su asociación con el nivel de pobreza por entidad federativa.<sup>3</sup>

Gráfico 1.



<sup>3</sup> Los análisis en esta sección corresponden a la estimación de modelos lineales mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios de la forma:  $Prom_{cs_j} = b_0 + b_1 * Porcent\_pob_j + e_j$ , donde  $Prom_{cs_j}$  es el promedio de población con satisfacción en algún dominio de vida del Estado  $j$ ,  $Porcent\_pob_j$  es el porcentaje de población identificada en condiciones de pobreza multidimensional del Estado;  $j$  y  $e_j$  es un término de error aleatorio. En cada gráfico se muestra la bondad de ajuste para cada modelo (R2), el valor del coeficiente  $b_1$  asociado al término lineal  $Porcent\_pob_j$  (B) y el p-valor de la prueba bilateral de significancia del mismo coeficiente (P-valor). En este sentido, los valores B y P-valor sirven como referencia del grado de asociación y su significancia estadística entre las variables de percepción de cohesión social y el nivel de pobreza por entidades federativas (Ritchey, 2008).

**Gráfico 2.**



En los gráficos 1 y 2 se muestra el grado de asociación entre la satisfacción promedio con la vida social y con la vida familiar, respectivamente, y el porcentaje de población que vive en condición de pobreza multidimensional para cada uno de los estados de la República. Como se observa, la satisfacción con la vida social tiene una asociación negativa y estadísticamente significativa, lo que nos dice que en las entidades donde los niveles de pobreza son mayores se observan menores niveles de satisfacción con la manera en que las personas se relacionan con sus pares. En cuanto a la satisfacción con la vida o relaciones familiares, aunque se observa igualmente una asociación negativa, esta resulta no ser estadísticamente significativa. Los resultados del gráfico 1 nos muestran así que, considerando la satisfacción con la vida social como un indicador de cohesión social, esta última puede tener una relación significativa con el nivel de pobreza; a pesar de que la cohesión social, como se indicó, no fue considerada en la metodología elaborada por el Consejo

Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) por sus implicaciones metodológicas.

Asimismo, consideramos dos indicadores más que pueden relacionarse con el concepto de cohesión social: la satisfacción con el vecindario en el que se reside y la satisfacción con la seguridad ciudadana que se experimenta. Como señalamos en la sección 2, la cohesión social está también definida por la forma en que se desarrollan y entrelazan vínculos de amistad y relaciones interpersonales en los espacios en que viven y se desarrollan los individuos; asimismo, con el grado de seguridad que tengan estos sobre su persona y posesiones, es decir, que pueden conducir sus vidas con la seguridad de que esta no habrá de cambiar o de ponerse en riesgo por la prevalencia de actos delictivos.

Gráfico 3.

