



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**"LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO. ETAPA DE  
TERMINACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO DE  
LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS  
CONDICIONADAS (PROGRESA-OPORTUNIDADES-  
PROSPERA)"**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**ÁNGEL SANDOVAL RUIZ**

**DIRECTOR DE TESIS**  
**MTRO. DANIEL ORTEGA**  
**CARMONA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

A mi madre Marisol le agradezco por su cariño, apoyo y confianza incondicional. Eres un ejemplo de fortaleza, valentía, sabiduría y lucha. Sin ti nada de esto hubiera sido posible. Te amo infinitamente. Todos mis logros también te pertenecen.

A mi padre Mariano por mostrarme el valor del trabajo, del esfuerzo y la perseverancia. *Mientras mi corazón siga latiendo en mi pecho yo no te voy a olvidar.* Algún día nos volveremos a encontrar.

A Esteban por su amor, apoyo y comprensión. Eres un gran hermano, ser humano, un titán que no se ha dado por vencido y tu astucia siempre me contagia. Te admiro y te amo.

A mi mamá Clarita ya que le guardo una eterna admiración por ser el mayor pilar para toda su familia. Usted me mostró que la fuerza humana puede ser inagotable cuando de luchar por el bienestar de sus seres queridos se trata. Un abrazo hasta el cielo. Gracias por todo.

A mi mejor amigo Abraham por ser mi compañero de vida, por tenderme su mano siempre que la necesito y su fidelidad hacia mi persona. Mi amistad y cariño estarán para ti toda mi vida. Y recuerda que *no todo el mundo puede ser como tú y yo.* Te amo.

A mis amigos Román y Aldo por su amistad, por formar parte de uno de los proyectos más importantes de mi vida (SOFT GROUND). Siempre aprendo de ustedes a través de sus consejos, pláticas y regaños. Les amo.

A mis amigos Emilio Moreno y Emilio Alba por compartir su conocimiento conmigo y hacer de la Facultad un mejor lugar. Ustedes me han hecho crecer como persona y estudiante, sin su presencia nada de esto hubiera sido tan grandioso.

A mi asesor el Mtro. Daniel Ortega Carmona por su tiempo, apoyo y profesionalismo. Usted es un gran docente y académico, estaré eternamente agradecido por ser mi guía en este andar.

Agradezco a las y los profesores María de Jesús Alejandro Quiroz, Rubén Medina Estrada, Ledenika Mackensie Méndez González y Verónica Silva Castro por su tiempo, comentarios y observaciones realizadas para mejorar el presente trabajo.

Quiero agradecer a las y los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a todas y todos aquellos que intervinieron en el proceso de mi educación mi formación académica. Al igual, a mis amigos, amigas y familiares que me brindaron su amparo y cariño.

Por último, a quien me ofreció su apoyo, su amor incondicional y su cobijo durante un largo trayecto, por abonar siempre en mi formación profesional y personal. Estaré eternamente agradecido.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA PENSAR LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	6
1.1. ¿Qué es la política social? .....	8
1.2. Características contextuales de la política social .....	10
1.2.1. Contexto histórico .....	10
1.2.2. Modelos de política social en los regímenes de bienestar .....	13
1.2.3. Los valores en la política social.....	14
1.2.4. Objetivos y dimensiones de la política social .....	15
1.2.5. Política pública y política social.....	16
1.3. Enfoque de políticas públicas.....	17
1.3.1. Clasificación de la política pública.....	18
1.3.2. Ciclo de política pública .....	19
1.4. De la evaluación, al cambio o terminación de la política pública .....	22
1.4.1 Cambios en el espacio de las políticas .....	23
1.4.2. La terminación de política pública .....	27
<b>CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: DE LA POSREVOLUCIÓN A LA ETAPA MODERNIZADORA (INDUSTRIALIZACIÓN VÍA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y DESARROLLO COMPARTIDO)</b> .....	32
2.1. Posrevolución y reconstrucción del Estado mexicano (1910-1940).....	32
2.2.1. La industrialización vía sustitución de importaciones y el modelo de desarrollo compartido (1940-1982).....	38
2.2.2. Los primeros programas de atención a zonas marginadas .....	41
2.2.3. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)....	41
2.2.4. El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1976-1982 .....	43
2.3. El periodo de estabilización y ajuste económico .....	46
<b>CAPÍTULO 3. LA ARTICULACIÓN DEL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA</b> .....	50
3.1. La transición de la política social tradicional a la política focalizada.....	50
3.2. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) .....	51

<b>3.3. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)</b> .....	55
<b>3.4. Los programas de transferencias monetarias como eje central de la política social en México</b> .....	58
<b>3.4.1 El Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá)</b> .....	58
<b>3.4.2. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b> .....	61
<b>3.4.3. Programa de Inclusión Social Próspera</b> .....	64
<b>4.1. La terminación del Programa de Inclusión Social Próspera</b> .....	69
<b>4.2. Diseño del programa Becas para el Bienestar Benito Juárez</b> .....	79
<b>4.2.1 Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica</b> .....	81
<b>4.2.2. Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez</b> .....	82
<b>4.2.3. Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro</b> .....	82
<b>4.3. Diferencias entre el programa Próspera y las Becas para el Bienestar Benito Juárez</b> .....	83
<b>Conclusiones</b> .....	88
<b>Fuentes de consulta</b> .....	92

La presente investigación estudia y analiza los modelos utilizados en el marco de la terminación de políticas públicas. El marco teórico se construyó con base a la literatura existente, misma que se menciona a lo largo de la tesis. El objetivo de este trabajo es abonar y contribuir al estudio de la etapa de terminación, haciendo mención que si bien es uno de los temas que ha generado menor interés en la comunidad, existen investigaciones previas aplicadas en casos de programas nacionales como el de DeLeón y Hernandez (2001) *“El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México. Estudio comparado de terminación de políticas”*; Rubio (2016) *“La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México”*; Gutiérrez (2019) *“¿Por qué unos programas públicos terminan y otros no?: análisis comparado de los programas de comedores comunitarios del Gobierno Federal y del Gobierno de la Ciudad de México”*; Cortés (2021) *“La terminación del Seguro Popular y el diseño del INSABI para atender enfermedades catastróficas en la población sin seguridad social”* y Carrasco (2021) *“Análisis del enfoque de terminación en políticas públicas: El caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social”*. Ante dicha situación, este proyecto pretende profundizar y ser parte del proceso de construcción teórica del área.

## INTRODUCCIÓN

La pobreza como problema permanece, crece y se perpetúa por acciones u omisiones del Estado. Si bien, como menciona Ceja Mena (2004), en el plano nacional e internacional se cuenta con una red de instituciones dedicadas a combatirla, nos encontramos ante un panorama de persistencia y acentúo de la problemática en ciertos grupos y regiones.

En el año 2015, dentro de la declaración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se incluye, como primer objetivo, la erradicación de la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Siendo un tema relevante dentro de la agenda internacional debido a las complicaciones que trae dicho problema, reconociendo que sus alcances no se limitan a la falta de ingresos, puesto que afecta el acceso limitado o nulo a servicios básicos necesarios para el desarrollo humano.

