

---

ANÁLISIS CONSTRUCTIVISTA DE POBLACIONES OBJETIVO  
EN EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” DEL GOBIERNO FEDERAL

Alejandro Espinosa Granados\*

INTRODUCCIÓN

“Oportunidades” es un programa desarrollado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) destinado a combatir la pobreza en las comunidades más marginadas del país mediante una estrategia multinivel que contempla la atención a grupos desprotegidos desde distintos focos de atención, los cuales influyen en la calidad de vida de los habitantes, tales como: la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, entre otros. Este programa se destaca por su continuidad, pues fue iniciado durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y se mantiene hasta la actualidad en el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012); sin embargo, sigue en sus patrones generales el modelo heredado del gobierno de Ernesto Zedillo con su programa “Progresá”, el cual perseguía objetivos similares aunque de menor alcance.<sup>1</sup> Si el lector se pregunta en qué radica su continuidad desde el ámbito de la teoría de las políticas públicas, quizá la respuesta más probable sería que se trata de un programa exitoso.

\* Maestro en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: aepinosagr@gmail.com

<sup>1</sup> Progresá, a su vez, rescató elementos de “Pronasol”, programa social del gobierno salinista. Para una reseña de las transformaciones de la política social en los últimos sexenios, véase Lomelí 2002, 165-194; una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México.

Parece ser que la ausencia, o más bien reticencia, a adoptar medidas de amplio impacto que conlleven soluciones integrales al problema de la pobreza ha llevado a considerar los programas de transferencia de recursos como la opción más viable en términos de efectividad y eficacia, tanto así que el Banco Mundial (2007) elogia el programa y estudia su replicabilidad en otros países. Con el ocaso del Estado benefactor y ante la carencia de recursos, los programas sociales destinados al combate de la pobreza deben centrarse estrictamente en la población más rezagada. A esto es a lo que se le llama focalización en la moderna política social, *targeting* o la identificación del segmento de población más vulnerable a los efectos de la pobreza extrema: “focalizar es la acción de dirigir los beneficios de una política pública hacia un grupo prioritario en espera de obtener el mayor impacto con los recursos disponibles” (Cruz, De la Torre y Velázquez 2006, 28). La tendencia a la focalización discurre en todos los ámbitos de las políticas públicas, convirtiéndose hoy día en una panacea. El Banco Mundial recomienda, ante la carestía de recursos, esta estrategia focalizadora como el modelo más adecuado para la implementación de políticas destinadas al combate a la pobreza.<sup>2</sup>

Esta tendencia focalizadora encaja muy bien en el modelo dentro del cual se pretende encuadrar el análisis, pues se intentará explorar desde el enfoque constructivista de las políticas públicas, los aspectos relativos al diseño de la política; sin embargo, al tratarse de una estrategia multinivel, será necesario acotar los alcances del trabajo y por lo mismo éste se centrará exclusivamente en la identificación de las poblaciones objetivo conforme al modelo de construcción social de las poblaciones objetivo, que tiene como principal exponente a Helen Ingram.

<sup>2</sup> “La visión focalizadora del bienestar colectivo fue una proposición del BM en el marco de sus propuestas privatizadoras (mercantilización) de las políticas sociales para concentrar el reducido gasto público en los grupos vulnerables y justificar el desmantelamiento de los servicios universales que fueron evaluados de manera negativa como un todo sin realizar ninguna distinción” (Vite 2007, 92-93).

La teoría de las políticas públicas constituye de esta forma una herramienta útil para evaluar programas como "Oportunidades", que según la óptica del enfoque constructivista podría constituir un ejemplo prototípico del diseño de una política pública a partir de la identificación de poblaciones objetivo. En este caso, la población objetivo es un segmento muy amplio, pues se refiere a personas en situaciones de pobreza y marginación a nivel nacional. A pesar de que se trata de un programa muy extenso, como se ha mencionado, el abordaje será principalmente teórico, por lo que no será necesario remitirse a los indicadores, sino únicamente se propone exponer los aspectos del diseño de la política pública en cuanto a las poblaciones objetivo.