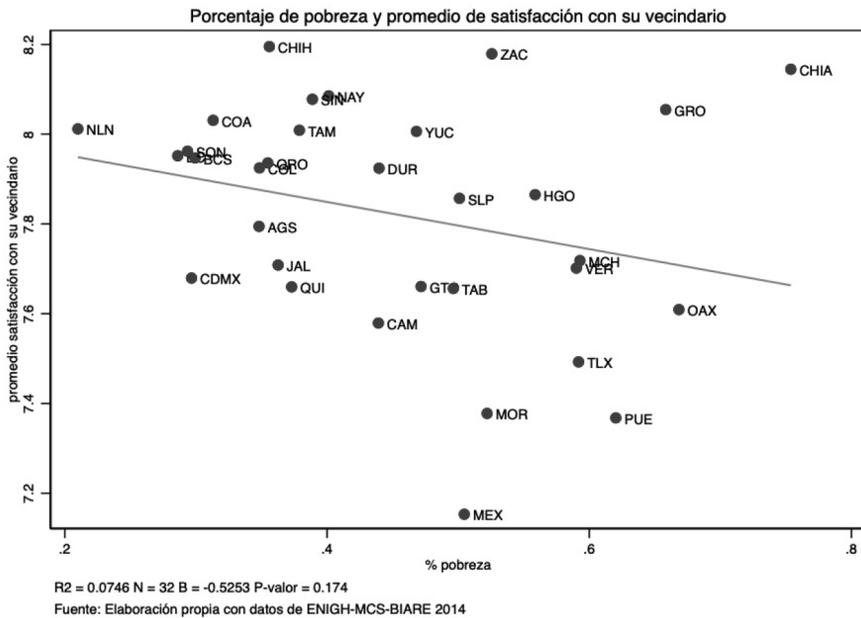
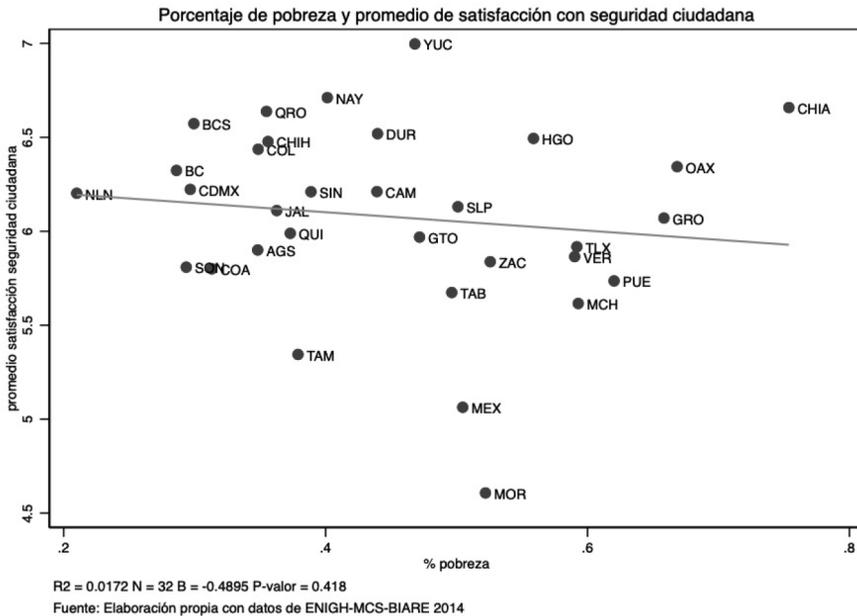


Gráfico 4.



En este sentido, el gráfico 3 nos muestra la asociación entre la satisfacción promedio con el vecindario y el porcentaje de población que viven en condiciones de pobreza multidimensional, resultando que esta asociación no es estadísticamente significativa, lo que se refuerza al ver que la dispersión de cada uno de los casos analizados (estados) es más amplia que en los indicadores anteriores. Observamos casos como Chiapas, Guerrero y Zacatecas que, a pesar de tener un porcentaje de población en pobreza mayor al 50%, sus niveles de satisfacción con sus vecindarios son altos. El gráfico 4 muestra la asociación entre el porcentaje de población en pobreza multidimensional y el nivel promedio de satisfacción con la seguridad ciudadana. Este último caso coincide que en el que observamos la asociación más dispersa y nula. La seguridad ciudadana, como un componente del grado de cohesión social, resulta no tener asociación alguna con el nivel de pobreza entre los estados de la República. Probablemente, el fenómeno de la inseguridad ciudadana, al ser un fenómeno más complejo y con profundas causas sociales, no está

asociado plenamente con una mayor o alta prevalencia de pobreza. Se puede observar que en los casos como los de los estados de México y Michoacán son en los que existe el menor nivel de satisfacción con la seguridad ciudadana y no corresponden a los estados con más altos niveles de pobreza (IMCO, 2020).

En su conjunto, estos resultados apuntan a observar que, medida por el grado de satisfacción con las relaciones de amistad, la cohesión social puede tener una asociación significativa con el nivel de pobreza por entidades, lo cual representa un elemento clave de cara a la búsqueda de una redefinición o transformación de las políticas sociales en cuanto a los temas o prioridades que se establecen en la agenda. En este contexto coincidimos con Rogelio Muñiz, quien señala que

el cambio de régimen propuesto por el presidente López Obrador ha avanzado muy poco en su primer año de gobierno e incluso se advierten riesgos de retroceso en materia de derechos y de regresión autoritaria en relación con los equilibrios de poder y con la institucionalidad del sistema político (Muñiz, 2020).