En el caso de México, pese a encontrar un incremento sustancial en el presupuesto en el ámbito social, existencia de una amplia gama de programas y considerable cobertura de la política social, los resultados han tenido un impacto magro en cuanto a la reducción de la pobreza. Con ello, surge el incumplimiento y obstaculización de determinados derechos, los cuales se encuentran comprometidos sistemáticamente.

Ante ello, permanece una deuda social histórica por el inacabado cumplimiento de los ideales de justicia social e igualdad plasmados en la Constitución y los tratados internacionales. Pues si bien, existe el reconocimiento jurídico e institucional, no se han logrado consolidar los medios suficientes para su cumplimiento. La intervención del Estado aún tiene pendientes en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad que les permitan desarrollarse.

Dicha condición vulnera los derechos sociales y económicos de manera interdependiente y su reproducción es continúa debido a la ineficiencia de las medidas para atender las carencias asociadas en los ámbitos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales.

Ante dicho contexto de creciente desigualdad y aumento de las brechas sociales, cobra sentido e importancia el estudio y análisis de la política social para comprender dónde se sitúa y hacia dónde se dirige. Principalmente porque ha sido mediante los programas que la conforman, la atención a los problemas que aquejan a diversos grupos de la población.

En este sentido y con mayor amplitud, es aquella intervención pública dedicada a impactar en el bienestar de la sociedad para asegurar y facilitar sus condiciones de vida. Dentro de sus objetivos se encuentra reducir las inequidades sociales, construir cohesión social y dotar de medios necesarios para el desarrollo individual, los cuales se traducen en la provisión de ingresos y servicios sociales (salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda).

La política social responde a unas coordenadas históricas, a un tiempo fuera del cual ésta pierde su significado (Fernandez & Caravaca, 2011, pág. 6). Bajo esta perspectiva, en el caso mexicano, su estudio nos puede conducir desde su génesis con la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la instauración del modelo neoliberal en 1982.

El periodo de 1917 al gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se da cuenta de una fase en la que la política social se concentró principalmente en el ámbito educativo y los programas de salud. El papel del Estado cobraba una vocación intervencionista tanto en lo social como en lo económico, con una visión paternalista y una tendencia hacia la corporativización de las organizaciones obreras y campesinas.

A partir de 1940 y hasta 1982, se articuló la política social con el modelo de organización económica, el cual estimuló a la industrialización como estrategia principal para el crecimiento. Con ello, los esfuerzos gubernamentales se enfocaron en proporcionar una base de apoyo social dirigida, principalmente, a aquellos que formaban parte del proyecto a través de la prestación de servicios como la educación, la salud y la vivienda.

Lo anterior ocasionó la conformación de un régimen de bienestar fragmentado debido a que la cobertura de la seguridad social y la prestación de los servicios

sociales fueron excluyentes, puesto que los beneficios eran para un grupo en específico conformado por los trabajadores urbanos formales. Al comenzar la década de los años sesenta fue notorio el incumplimiento de la premisa en cuanto a que el modelo producía *per se* un mejoramiento en la distribución del ingreso, y mejoraba las condiciones de vida de los grupos marginados.

Fue todo lo contrario, puesto que dicho modelo se caracterizó por provocar una mala distribución del ingreso entre el campo y las regiones urbanas, a pesar del crecimiento económico logrado. En consecuencia, se generaron exclusiones que fueron profundizadas a lo largo del tiempo y principalmente causadas por el modelo económico rapaz implementado.

Posterior a la crisis de la década de los años ochenta, el proyecto enfocado al mercado interno y la industrialización tuvo una reorientación radical hacia la apertura económica, las políticas de estabilización y ajuste recomendadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Con ello, comienza el periodo neoliberal en México caracterizado por el adelgazamiento del Estado y sus responsabilidades sociales, dejándolas así a las fuerzas del mercado como único medio necesario.

Con la finalidad de la reactivación de la acumulación capitalista y la redistribución del poder por parte de las élites la forma planificadora y rectora del Estado sufrió una consumación, al igual que su revestimiento social. El nuevo trazo impuesto se materializó en la reducción del gasto social, el detrimento del valor y de la calidad de lo público en los servicios ofrecidos y el reordenamiento del cómo atender a la pobreza.

Dicha estrategia se fundamenta en dos axiomas: la escasez de los recursos por parte del sector público y la necesidad de focalizarlos para alcanzar los mayores impactos sociales y económicos con el menor costo posible. En segunda instancia y por consecuencia del primer punto, se debe dar prioridad al mejoramiento de la productividad de las familias en pobreza extrema (Ornelas, 2006, pág. 87).

Este tipo de programas otorga transferencias monetarias o en especie a familias que, de acuerdo a criterios de selección, se encuentran en situación de pobreza o

pobreza extrema. Para ser un beneficiario y acceder a las mismas se requiere cumplir con una serie de requisitos establecidos, el concepto de corresponsabilidad dicta que para salir de la condición no es suficiente el apoyo gubernamental sino también se requiere el cambio de conducta individual.

Su finalidad es dotar de capacidades para fortalecer a los beneficiarios a través de áreas como la educación, alimentación y salud. Se concibe así, a las personas como agentes económicos racionales que requieren atención para salir de su condición y romper la cadena intergeneracional de pobreza.

Su desarrollo tuvo un proceso diferenciado a lo largo de América Latina y en México se adoptó para posteriormente consolidarse como uno de los ejes principales de la política social en el año de 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Bajo la misma lógica, la arquitectura institucional tuvo continuidad durante los siguientes tres sexenios con los programas Oportunidades y Prospera, presentando cambios incrementales para adaptarse a las condiciones de su tiempo.

Dichas medidas consolidaron la visión minimalista y sesgada de la pobreza, ya que la redistribución del ingreso se limitó al gasto público y las acciones se dirigieron, principalmente, en las poblaciones rurales. Bajo el paradigma neoliberal, las instituciones del Estado destinadas al mejoramiento de los niveles de bienestar social han reducido su capacidad o han sido eliminadas, además se ha acentuado el deterioro en la calidad y cobertura de los servicios públicos.

A partir del año 2019, la administración de Andrés Manuel López Obrador abrogó el decreto mediante el cual se creó la Coordinación Nacional de Prospera y transfirió los recursos al programa de Becas para el Bienestar “Benito Juárez”. Aunado a lo anterior, se implementaron una serie de programas con la finalidad de atender a grupos vulnerables y así comenzar la transición hacia el paradigma posneoliberal.

A pesar de ello, los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021), arrojan que en un periodo de dos años de 2018-2019 la pobreza moderada y extrema ha incrementado, teniendo como resultado un

contexto adverso que ha afectado en mayores proporciones a los hogares del territorio a nivel nacional. Dicha persistencia nos orilla a cuestionarnos sobre el mantenimiento de las acciones para resolver la problemática y plantear hacia dónde debería dirigirse la política social actual.