Pese a que, normalmente, las estrategias de diseño de políticas consideran la creación de indicadores (algunas veces muy sofisticados) para la identificación de estas poblaciones, el lector también puede preguntarse sobre la construcción social de los conceptos de pobreza y marginación que definitivamente están cargados de una fuerte connotación cultural y que constituyen, sin lugar a dudas, un telón de fondo infranqueable.

Cabe aclarar también que no se trata de discutir el éxito del programa en sus pautas generales, sino de reconocer la estrategia de *targeting* y adecuarla al modelo constructivista de la teoría de las políticas públicas. De este modo, se amplía el espectro de dicha estrategia a otras aristas y no exclusivamente a su reducción estadística. Esta ampliación sugiere contemplar la focalización de los grupos rezagados como un constructo social, en donde las variables culturales y de interpretación sociológica cuentan con un peso insoslayable.

#### EL ENFOQUE CONSTRUCTIVISTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque constructivista se caracteriza por analizar el proceso de las políticas públicas como un proceso dirigido hacia poblaciones concretas. El espectro de las acciones puede ser tan amplio que debe focalizarse y señalar de manera más específica el rumbo o destino de las

mismas. Conforme a lo anterior, el primer paso sería identificar antes el objetivo de la política en cuestión, su objeto o destinatario. Como objeto o destinatario se entiende a las poblaciones objetivo (*target populations*) como los blancos hacia los cuales se dirigen las políticas públicas. Para llevar a cabo intervenciones en una sociedad compleja y multifacética, se requiere cada vez más separarla en grupos coherentes de acuerdo a determinadas características; sin embargo, la construcción de los grupos o su segmentación en *clústeres* es un tanto relativa y pueden definirse diferentes criterios para la asignación de los sujetos en un grupo u otro.<sup>3</sup> Con herramientas estadísticas pueden determinarse diversos grupos con base en indicadores, pero también sucede que los grupos comúnmente son constructos vagos o están establecidos en términos simbólicos-culturales.

Una vez atendido este primer aspecto puede comenzar a definirse, de la mano de Ingram, Schneider y DeLeon, el punto clave del análisis al que se refiere la construcción social de los grupos:

Para nuestros propósitos pues, la construcción social es un ejercicio de modelado del mundo, o cuando menos envuelve múltiples cursos en los cuales las “realidades” del mundo son definidas. Esto incluiría las imágenes, estereotipos y la asignación de valores hacia objetos, personas y eventos, que son los elementos que operacionalizan la política y las políticas (2007, 95).<sup>4</sup>

Puede observarse la delimitación que los autores hacen del concepto tan amplio que aparenta ser la construcción social, pues lo acotan a los aspectos de operación de la política pública; y efectivamente, la construcción social de los grupos es un proceso complejo que incluye una cantidad inmensa de variables, pese a lo cual, dicha construcción

<sup>3</sup> De acuerdo a las Naciones Unidas, existen cuatro métodos de focalización (*targeting methods*): 1. *Categorical or group targeting*, 2. *Means testing*, 3. *Proxy means testing* y 4. *Self-selection*. Para una explicación de éstos, véase Organización de las Naciones Unidas 2008, 230.

<sup>4</sup> La traducción es nuestra.

se centra únicamente en los aspectos que incumben directamente al proceso de la política pública a instrumentalizarse en el sentido de una agenda focalizada. Para ello parece necesario también profundizar el marco en el cual se analizan dichos grupos: “Utilizamos el término *target group* o *target population* para identificar aquellos grupos existentes, seleccionados para recibir cargas y beneficios a través de varios elementos del diseño de las políticas” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 95).<sup>5</sup> Así, las poblaciones objetivo dejan de ser un constructo vago o multitemático y se circunscriben en exclusiva al marco de las políticas públicas y, específicamente, a los elementos de diseño que derivan en la construcción social de dichas poblaciones.

#### LA POBLACIÓN OBJETIVO EN EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES”

El programa “Oportunidades” tiene como objetivo: “Desarrollar las capacidades para reducir la pobreza extrema. Para ello promueve la inversión de las familias más pobres en educación, salud y nutrición proporcionándoles subsidios en efectivo para alimentación y becas educativas a cambio de la asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela, así como la asistencia de la familia a la clínica de salud” (Secretaría de Desarrollo Social s. a., 20).