De este modo, para avanzar en la definición de una política integral y construir un sistema de bienestar se hace necesario llevar a cabo la reorientación del gasto público e incrementar los montos económicos destinados en el presupuesto de egresos hacia el sector salud y educación, entre otros rubros, así como emitir reglas de operación claras que permitan lograr una mejor redistribución y universalizar su cometido.

En suma, los alcances que pudiera tener la política social hacia la cohesión y el desarrollo en México se encuentran condicionados por una serie de elementos de naturaleza política y estructural que ciertamente es necesario atender para lograr la superación de la pobreza y la desigualdad. Por tal motivo, es importante analizar en qué medida se requiere la renovación de las capacidades políticas y administrativas del Estado, así como repensar el rol de la sociedad civil en la gestión pública de los programas para garantizar una mejor colaboración y eficiencia en los proyectos, entre otras acciones que tengan como finalidad impulsar la participación del sector privado en la construcción de la agenda política. En este proceso es importante acotar que lo que está en juego es la propia capacidad del Estado y la sociedad para

impulsar un proceso de integración efectivo y que permita abonar hacia la política de bienestar social. Esto advierte la necesidad de entender que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social deben estar en el centro del diseño de las políticas públicas, así como en la construcción y cooperación colectiva entre actores. Finalmente, alcanzar una agenda para la cohesión social no es solo una tarea exclusiva del gobierno, sino un desafío colectivo.

## REFLEXIONES FINALES

Este trabajo planteó analizar cuál es la importancia de las políticas públicas hacia la cohesión social y de qué forma se plantea la política hacia el bienestar por el Gobierno de la Cuarta Transformación en México. En este sentido, y con base en lo expuesto, se puede aseverar que la agenda política hacia el bienestar que promueve el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador plantea una alteración importante hacia el manejo de la política social y la cohesión social por medio de programas que tienen como finalidad la construcción de un sistema para el bienestar y con el objetivo de lograr la superación de la pobreza y la desigualdad registrada en el país.

En este proceso es necesario reconocer la agenda sistémica hacia el desarrollo social expresada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* y estimar su verdadero alcance hacia la cohesión social a partir de un conjunto de temas y prioridades que son fundamentales para lograr su cometido. Asimismo, se requiere considerar en el diseño y como prioridad la participación social y la inclusión de actores privados para atender el tema (conflicto) del crecimiento económico, así como adoptar mecanismos participativos para la planeación de la gestión gubernamental de los asuntos públicos y desarrollar políticas, programas y proyectos que fomenten la construcción de ciudadanía y la confianza institucional.

Si bien en las últimas décadas existe un cierto consenso respecto a la importancia que tiene el Estado en la construcción de una propuesta que logre mantener el contrato social, la actual política de bienestar que promueve el gobierno denominado de la Cuarta Transformación en México, específicamente en el *Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2. Construir un país con bienestar*, advierte una reflexión puntual para comprender la relevancia de las

políticas públicas hacia los principales problemas que afectan el desarrollo comunitario y la cohesión social basada en valores éticos y que contribuya a la gobernabilidad democrática.

La importancia de la cohesión social como concepto que guía las políticas sociales es relevante, ya que esta medida por la satisfacción promedio con la vida social y las relaciones de amistad tiene una alta asociación con el nivel de pobreza por estados de la República. Lo que quiere decir que, a pesar de haber sido una dimensión o indicador no involucrado en la metodología oficial de medición de pobreza, la cohesión social representa un elemento importante en el bienestar de la población y por tanto en la configuración de las políticas sociales. Asimismo, esto quiere decir que sí se observa una reconfiguración de estas políticas en el plan de gobierno de la Cuarta Transformación; esto es relevante, ya que comprende un fenómeno de alta incidencia en el nivel de bienestar experimentado por la población y con una amplia relación al nivel de pobreza observado en cada entidad federativa el país.

Se puede deducir que hay una muy buena intención del gobierno para abordar el tema de la cohesión social, pero el planteamiento que se infiere es general y requiere de una discusión más amplia donde se especifiquen los problemas del país relacionados con los índices de pobreza, desigualdad, formas de discriminación y exclusión social, así como que se realice un balance acerca de mecanismos asistencialistas y del control gubernamental que ha existido durante décadas en las diferentes regiones y comunidades del país. Asimismo, para estructurar una agenda de gobierno y definir una política integral hacia el bienestar, es indispensable contar con reglas claras de operación donde se conozcan los fundamentos legales, políticos e institucionales para su implementación y evaluación, y se vislumbre cuál es el lugar que tiene la participación social en este proceso.