## **CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA PENSAR LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA**

En este capítulo se abordará el marco teórico y conceptual de la política social, así como el enfoque metodológico con el que puede ser estudiada. En primera instancia se expondrán distintas definiciones e interpretaciones con el objetivo de establecer una explicación del término desde el cómo surge y adopta diversas dimensiones, objetivos y valores emanados del modelo en el que se encuentra insertada.

El apartado posterior del primer capítulo, se centrará al análisis del modelo por etapas de las políticas públicas a partir de un enfoque heurístico. Considerando dicho modelo, se enfocará en el sub enfoque de la terminación de políticas públicas, abordando las investigaciones y los instrumentos analíticos ofrecidos por diversos autores expertos en el tema.

Para construir una definición de política social resulta menester partir desde su surgimiento, esto permite comprender la lógica de su establecimiento y las problemáticas a las que responde. El uso del concepto se remonta a finales del siglo XIX, en Europa, trata de significar las acciones que desde el Estado se adoptaron para disminuir los efectos que había traído la industrialización en las condiciones de vida, principalmente en la de los trabajadores.

Este conjunto de problemáticas significó “un divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas” (Castel, 1997, pág. 17). Esta toma de conciencia de los movimientos sociales y algunos gobernantes sobre las implicaciones de la implementación del sistema económico capitalista, llevo al reconocimiento de la cuestión social<sup>1</sup> y a la necesidad de tomar medidas para tratarla.

---

1 Siguiendo a Mallardi (2015), se considera que la cuestión social presenta cuatro características fundamentales: es producto del capitalismo, supone una tendencia total que afecta de manera particular y diferenciada a distintos sectores de la población, implica el empobrecimiento de la clase trabajadora en relación con el enriquecimiento de la clase de los sectores capitalistas y es consecuencia de la movilización de distintos sectores.

Las primeras políticas sociales se concentraban principalmente a mejorar las condiciones de los trabajadores y establecer niveles de bienestar social por parte del Estado. Se perfila una nueva relación que pasa de la caridad al desarrollo de ciertas regulaciones de contención vinculadas a los problemas y transformaciones sociales.

En primera instancia se pueden identificar las regulaciones de seguridad social de Otton Von Bismark, en Alemania, y la legislación de protección al trabajo con la Ley de Indemnización de Trabajadores en Inglaterra. Estas primeras intervenciones estaban ligadas al mundo laboral y desarrollaron esquemas de seguros por accidentes, enfermedades y un sistema de jubilación.

Un segundo momento de despliegue de la política social se da a partir de la conformación del Estado de Bienestar en la década de 1940. Este modelo impulsado desde la socialdemocracia (edificada en Alemania, Francia e Inglaterra, por mencionar algunos), se conforma por una serie de disposiciones jurídicas con carácter universal que reconocen derechos como la seguridad social y la provisión de servicios públicos (salud y educación primordialmente), al igual un nivel mínimo de calidad de vida que podía ser asegurado a través de transferencias monetarias a grupos específicos como enfermos y desempleados.

Esta ampliación y generalización de las acciones gubernamentales hacia la población se vio afectada y detenida por una crisis vivida en los últimos decenios del siglo XX. En dicha situación convergió un orden financiero que reconoció la limitación de recursos poseídos por el Estado, cuyo uso debía ser aplicado mediante criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia. Derivado de lo anterior se estableció el tercer orden de índole ideológico, el cual pugnó por la disminución de la intervención estatal, la privatización y el libre mercado.

Si bien, el bienestar entró a la esfera de las preocupaciones del Estado no se debe entender como una preocupación genuina y única por la búsqueda de la igualdad, ya que, como menciona Titmuss (1981), los efectos de la política social no solo tienen efectos redistributivos, también pueden dar como resultado el reforzamiento de la posición de los privilegiados. Es entonces y a su vez, una herramienta de legitimación del modelo capitalista para refrenar los conflictos sociales. No

obstante, este concepto requiere un análisis con mayor profundidad debido a la complejidad que significa delimitarlo.

El análisis de dichos elementos contextuales se retomará en los siguientes apartados, retomando otros factores que se encuentran enmarcados dentro de determinados espacios temporales y que, son necesarios para comprender de manera conjunta.

### **1.1. ¿Qué es la política social?**

Es importante mencionar lo complejo de dar una definición única para referirnos a la política social, ya que, es un término mutable y materializado desde distintos matices. Su construcción descansa en contenidos ideológicos<sup>2</sup>, éticos y prescriptivos, por lo tanto, su lógica y funciones han sido alteradas diacrónicamente.

A causa de lo anterior, es necesario exponer un abanico de definiciones que, permitan recuperar algunos aspectos ontológicos e históricos para hacer operable el concepto con el fin de desenmarañar la complejidad del mismo. Para este breve recorrido se darán algunas aproximaciones que pueden ser útiles para su estudio.

Como se ha mencionado anteriormente, la política social ha sido una herramienta para enfrentar los estragos consecuentes de las diferentes formas de acumulación capitalista. Es una respuesta compuesta del Estado: por un lado, busca cubrir las necesidades de la sociedad y a su vez evitar tensiones.

Para cubrir esas necesidades es a través de la intervención pública que se “incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida general” (Mongut, 2014, pág. 21). A su vez, la prestación de bienes y servicios de manera equitativa hacia la sociedad es otro instrumento, para no solo alcanzar el bienestar sino también la justicia social.

La política social sitúa a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas (Ortiz, 2007, pág. 6), ya que ésta determina las condiciones bajo los cuales se

---

<sup>2</sup> Dimensión en la que se producen prácticas y mecanismos acordes a una doctrina o conjunto de ideas. Por ejemplo, las reformas sociales implementadas en Europa durante la segunda posguerra por los partidos socialdemócratas, las cuales rechazaban la premisa del *laissez faire* e impulsaban la participación del Estado en la economía.

llevan a cabo las relaciones entre el Estado y la sociedad, con el propósito de mejorar el bienestar. De acuerdo a Esping-Andersen (citado en Aguirre, 2009, pág. 235) “se caracteriza por constituirse en la provisión pública de: bienes y servicios destinada a proteger a la población frente a los riesgos de clase, vitales e intergeneracionales”.

Cabe destacar que la política social en si misma puede tener efectos de redistribución o en su defecto de mantener y revitalizar a las altas clases sociales. A pesar de atribuirle *per se* un origen de compensación de desigualdades, sus alcances y fines pueden estar subordinados a la política económica y al grupo político o gobernante en turno.

Retomando otra aproximación conceptual y siguiendo a Donati (1985), se puede definir a la política social como:

Una forma de reflexividad; es más, como la forma específica de reflexividad política que la sociedad moderna y contemporánea ejerce sobre sí misma. Y el Estado social contemporáneo sería la expresión del sistema general de acción societaria en orden al bienestar social (Donati, 1985, pág. 50).

Esta conciencia tomada por la sociedad ha encauzado las acciones del Estado hacia un esquema que busca garantizar y protegerlos derechos ciudadanos. Ha sido mediante diferentes etapas históricas, que se ha logrado, la conquista de condiciones mínimas reconocidas jurídicamente e institucionalizadas.