De acuerdo al objetivo enunciado, salta a la vista la idea de contemplar las transferencias monetarias como “herramientas” de desarrollo de capacidades. Las transferencias son el instrumento de la política pública en el más lato sentido del *output* sistémico, esta vez dirigido hacia un grupo identificable, compacto estadísticamente y, como se verá más adelante, coherente como construcción social.

No parece necesario ahondar en un programa que es ampliamente conocido a nivel nacional —y más teniendo en cuenta que no es propiamente el enfoque del trabajo—, sino que sería más congruen-

<sup>5</sup> La traducción es nuestra.

te aplicar los postulados del enfoque constructivista a los referentes empíricos del programa: “La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza extrema, donde el hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina” (Secretaría de Desarrollo Social s. a.)

Esta definición un tanto general se complementa con los aspectos metodológicos mediante los cuales se selecciona a las familias beneficiarias. Estos últimos aspectos no serán ampliados y más bien se concentrará la atención en algunos de los supuestos teóricos, especialmente los que se refieren a la reproducción de patrones culturales en cuanto a la construcción social de los grupos, pues el propósito consiste en hacer notar cómo se adecúa el enfoque constructivista a un ejemplo concreto de política social, examinando hasta dónde resulta posible relacionarlos. Para esto se aplicarán las seis premisas de la construcción social de las poblaciones objetivo, según Ingram, Schneider y DeLeon (2007), al caso específico del programa “Oportunidades”.

#### ANÁLISIS DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” SEGÚN EL ENFOQUE CONSTRUCTIVISTA

El punto de partida es la premisa de que el diseño de políticas públicas da forma a las instituciones y a una cultura más amplia a partir de los efectos instrumentales de la política y sus efectos retórico-simbólicos (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 97). Esta cuestión es de particular importancia, pues desde el punto de vista de este trabajo, el programa “Oportunidades”, además de los efectos instrumentales como política pública, lleva aparejada la reproducción de patrones culturales que perpetúan la construcción social de la población objetivo; es decir, de las personas en pobreza extrema. Así, el Estado mexicano “reproduce las relaciones de poder, las construcciones so-

ciales y la cultura institucional prevalecientes” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 97).<sup>6</sup>

Naturalmente, las condiciones cambiantes de la sociedad determinan el diseño también cambiante de las políticas públicas. Así, el programa “Oportunidades” cumple con una función bien clara, encomendada a aliviar la pobreza de las comunidades más rezagadas de la estructura social; sin embargo, retomando el argumento de que la política pública sirve a propósitos materiales y simbólicos, el recurso material justifica los apoyos y simbólicamente recrea el paternalismo tradicional del Estado mexicano hacia los grupos rezagados. Esta recreación tiene implicaciones más allá del mero simbolismo, pues a la vez promueve la institucionalización y la participación política de estos grupos; es decir, los incorpora y a la vez minimiza —en el sentido de la teoría de sistemas— los conflictos y las crisis de perturbación del sistema (Habermas 1975). Según las premisas del modelo:

1. Las anteriores afirmaciones pueden muy bien conectarse con la primera proposición enunciada por los autores y que reza de la siguiente manera:

Proposición 1: El diseño de políticas estructura oportunidades y envía mensajes variados hacia poblaciones objetivo construidas distintamente sobre cómo el gobierno actúa y cómo ellos serían *tratados apropiadamente por el gobierno*. Tanto las estructuras de oportunidades como los mensajes impactan las orientaciones políticas y los patrones de participación de las poblaciones objetivo (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 98).<sup>7</sup>

Puede encontrarse que los programas de apoyo también fomentan la participación política y la orientación de los receptores, pues la imagen que transmiten es incluyente y promueve la participación

<sup>6</sup> La traducción es nuestra.

<sup>7</sup> La traducción y las cursivas son nuestras.

de los grupos rezagados en los canales institucionales; la población objetivo se siente amparada y la imagen de confianza que transmite redundará en un fortalecimiento de la gobernabilidad.<sup>8</sup> Podría decirse que la dirección de la política social ya es contemplada como una estrategia de impacto múltiple.