Para concluir, no está de más señalar que los temas sobre cohesión social y desarrollo comunitario dialogan con múltiples perspectivas teóricas y empíricas que proponen valorar con mayor ahínco los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión que existen en una determinada sociedad. En el caso de nuestro país, es posible aseverar que hoy más que nunca se requiere voluntad política, construir confianza e incidencia desde la ciudadanía para enfrentar con mayor eficacia los problemas asociados con la pobreza. Finalmente, es

importante establecer una visión estratégica mayor para hacer frente a las contingencias –como exactamente el tema de las infecciones respiratorias causadas por el nuevo coronavirus (Covid-19)– y que debilitan no solo las acciones dirigidas hacia la cohesión social y el desarrollo de las comunidades, sino es posible que afecten la capacidad política del Estado para motivar el pacto social y fortalecer la gobernabilidad democrática en el mediano plazo.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L.F. (2001). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>.
- Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- Chapple, S. (2011). *Subjective Well-Being and Social Policy*. USA: Editor.
- Cobb, R. y Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA: John Hopkins University Press.
- Cobb, R., Ross, J., Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review* (70). <<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>>.
- Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia*. Santiago de Chile: Cepal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Listado de programas sociales del Coneval en 2019*. <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Inventario\\_2018.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2018.zip)>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta metodológica*. Ciudad de México: Coneval.

- Cordera, R. (2008). Política social y desarrollo en México. *Nueva Sociedad* (125). <<https://www.nuso.org/articulo/politica-social-y-desarrollo-en-mexico/>>.
- Delhey, D. (2016). Social Cohesion and Subjective Well-Being in Europe. *Journal Psychol*, 51(3), 163-176.
- Fernández, G., Castañeda, F., Baca, L. e Iglesias, A. (coords., 2016). *Léxico de la vida social*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Unam.
- Godínez, V. (2013). Reflexiones en torno a la cohesión social. Las políticas locales de cohesión social y territorial. En *América Latina en un entorno de crisis internacional*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2020). *La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*. <[https://imco.org.mx/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin- rumbo-destino-cier- to/](https://imco.org.mx/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin- rumbo-destino-cierto/)>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. <<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/164>>.
- Millán, R. (2016). *Sociopolitical Dimensions of Subjective Wellbeing: The Case of two Mexican Cities*. En M. Rojas (ed.). *International Handbooks of Quality-Of-Life. Handbook of Happiness Research in Latin America*, (pp. 297-323). Springer Science + Business Media. <[https://doi.org/10.1007/978-94-017-7203-7\\_18](https://doi.org/10.1007/978-94-017-7203-7_18)>.
- Mora, M. (2010). El desafío del análisis multidimensional de la pobreza. En Mora, M. (ed.). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México: El Colegio de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Muñiz, R. (2019). Primer año de gobierno: política social y cambio político. *Aristegui Noticias*. <<https://aristeguinoticias.com/3011/mexico/primer-ano-de-gobierno-politica-social-y-cambio-politico-articulo/>>.
- Pascual, E. y Guiteras, J. (2009). *Cohesión social y gobernanza democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. España: Junta de Andalucía Editor.

- Primer Informe de Gobierno (2019). *Poder Ejecutivo Federal de México*. <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>>.
- Rojas, M. (2015). Poverty and People's Wellbeing. En *Global Handbook of Quality of Life*. Dordrecht: Springer Netherlands. <[https://www.researchgate.net/publication/283675458\\_Poverty\\_and\\_People's\\_Wellbeing](https://www.researchgate.net/publication/283675458_Poverty_and_People's_Wellbeing)>.
- Sojo, A. (2018). *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas. Una perspectiva conceptual y metodológica renovada*. Madrid: Programa EuroSocial. <<https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/01-la-cohesion-social-democratica-como-guia-de-las-politicas-publicas.pdf>>.
- Stiglitz J., Sen A. y Fitoussi J.P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload112.pdf>>.
- Tassara, C. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: la experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. *Perfil de Coyuntura Económica* (23), 15-36.