Se reconoce, en principio, a la política social como una respuesta por parte del Estado para ordenar a la sociedad, contener sus demandas y resolver los conflictos, cubriendo así todo aquello que no se puede satisfacer a través de los mecanismos del mercado y no son más que resultado de las contradicciones del sistema económico capitalista.

La política social es “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población” (Montoro Romero, 1997, pág. 34). Dichas necesidades son definidas en función del contexto histórico, el conjunto de valores, el sistema económico y la ubicación geográfica. Su tendencia es la

evolutiva y responden a la dinámica de las circunstancias. Por lo que la lista de necesidades sociales ha sido cambiante y se ha ido acrecentando.

El universo de atención por parte de la política social abarca rubros como el empleo, la protección social, la vivienda, la educación y la salud. Sin embargo, su dimensión se determina por elementos de índole económica e ideológica, que ha transitado de un modelo del bien común y universal a un proyecto de intervenciones focalizadas, acordes a la coyuntura.

En resumen, se entiende a la política social como un mecanismo compuesto de medidas e intervenciones del Estado que responden a un conjunto amplio, diverso y cambiante de cuestiones de índole social. La cual, al ser un acto estatal, se define, construye y subordina a la organización del mismo, sus alcances y limitaciones.

Es evidente la amplitud del concepto y su creciente desarrollo ligado al Estado de Bienestar con sus diversas aplicaciones geográficas. Sin embargo, se puede determinar sus características generales: contexto histórico, determinada por la voluntad política (conjunto de valores), con objetivos y dimensiones mutables.

## **1.2. Características contextuales de la política social**

### **1.2.1. Contexto histórico**

Desde su génesis la política social se ha transformado de manera constante, no se le podría entender sin ubicar sus pilares en función a su época. Su origen se remonta a finales del siglo XIX, como medida para atender los factores políticos, económicos y sociales derivados del proceso de industrialización.

Dicho acontecimiento provocó la expansión del capitalismo y con ello una serie de luchas por parte de los trabajadores con el objetivo de mejorar las condiciones laborales y sociales. Estas demandas buscaban el reconocimiento de sus necesidades a través de mecanismos jurídicos emanados desde los Estados.

Diferentes luchas demostraron la trascendencia de establecer niveles mínimos de bienestar social garantizados por el Estado. Es en Europa Occidental donde comienzan a dibujarse esquemas de seguridad social, específicamente en Alemania y Reino Unido, cabe resaltar que este acto no era fundado en la

benevolencia de los gobernantes, sino buscaba evitar la deslegitimación del modelo liberal.

A pesar de los “avances”, el Estado liberal sufría un agotamiento evidente y los movimientos revolucionarios trajeron consigo cambios políticos, sociales y económicos. La redefinición del papel del Estado en la esfera social resultó inevitable y una serie de cambios en su intervención fueron la alternativa para hacer frente a la incapacidad del libre mercado.

La siguiente generación de políticas sociales fue albergada por el Estado de Bienestar (o *WelfareState*) las cuales ampliaron el espectro de su atención generando medidas universales para alcanzar el bienestar social. Su influencia se aloja en la política fiscal del economista John Maynard Keynes, las cuales buscaban amortizar los efectos de la crisis.

De esta forma, las aspiraciones colectivas de bienestar y justicia social se hicieron positivas desde el punto de vista jurídico al incorporarse al Derecho vigente, pues quedaron amparadas por las leyes y, una vez más, se colocaron bajo la responsabilidad de un Estado que reconocía las demandas de igualdad y equidad social por las que luchaban los grupos revolucionarios, y tan las hizo suyas que decidió encargarse de la definición y atención de la problemática casi sin consultar a los directamente interesados, ya sea por los beneficios o los perjuicios que de ello se derivaban (García, 2014, pág. 87).

El bienestar no es solamente una forma de justificar la intervención del Estado en el sistema capitalista, es también un conjunto de luchas ganadas por parte de la clase trabajadora en la interminable batalla contra las clases opresoras. En otras palabras, una emancipación de la sociedad, sus derechos y nivel de vida de los mecanismos del mercado.

En la década de los años setenta del siglo XX, comienza la crisis del Estado de Bienestar la cual es “resultado de varios factores: el cambio económico y social, la globalización, el neoliberalismo (entendido como una corriente político–ideológica)” (Gálan, 2009, pág. 336). En esta etapa se reduce la intervención del Estado en los asuntos públicos y por ende existe una afectación a la esfera social. Se caracteriza por la reducción del gasto social, focalización de la atención y una lógica individualista que pugna, discretamente, por la sobrevivencia del más apto.

Dentro de las consecuencias tangibles que ha traído el sistema hegemónico neoliberal se puede observar el aumento de la desigualdad y la ampliación de las brechas de desigualdad entre pobres y ricos (Stiglitz, 2012). Se puede argumentar que, desde su concepción, el neoliberalismo fue un proyecto para restablecer las condiciones de acumulación de capital y revitalizar el poder de las elites económicas, configurando un nuevo patrón de producción y acumulación que no derivó en la distribución de la riqueza, si no fue una medida concentradora. Lo que en el largo plazo convirtió la deuda financiera en una deuda social (Harvey, 2007).

Como un ejercicio de síntesis, en la TABLA 1 se esquematizan las características particulares de cada período, analizadas en los párrafos precedentes.

**Tabla 1. Del Estado providencial a la concepción neoliberal.**

<p>Estado providencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrolla sistemas complejos dirigidos a mejorar las condiciones sociales (sistema educativo, sistema sanitario).</li> <li>- Asegura distintos aspectos vitales de la sociedad (defensa frente a las contingencias y las necesidades económicas globales).</li> <li>- . Realiza una serie de prestaciones sociales (fija un salario mínimo, procura puestos de trabajo, atención personas con discapacidad).</li> </ul>
<p>Estado de Bienestar (<i>Welfare</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr el pleno empleo.</li> <li>- Disponer de servicios sociales de carácter universal.</li> <li>- Disponer de una red de asistencia social que ofrezca la seguridad última al sistema social.</li> </ul>

<p>Concepción neoliberal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La política social que se da a través de programas universales pone en riesgo la iniciativa personal e individual</li> <li>- Los programas deben ser focalizados (solo a grupos vulnerables)</li> <li>- Las problemáticas de la sociedad deben ser resueltas a través de las fuerzas del mercado</li> </ul>
------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Montoro (1997)

Las circunstancias económicas y políticas mundiales son factores que determinan la forma en la que se distribuye el bienestar a la sociedad. Por lo tanto, las características y objetivos de la política social se redimensionan y ajustan conforme a una concepción particular del funcionamiento estatal.

De modo que la política social puede entenderse como un instrumento característico del Estado moderno, que ha sido utilizado para atender las demandas de la sociedad, alcanzar la igualdad entre los individuos y cercenar los conflictos sociales.