2. La dirección e intensidad de la política pública focalizada tendrá muy en cuenta la construcción social del grupo, así como la imagen de éste:

Proposición 2: La asignación de cargas y beneficios a las poblaciones objetivo en política pública depende de su grado de poder político y su construcción social ya sea positiva o negativa como eje merecedor o no merecedor (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 101).<sup>9</sup>

La justificación de los apoyos a estos grupos rezagados descansará en la imagen que tenga la población objetivo en cuestión; su misma construcción social debe ser positiva para que los apoyos en forma de recursos erogados al Estado no sean vistos como despilfarros o –más cercano al caso mexicano– como prebendas que favorezcan a partidos políticos, gobernantes o candidatos a puestos de elección popular. Dentro de esta segunda proposición los autores distinguen dos dimensiones: la primera, la del poder político de la población objetivo o su valencia, y la segunda, su construcción social positiva o negativa y qué tanto contribuyen al bienestar general. Este segundo aspecto parece descansar en una óptica *rawlsiana* de la justicia distributiva, donde los criterios de asignación de recursos son justificables en la

<sup>8</sup> No sólo se debería incluir la participación en su estricto sentido político, sino la participación social en programas integrales que no únicamente abarquen esquemas de beneficencia, sino también incorporar a estas personas a redes de información y de compromiso ciudadano. Una descripción de esta estrategia se encuentra en Ziccardi y Mier y Terán 2008, 137-157.

<sup>9</sup> La traducción es nuestra.

medida en que dichos beneficios pueden traducirse en un beneficio a la estructura social del sistema en su conjunto.<sup>10</sup>

Parece adecuado identificar a los beneficiarios del programa “Oportunidades” como un grupo *dependiente*. Los dependientes tienen una construcción social positiva como merecedores de apoyos, no tienen un rol fuerte en la creación de riqueza nacional, son vistos como “buenos” dentro de la estructura social pero como menos merecedores de las inversiones e incentivos que los grupos aventajados. En palabras de Lautier, “la distinción entre los ‘buenos pobres’ (avergonzados) y los ‘malos pobres’, perdura. Desde luego no se les exige a los pobres buenos que sientan vergüenza (aunque...); se les pide que comprendan todo lo que se hace por ellos, y de sacarle provecho” (2002, 82).

Puede parecer problemática la caracterización de Ingram, Schneider y DeLeon (2007) sobre los beneficiarios como unos “buenos dependientes” fuera del contexto teórico. En realidad, dicha caracterización de los beneficiarios del programa “Oportunidades” como un constructo social contextualiza patrones que se observan desde el plano empírico. Un trabajo de investigación paralelo permite constatar estas hipótesis, las cuales sólo se citan como hallazgos preliminares (Espinosa 2011).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Amartya Sen ilustra esta paradoja con un criterio de ordenación lexicográfica, donde supuestamente siempre una mejora del peor situado redundaría en una mejora también de los mejor situados. Cabría preguntarse si este modelo podría ajustarse a la realidad o corresponde a una sociedad de completa abundancia; véase Sen 1976.

<sup>11</sup> Mediante un modelo de regresión logística basado en la Encuesta Nacional de Capital Social 2006, se ha procedido a determinar las probabilidades de ser beneficiario del programa de acuerdo a características socio-demográficas y prácticas y valoraciones culturales. Se presentan como variables significativas las siguientes, con sus respectivos cambios en las razones de probabilidad: 1) Ser hablante de lengua indígena (645 por ciento), 2) Sentirse alguna vez discriminado por su origen étnico (73 por ciento), 3) Estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación de que en México la ley protege a todos por igual (56 por ciento), 4) Confianza en las amistades (-11 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 5) Confianza en el gobierno (9 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 6) Confianza en la Iglesia (15 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 7) La calificación a los jueces en el respeto a los derechos humanos de

3. La tercera proposición enunciada por los autores se refiere a que los elementos en el diseño de las políticas serán acordes a la construcción social y al poder que posea el grupo considerado dentro de la estructura social:

Proposición 3: Los elementos de diseño de las políticas, incluyendo herramientas, reglas, fundamentos y estructuras de distribución, difieren de acuerdo a la construcción social y el poder de las poblaciones objetivo (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 104).<sup>12</sup>

Este argumento es bastante contundente, pues refiere el tipo de tratamiento que se da por parte del gobierno a las distintas poblaciones objetivo. Concierno tanto a la esfera instrumental y organizativa en las capacidades del gobierno como a una esfera de “relaciones públicas” donde la proyección de los apoyos estará claramente relacionada con el poder e imagen del grupo en cuestión. Pese a todo, pueden encontrarse algunos elementos de polémica; uno de ellos es la afirmación de que en la construcción social de los grupos, específicamente en el caso de los dependientes, éstos pueden sentir que la ayuda es inadecuada y degradante. Más allá de esto, debe tenerse en cuenta que “existe un vínculo cercano entre las herramientas de política pública y la focalización de sus construcciones sociales, ya sean positivas o negativas, pues tiene implicaciones en la efectividad de la política pública en cuestión” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 105).<sup>13</sup>

---

los mexicanos (-8 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), y 8) Haberse organizado con los vecinos para resolver alguna necesidad o un problema (46 por ciento). El modelo conformado permite constatar ciertas hipótesis de la construcción social del grupo objetivo y caracterizar patrones que se mantenían en el plano de la teoría. En primer lugar la creencia en que la ley protege a todos por igual y la confianza en el gobierno confirman el esquema paternalista. En segundo lugar el origen indígena y el sentimiento de discriminación muestran a un grupo rezagado con una construcción social positiva. Las otras variables deben ser examinadas con mayor detenimiento para su interpretación.

<sup>12</sup> La traducción es nuestra.

<sup>13</sup> La traducción es nuestra.

4. Las estrategias focalizadoras son, antes que nada, políticas públicas ya programadas y que, con base en sus elementos de diseño, contemplan poblaciones objetivo bien visualizadas. Dichas estrategias en muchas ocasiones pueden venir acompañadas de mecanismos clientelares, si no es que determinadas por éstos:

Proposición 4: Los hacedores de políticas, especialmente los políticos electos, *responden a la perpetuación* y ayudan a crear construcciones sociales de las poblaciones objetivo en anticipación a la aprobación o el visto bueno del público (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 106).<sup>14</sup>

Además del ya mencionado paternalismo de Estado, la trascendencia de la proposición anterior radica en tomar en cuenta que los beneficiarios del programa representan un universo de votantes probables, a su vez bien delimitado como una población objetivo.<sup>15</sup> Al tratarse de un programa de ayuda social a los grupos rezagados, es difícil que encuentre rechazo por parte de la mayoría de los sectores; a su vez, los beneficiarios apoyan la construcción social que se hace de ellos en aras de obtener su propio beneficio. Como ya se trata de un programa probado y que, de acuerdo a los indicadores, ha impactado positivamente en el bienestar de estos grupos, la construcción social sólo se perpetúa y la aprobación del programa ya no está en discusión, e incluso sólo se esperan los resultados de tipo legitimatorio desde la evaluación de las políticas públicas.

<sup>14</sup> La traducción y las cursivas son nuestras.

<sup>15</sup> Al respecto del programa “Oportunidades”, “llama la atención el hecho de que en años electorales municipales los municipios reciben en promedio menores recursos. Una posible explicación a este hecho radica en la naturaleza federal del programa. Si existe una utilización política, es más factible que el Ejecutivo federal trate de hacer una distribución temporal que beneficie a la población cerca de las elecciones federales y no de las elecciones locales, en donde actores políticos diferentes podrían apropiarse de los méritos del programa” (Somuano y Pérez 2009, 151).

5. Como ya se ha mencionado, el programa ha sido considerado exitoso desde el punto de vista de su evaluación (Cruz, De la Torre y Velázquez 2006); de modo que los cambios en su diseño son pequeñas variaciones, pues el programa cumple con sus funciones instrumentales y retórico-simbólicas. En este sentido, parece ser que la construcción social de la población objetivo ha sido tan exitosa que sus alteraciones serán muy graduales:

Proposición 5: La construcción social de las poblaciones objetivo puede cambiar, y el diseño de las políticas públicas es un importante, aunque ciertamente no el único, dispositivo para el cambio. Las semillas para alterar las construcciones sociales pueden comúnmente encontrarse en las consecuencias no anticipadas o no previstas de diseños de política previos (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 108).<sup>16</sup>