### **1.2.2. Modelos de política social en los regímenes de bienestar**

De acuerdo con Donati (1985), la política social es un conjunto de principios y acciones que determinan la distribución y control del bienestar. Su manifestación en distintas formas (*véase tabla 1*) derivó en la construcción de referencias analíticas (tipologías) para el estudio comparativo de los sistemas de bienestar. Uno de los pioneros en realizar dicha diferenciación, según las distintas participaciones del Estado, el mercado y la familia, fue Richard Titmuss (1968), para quien la intervención del Estado se puede dar de tres maneras:

- Residual: la intervención del Estado en el orden social únicamente se realiza cuando los canales naturales (mercado y familia) han fallado en la gestión y atención de las necesidades.
- Adquisitivo realizativo: es desde el mérito personal que se puede explicar la posición y situación de cada individuo. Las instituciones públicas buscan preservar dichos logros a través de su intervención.

- Institucional redistributivo: las instituciones públicas están obligadas a satisfacer las necesidades de la sociedad y es mediante un sistema de redistribución de recursos que puede lograr su objetivo.

Dicha tipología fue punto de partida para Esping-Andersen (1990) y su clasificación entre tres tipos de régimen: liberal, conservador y socialdemócrata. Para dicho autor el bienestar se produce y se distribuye entre el Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil. Desde perspectiva se pone énfasis en la relación pública-privada de la previsión social, el grado de desmercantilización de los bienes y servicios sociales y el grado de desfamiliarización, teniendo como resultado:

- 1- Régimen liberal: que tiene por atributos principales el mercado como locus de la solidaridad; la base individual de la solidaridad y, en la composición de la previsión social, el predominio del mercado y los roles marginales de la familia y del Estado.
- 2- Régimen conservador: fundado en la solidaridad familiar y que tiene como referencias el estatus, el corporativismo y el estatismo; su característica es la provisión social en la que la familia desempeña el papel central, frente al carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado.
- 3- Régimen socialdemócrata: fundado en la solidaridad de base universal, que tiene en el Estado su locus principal, caracterizado por una composición de la previsión social, en la cual el Estado desempeña un papel central, frente a las posiciones marginales de la familia y del mercado. Esping-Andersen (citado en Draibe & Riesco, 2006, pág. 16).

Las tipologías expuestas han permitido comprender desde un análisis integral e histórico las situaciones particulares de cada región como sus estructuras sociales, políticas y económicas albergadas en sus sistemas de bienestar. Además, han sido la piedra angular para multiplicar los estudios comparados sobre el tema para ampliar los planos teóricos y metodológicos.

### **1.2.3. Los valores en la política social**

La política social involucra valores y principios que trazan sus programas, estructuras y alcances. Mediante ellos se trata de sistematizar la realidad siguiendo premisas derivadas de modelos. Los problemas públicos son seleccionados y tratados con base en justificaciones que, definen relaciones en la triada Estado-sociedad- mercado y se delimitan los alcances de cada uno.

Se carece de sentido si se considera neutral en términos de valoraciones y, aunque pueda argumentarse de manera general que los objetivos de la política social son, de un lado, la cobertura de las necesidades y del otro su contribución a la reducción de las tensiones sociales, es preciso considerar esas políticas o servicios como un sistema de protección que tiene una variedad de objetivos, algunos en armonía y otros en conflicto entre sí (Mongut, 2014, pág. 23).

Es importante tomar en cuenta este criterio para no caer en reduccionismos que engloben a la política social como mero acto caritativo. Administrar bienestar bajo qué mecanismos y hacia quiénes van dirigidos tales esfuerzos son preguntas que deben realizarse al estudiar las acciones gubernamentales.

#### **1.2.4. Objetivos y dimensiones de la política social**

La política social es un sistema de acción dotado de sentido y de finalidad propia, pero en ningún caso es independiente de los sujetos, condiciones y vínculos en que se expresa (Donati & Marín, 1987, pág. 64). Por lo tanto, sus objetivos y dimensiones son alterados conforme a la identificación y tratamiento de los problemas.

Las necesidades sociales han incrementado a consecuencia de las relaciones existentes con el modelo económico. Las “*nuevas cuestiones sociales*” exigen medidas específicas del Estado para su atención. Sin embargo, por la naturaleza de la política social podemos hablar de objetivos comunes logrados a través de distintos mecanismos y dimensiones.

El mejoramiento de la vida colectiva mediante el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y políticos revela la función fundamental del Estado para lograr el bienestar. Si bien, los miembros de la sociedad son iguales en el plano de los derechos, persiste la demanda para atender las diferencias a fin de eliminar la opresión en la que puedan estar sumergidos grupos vulnerables.

Con ese fin, históricamente, se han establecido dos concepciones para la atención de los problemas sociales la universal y la focalizada. Ambas, establecidas en distintos periodos, sujetos a las siguientes características:

Universal: el Estado genera bienes, transferencias y servicios de infraestructura social que benefician a toda la población. Se opta por la necesidad de cimentar la política social sobre los principios de igualdad, solidaridad, cohesión e inclusión

para ofrecer a los ciudadanos condiciones mínimas de vida a partir de la redistribución de los recursos.

Focalizada: se parte del concepto del merecimiento (*deservingness*) como factor para determinar hacia a quién debe ir dirigida la política social, se plantea beneficiar solo a aquellos que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren de apoyos tanto monetarios, en especie y de servicios. Con ello, los bajos costos fiscales tejen medidas sustentables a largo plazo y con mayor aceptación. El diseño de programas focalizados responde a una condición necesaria e impuesta, principalmente para Estados con problemas de pobreza en aumento y déficits fiscales permanentes, así se podría atender a los afectados por las políticas económicas neoliberales (Ochman, 2014).

Ahora bien, para analizar a la política social resulta primordial realizarlo desde un enfoque teórico-analítico como el de las políticas públicas, esto permite separar al conjunto y entender cada una de sus partes: cómo surge el problema, cómo se toman decisiones para atenderlo cómo se inserta en la agenda, las estimaciones sobre los medios y recursos necesarios; la selección de alternativas y su implementación, así como la evaluación del resultado y la decisión de su continuidad o terminación.

Cabe destacar que estos ciclos aproximan secuencialmente al analista, sin embargo, la realidad no funciona así porque su paso no es vinculado únicamente en este orden lineal sumado a que tampoco se puede asegurar un pronóstico certero. En los siguientes apartados se explica de manera detallada el enfoque de políticas públicas, así como el sub-enfoque de la terminación de políticas públicas. No obstante, resulta indispensable presentar brevemente la relación entre política pública y política social.

#### **1.2.5. Política pública y política social**

La política pública es una estrategia para resolver un problema de carácter público y es entendida como política social cuando “se gesta con mayor intensidad en el entramado de relaciones que influyen sobre la agenda decisional respecto de la cuestión social” (Satriano, 2006, pág. 65). Dentro de los criterios de clasificación

su competencia y alcance va en sentido del mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad a través de la materialización de los derechos sociales.