Dado que esta construcción social ha traído buenos resultados para ambas partes, no existe desde ninguna de ellas intenciones inmediatas para alterarla; con esto no quiere contradecirse la posición anterior del autor, donde se mencionaba que estas construcciones sociales tienen un arraigado sustento cultural, pero deben considerarse ambos aspectos y mirando desde la óptica de las políticas públicas, tiene que partirse desde un punto de vista instrumental, tal y como mencionan los autores: “Las construcciones sociales son inherentemente resistentes al cambio”(Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 108).<sup>17</sup> Aunado al hecho de que la construcción social de este grupo rezagado ya se encuentra anclada en una autopercepción de marginación, puede preverse desde el punto de vista del análisis que el programa seguirá prolongándose.

<sup>16</sup> La traducción es nuestra.

<sup>17</sup> La traducción es nuestra.

Por otro lado, el lector debe tomar en cuenta que estos esquemas de apoyos también están maximizando las diferencias entre los grupos que componen la estructura social. “Los grupos objetivo trabajan mediante las estructuras de oportunidad provistas en los diseños de políticas, y pueden en ocasiones influenciar sus propias construcciones sociales” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 110).<sup>18</sup> En otras palabras, el grupo aprovecha los canales institucionales para fortalecer su propia construcción social.

6. Los programas focalizados tienen como raíz una estrategia política o económica de fondo y su alteración depende en lo general y más profundo de un desvío de la estrategia macropolítica en la cual se encuentran insertos los programas sociales.<sup>19</sup>

Proposición 6. En los contextos de hechura de políticas, degenerativamente las diferencias en los diseños de política están relacionados con distintos patrones de cambio en las políticas (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 112).<sup>20</sup>

Considerando todo lo anterior, este punto confirma que el cambio en el diseño del programa “Oportunidades” obedecerá a un viraje extraordinario en el contexto político, pues si hasta el momento funciona y la construcción social del grupo es positiva, no existe razón para que su implementación sea abandonada. Sería interesante saber si posteriores cambios de gobierno o partidos en el gobierno darían una vuelta a este tipo de políticas de asistencia social; sin embargo, todo parece indicar que la construcción social del grupo en cuestión seguirá siendo cuando menos similar.

<sup>18</sup> La traducción es nuestra.

<sup>19</sup> La más clara referencia a este aspecto constituye el cambio de paradigma en el modelo de asistencia social del Estado mexicano, pasando del modelo de Estado benefactor al modelo neoliberal de Estado mínimo.

<sup>20</sup> La traducción es nuestra.

## CONCLUSIONES

Como se ha repasado a través del ensayo, las premisas del enfoque constructivista, especialmente en lo que se refiere a la construcción social de las poblaciones objetivo, pueden aplicarse al análisis de las políticas públicas en México, en este caso al programa “Oportunidades”. Es de especial utilidad este enfoque para examinar programas de asistencia social, donde la construcción de poblaciones objetivo es determinante.

Por otro lado, se ha insistido en el fuerte componente cultural de estas construcciones sociales y hemos observado cómo el gobierno no desincentiva estas construcciones culturales o identidades de grupos, sino que las consolida perpetuando esquemas paternalistas de apoyo estatal. El grupo rezagado, a su vez, aprovecha su construcción social en su beneficio, obteniendo los apoyos provistos por el Estado y también fortifica su construcción social, haciendo más sólida su identidad como grupo.<sup>21</sup> Mientras la construcción social de este grupo rezagado sea positiva, el Estado estará justificado para proveer los apoyos, los cuales parecen redundar en un beneficio de ambas partes, pues se contiene por un lado la inconformidad social de estos grupos hacia la acción estatal y la imagen del gobierno se ve beneficiada como promotor del desarrollo de los grupos vulnerables.