Al perseguir este objetivo se promueve el agregar intereses de los distintos sectores sociales, que en ocasiones responden a la pluralidad de valores o bien, un grupo se impone sobre por su capacidad de organización y veto. En otras palabras, es la mediación simbólica de la política como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones asimétricas del Estado y el ciudadano (Donati, 1985).

Si bien, se fija como indispensable la participación de la sociedad organizada, no se debe perder de vista que ésta puede darse de manera directa o indirectamente mediante intervenciones, mismas que no se reducen a las ofrecidas por las instituciones sino también por aquellas luchas y movimientos sociales (Repetto, 1998). Por tanto, la política es un espacio de decisión que se jacta de un contenido racional, en el cual se asignan valores a los actores y se distribuye el poder de incidencia en la toma de decisiones.

La incidencia de los movimientos sociales y de las redes de incidencia política muestra que la acción pública no es un río tranquilo. Se trata más bien de un espacio de confrontación entre una lógica de producción de las políticas públicas de arriba hacia abajo (top-down), y una lógica de participación de la sociedad civil en estos procesos, de abajo hacia arriba (bottom-up). La administración de arriba hacia abajo alude a la concepción weberiana de la burocracia, en la cual el centro de la decisión es relativamente fijo y el proceso de ejecución de la decisión consiste en hacerla bajar a nivel intermedio y bajo. Entonces los funcionarios públicos son ejecutores de decisiones tomadas en el nivel superior. Al revés, la administración de abajo hacia arriba significa que la validez de estas decisiones se pone a prueba cuando se ejecutan y son acogidas por los actores (Fontaine, 2015, pág. 142)

Lo social dentro de las políticas se adapta a un determinado modelo, se persiguen y se buscan conseguir objetivos delimitados desde soluciones específicas. Por ello, dentro de esta búsqueda se implementan, se influye o se bloquean políticas públicas para conciliarlas dentro de un proyecto y así manejar los asuntos públicos.

### **1.3. Enfoque de políticas públicas**

El enfoque de políticas públicas permite facilitar la comprensión de la realidad compleja. Si bien, es una opción entre un abanico de marcos teóricos-analíticos, éste resulta idóneo para comprender la relación *problema-solución*. Aunado a la

identificación de interacciones entre los distintos actores que convergen en el proceso de valoración para la solución de problema(s) público(s).

Acorde con lo anterior, las políticas públicas son entendidas como la acción articulada desde el Estado para resolver un problema público. No es únicamente un acto de decisión jerárquica o unidimensional, por el contrario, debe entenderse como un proceso en el que confluyen valores, ritos, normas, actores y recursos que dan por resultado la actuación de la autoridad.

La política pública “es un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos” (Aguilar, 2000, pág. 29). Es decir, una respuesta particular, idónea y sustentable orientada al beneficio público.

Ante la complejidad de dicho proceso de solución de problemas, el enfoque permite resolver cuestionamientos al *policymaker* tales como:

¿Debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿Qué costes acompañaran las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiara de la intervención y quién resultará perjudicada por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención? (Tamayo, 1997, pág. 283).

La política pública se materializa y trasciende cuando el conjunto de compromisos es puesto en acción mediante programas, estrategias, procedimientos, marcos jurídicos, etc. Los cuales se clasifican y se les asigna prioridad y recursos (materiales, humanos, financieros y tecnológicos) bajo la lógica de la eficiencia gubernamental.

### **1.3.1. Clasificación de la política pública**

La política pública ha sido clasificada a través de distintos criterios, los cuales contemplan una serie de situaciones específicas. Fue Theodore J. Lowi (1964) quien realizó la primera clasificación que a continuación se expone:

- **Distributivas:** el problema puede ser resuelto mediante la asignación de recursos en pequeñas unidades independientes entre sí. No existe una oposición entre los favorecidos y desfavorecidos de manera directa.

- Regulatorias: se establecen una serie de requisitos que buscan orientar las conductas mediante marcos normativos.
- Redistributivas: la magnitud del problema no solo requiere la redistribución de la riqueza sino también del poder. Estas tienen un mayor impacto entre las clases sociales, representan una mayor resistencia y conflicto.

El clasificar permite separar a las políticas públicas por sus características. No es un proceso meramente lineal y unidimensional sino responde a una estructura con distintos criterios. La aportación de Lowi también incluye una relación entre tipo de política y el conflicto real o potencial existente en la toma de decisiones. Esto es un parámetro tomado en cuenta para inclinarse por una u otra acción.

### **1.3.2. Ciclo de política pública**

Al proceso de política pública se le ha asignado un carácter cíclico, cabe aclarar que es una construcción meramente conceptual que busca la operación del mismo. No hay una propuesta única para modelar las actividades, su uso no es preciso y tampoco consecutivo.

Aunque, ha sido criticado el modelo por etapas, Parsons comenta que el desecharlo significaría quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo (Parsons, 2007, pág. 114). Por lo tanto, en esta investigación se utilizará la secuencia de Garry Brewer (1974): iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

La política pública yace a partir de la construcción subjetiva de un problema de carácter público en el que se demanda la intervención gubernamental. Dicha manifestación tiene un impacto negativo que afecta a la sociedad, misma que al ser identificada se examinan los medios para corregirla. Este primer paso es de suma importancia debido que al definir se opta por una manera particular sobre el desarrollo y las alternativas a considerar.

Siendo así la fase más temprana en el ciclo, la invención se refiere al “frágil negocio de reconceptualizar un problema, exponer una gama de posibles

soluciones y luego comenzar a ubicar las opciones potencialmente mejores” (Brewer, 1974, pág. 240). De acuerdo con Tamayo (1997) existen tres corrientes mediante las cuales puede entender el concepto de la formulación: el racionalismo, la racionalidad limitada y el incrementalismo.

Las políticas públicas desde el lente del racionalismo se construyen a partir de elementos “cuantificables, operativos guiados por criterios de eficacia en la consecución de sus objetivos y eficiencia económica” (Tamayo, 1997, pág. 292). Por lo tanto, los actores son considerados seres racionales e ideales que eligen la opción óptima de un amplio abanico de alternativas, a través de valoraciones y comparaciones.

De acuerdo con Simon (1983) la racionalidad limitada considera que una serie de limitaciones cognitivas tiende a encauzar al ser humano a buscar escenarios de conformidad respecto los objetivos planteados y no siempre la maximización del beneficio. Es así como mediante este modelo se busca explicar el por qué en ocasiones las decisiones se inclinan más a la satisfacción y no al aprovechamiento máximo.

En el caso del incrementalismo se propone actuar en función de los resultados y realizar pequeños ajustes, en caso de requerirse. A diferencia del racionalismo, dicho enfoque reconoce que la información y el tiempo para la toma de decisiones es limitado, por lo tanto, es necesario intervenir a través de pasos marginales (Lindblom, 1959).

La estimación se refiere a la determinación previa de los riesgos, costos y beneficios asociados con cada una de las diversas soluciones que surgen de la primera fase. La finalidad es reducir las alternativas tomando en cuenta la viabilidad de cada uno de los criterios desde el ámbito científico hasta el normativo.

Al reconocer cada una de las alternativas y atribuirles un valor se debe seleccionar la opción que mejor se adecue a las condiciones para el tomador de decisiones.

Como menciona Brewer (1974), la selección se refiere al hecho de que, en última instancia, alguien o unos pocos deben decidir.

La implementación se refiere a ejecutar la opción seleccionada, “es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, 2012, pág. 47). En esta fase se ponen a prueba los alcances y se exponen los límites de las organizaciones y de su personal para poner en marcha la política pública.

Cabe destacar que en esta fase los intereses de los grupos de poder se ven materializados y se operacionaliza el tratamiento elegido mediante el sistema administrativo. Siguiendo a Brewer (1974) es necesario entender los mecanismos de aplicación para realizar mejoras, ya que del cierto conjunto de características y circunstancias del entorno provienen los efectos.

Analizar los resultados de las intervenciones gubernamentales es un ejercicio indispensable. Debido a que nos permite generar preguntas como:

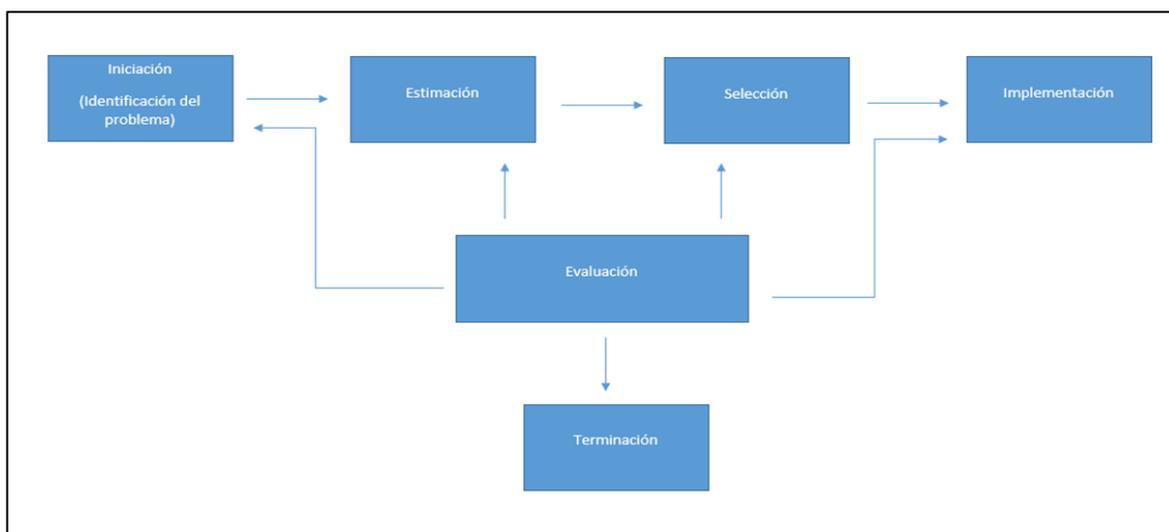
¿Qué funcionarios y qué políticas y programas tuvieron éxito o no? ¿Cómo se puede evaluar y medir ese desempeño? ¿Se estableció algún criterio para hacer mediciones? ¿Quién hizo la evaluación y cuáles fueron sus propósitos? Una buena evaluación es escasa materia prima, pero es esencial, y es un ingrediente necesario para el siguiente y final fase del proceso (Brewer, 1974, pág. 241).

La evaluación es un ejercicio que remite a un tiempo pasado y es un ingrediente esencial para la última fase del ciclo. Es un ejercicio técnico y racional para determinar los resultados obtenidos no solo de manera global sino en acciones específicas. Además, funge como un control para las autoridades gubernamentales, inherente de los sistemas democráticos.

Es importante mencionar, sin embargo, que la evaluación no sólo se produce al finalizar la política pública, sino es un mecanismo ejecutado a lo largo del proceso. Podemos clasificar así en tres rubros: *ex ante*, *procesos* y *ex post*. Con ello, se puede ponderar la pertinencia de la continuidad, modificación o la terminación de las acciones públicas.

La última etapa corresponde a la terminación de la política la cual se refiere al ajuste de políticas y programas que se han convertido disfuncionales, redundantes, anticuadas e innecesarias. Desde el punto de vista intelectual ha sido muy poco desarrollado su análisis, pero actualmente requiere amplia atención. Es objetivo de los siguientes párrafos desarrollar su significado e implicaciones.

**Ilustración 1. Ciclo de las políticas públicas.**



Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Brewer (1974)

#### **1.4. De la evaluación, al cambio o terminación de la política pública**

Asumir que la conservación o cambio de una política pública proviene meramente de un acto determinado por un sistema de valoraciones (evaluación), resulta reduccionista. Esto debido a que los tomadores de decisiones habitan en un entorno en el que existen distintos factores que pueden determinar su comportamiento y decisiones (Simon, 1944).

De la evaluación surge la evidencia y se contrasta con parámetros para conocer la efectividad o fracaso de la política pública, esto desde la precisión y las bases científicas y racionales. Sin embargo, habría que destacar el carácter persuasivo y no neutral existente dentro de la información, cuyo cúmulo no suele someterse a

ningún escrutinio y se transforma en un acto de fe para convencer al decisor y receptor de una política (Cardozo, 2021).

Las acciones gubernamentales no yacen únicamente de la variante costo-beneficio porque paralelamente conviven con un sistema de valores y creencias, los cuales operan en el ciclo de políticas públicas justificando u obstaculizando el proceso con base a un interés o un proyecto determinado. A pesar de ello hay un mayor éxito en su versión económica y cuantitativa por el discurso de la planificación y optimización del gasto público.

Como menciona Fontaine (2015), la evaluación de programas ha sido un ejercicio más común en América Latina y esto surge por dos cuestiones: la primera se refiere a una problemática al momento de separar a la política pública en su totalidad del ciclo y paralelamente continuar siendo parte del proceso al evaluarlo. Por ello, se desplazan los esfuerzos hacia las organizaciones y programas que tienen un papel específico dentro de la intervención en su totalidad.

De aquí viene la segunda cuestión ya que, con la multiplicación de programas de cooperación internacional en los años de 1980, las evaluaciones se concentran principalmente en estos. La facilidad de aislamiento de los programas y la tendencia de permanencia y resistencia que tienen las organizaciones han impulsado a voltear a solo una parte de la política pública para poder determinar un nuevo punto de partida y marcar nuevas prioridades o bien continuar con el proyecto en marcha.

#### **1.4.1 Cambios en el espacio de las políticas**

Desde la óptica de Lindblom (citado en Fontaine, 2015, págs. 41-42), el cálculo para la toma de decisiones está en función de la situación y no en función de un modelo ideal de toma de decisiones, de esta forma, los cambios en una política pública pueden darse de manera gradual y secuencial a partir de una realidad consensuada.

La tendencia en las últimas décadas ha sido la de incrementar el nivel de intervención por medio de extensiones de las políticas existentes. En otras palabras, son cirugías menores que no representan un corte radical entre una y

otra situación. Se debe tener en cuenta que las dificultades financieras y los compromisos gubernamentales impiden los cambios bruscos de las políticas (Subirats, 1992).