Finalmente, puede deducirse que el programa “Oportunidades” no variará mucho mientras la construcción social del grupo continúe siendo positiva. Sería imposible desdeñar el programa, ya que, como se sabe, ha contribuido con apoyos para los grupos más pobres del país y, por lo tanto, los más rezagados dentro de la estructura social. Pese a ello, los apoyos directos en forma de recursos monetarios mu-

<sup>21</sup> Curiosamente, se contraponen dos posiciones en cuanto a este aspecto; por un lado se han detectado fuentes de conflicto en las comunidades entre las familias favorecidas con los apoyos y las no favorecidas (Vite 2007, 98); mientras, por el otro lado, internamente las comunidades favorecidas, de acuerdo a la evaluación externa, no se observan efectos de disgregación en las comunidades, sobre todo en la cuestión de género, ya que las mujeres son quienes reciben los apoyos. Véase Cruz y Velázquez 2006.

chas veces no se traducen en el desarrollo integral de estas comunidades, pues “existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo” (Ordoñez 2008, 59). Además reproducen el papel paternalista del Estado mexicano, lo cual a través de la historia no parece ser su rol adecuado, sino que sería más importante fomentar el desarrollo e iniciativa en las comunidades para permitir crear estrategias integrales que puedan ayudar a combatir la pobreza desde la raíz. Tal y como señala Escobar, “el éxito de un programa de combate a la pobreza basado en una estrategia focalizada se puede medir en el corto plazo por el logro de mejores niveles de educación, salud y nutrición. No obstante, a mediano plazo, sólo puede descansar en la ‘graduación’ de los beneficiarios, es decir, en que logren una situación económica y de bienestar que les permita salir del programa” (2002, 210).

Debido a que estas estrategias integrales son complicadas de implementar y sobre todo son estrategias a largo plazo, por lo pronto los programas de transferencias monetarias constituyen incentivos que contribuyen al bienestar social y a la estabilidad de estas regiones con pobreza extrema.<sup>22</sup> Por último, debemos tener cautela con el uso que se da a estos apoyos y el modo en el cual la construcción social de los grupos podría ser utilizada con propósitos políticos y propagandísticos para favorecer intereses particulares.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. 2007. *Global Monitoring Report 2007*. Washington: Banco Mundial.

<sup>22</sup> En este caso lo importante sería describir más a fondo la estrategia del programa que parece ser una estrategia de corto plazo; algunos otros programas como el “Seguro Popular” podrían ser calificados como estrategias a largo plazo; sin embargo, en el caso de “Oportunidades”, más bien cumple con las características de una política de efecto a corto plazo. Véase Organización de las Naciones Unidas 2008, 231- 234.

- Cruz, Carlos, Rodolfo de la Torre y César Velázquez (compiladores). 2006. *Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. México: INSP.
- Escobar Latapí, Agustín. 2002. Progresas y los nuevos paradigmas de la acción social del Estado en México. En *El futuro del Estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 195-210. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.
- Espinosa Granados, Alejandro. 2011. Los beneficiarios del Programa Oportunidades. Un constructo social. (Inédito).
- Habermas, Jürgen. 1975. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder: Westview Press.
- Jusidman Rapoport, Clara (coordinadora). 2008. *Reflexiones sobre la política social*. (Consejo Consultivo 2004-2006). México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Lautier, Bruno. 2002. ¿Por qué es preciso ayudar a los pobres? Un estudio crítico del discurso del Banco Mundial acerca de la pobreza. En *El futuro del Estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 47-112. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.
- Lomelí, Luz. 2002. Una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México. En *El futuro del estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 165-194. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.

- Ordóñez Barba, Gerardo. 2008. Por una reforma solidaria de la política social en México. En *Reflexiones sobre la política social* (Consejo Consultivo 2004-2006), coordinado por Clara Jusidman Rapoport, 43-61. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Organización de las Naciones Unidas. 2008. *National Development Strategies. Policy Notes*. Nueva York: ONU.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87(2): 334-347.
- Secretaría de Desarrollo Social. Programa Oportunidades. <http://www.oportunidades.gob> (15 de abril de 2010).
- Sen, Amartya. 1976. *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza editorial.
- Somuano, María Fernanda y Gabriela Pérez Yarahuán. 2009. El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México. En *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, coordinado por María del Carmen Pardo, 133-171. México: El Colegio de México.
- Vite Pérez, Miguel Ángel. 2007. *La nueva desigualdad social mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán. 2008. Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En *Reflexiones sobre la política social* (Consejo Consultivo 2004-2006), coordinado por Clara Jusidman Rapoport, 137-157. México: Secretaría de Desarrollo Social.