En cuanto al establecimiento de objetivos puede existir una coincidencia relativa entre actores y partidos políticos, sin embargo, las divergencias se muestran en el tratamiento seleccionado. De modo que, al entrar en un proceso de alternancia política los gobiernos cambian de manera secuencial y gradual bajo un patrón de variación constante sobre un mismo tema.

El esquema de Viñas, Page y Pike (2018), se centra en distinguir diferentes tipos o contenidos del cambio de políticas públicas. Las autoras identifican seis dimensiones que engloban los cambios que pueden darse en una política pública, tales como:

- Cambios en los discursos y en las teorías en uso: los actores políticos cambian la manera de referirse a cuestiones propias de los asuntos públicos y/o el cambio de definición de las políticas.
- Cambios de actitudes: se presenta mediante la(s) variación(es) de pensamiento que tienen los actores sobre algún tema y su reacción ante él. Dentro de estos cambios se ven afectadas las creencias y la incorporación de nuevos temas a la agenda política. Bajo esta lógica el cambio de actitudes puede derivar a un replanteamiento de valores y objetivos de la política pública.
- Cambios en los procedimientos: se da una modificación en los medios bajo los cuales se toman las dediciones. Se puede determinar que este hecho no se refiere totalmente a la reconfiguración del contenido de la política, sino a una nueva relación entre la sociedad y el Estado.
- Cambios en el contenido de la política: se observa en las reformas de las políticas. Por ejemplo, las reformas estructurales y de ajuste implementadas en Latinoamérica dictadas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)

- Cambios en el comportamiento: son las modificaciones en las interacciones entre los actores en cuanto a una política en específico, derivadas de la alteración previa de los discursos, procesos y contenido.
- Cambios en los destinatarios de las políticas o programas: se refiere a la sustitución o nuevo curso de destinatarios que se beneficiaran de las intervenciones públicas (Viñas, Page, & Pike, 2018, págs. 123-124).

Los cambios presentados son diferentes entre sí, pero pueden presentarse juntos desde distintos mecanismos y explicado por diferentes razones o causas (en función de la situación). Las dimensiones expuestas permiten hacer manejable el concepto de cambio y utilizar las descripciones para comprender la dinámica en la que se encuentra la política pública.

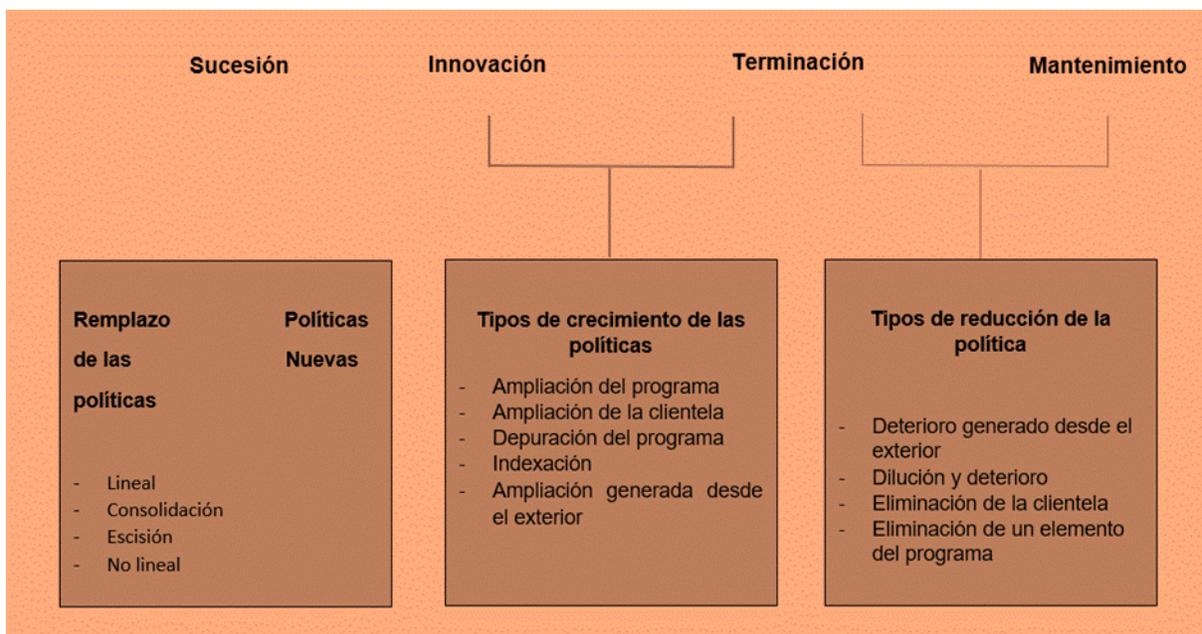
Para Peters (citado en Parsons, 2007, pág 588), el cambio ocurre constantemente en el proceso de las políticas públicas, puede partir de la evaluación, pero tiene muchas más probabilidades de ser la consecuencia de los cambios en el entorno, el aprendizaje político o burocrático, o el desarrollo de ideas y estructuras organizacionales vigentes. El espectro “cambio” no se reduce únicamente a la dualidad vida-muerte, contiene mayores categorías que abarcan distintas maneras de entender el proceso y su aplicación. Esto ayuda a observar qué se está transformando y al igual comprobar la entidad cambiante.

Las aportaciones de Hogwood y Peters (citados en Parsons, 2007, pág. 588-589) posibilitan entender las diferentes formas en las cuales se manifiesta el cambio, las cuatro variedades de cambio son:

- Innovación de políticas: cuando el gobierno participa activamente en un problema o un área “nueva”. En vista del hecho de que el espacio de las políticas modernas está bastante saturado, es probable que una política “nueva” quede enmarcada en el contexto de otras políticas relacionadas ya vigentes.
- Sucesión de políticas: implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras. El cambio no entraña cambios fundamentales de enfoque, sino que muestra continuidad con la política vigente.

- Mantenimiento de políticas: es la adaptación de las políticas o los ajustes para mantenerla “marchando sobre ruedas”.
- Terminación de políticas: la terminación implica el abandono o la reducción paulatina de una política o programa, y el recorte del gasto público en dicha política o programa. Se trata de una política muerta, una política que ha dejado de existir: una ex política.

### Ilustración 2. Cambios en el espacio de las políticas públicas.



Fuente: Hogwood y Peters, citados en Parsons, 2007, p. 589

Es necesario señalar los cuatro tipos de sucesión:

- Lineal: se reemplaza directamente la política, programa u organización por otra.
- Consolidación: modificar la presentación de un conjunto de políticas/programas/organizaciones para formar una disposición unificada.
- Escisión: separar una política/un programa/una organización en diversos componentes independientes.
- No lineal: compleja combinación de otros tipos de sucesión.

El cambio existente dentro de cada variedad tiene un grado distinto de solidez e implica tanto modificaciones en las estructuras (ideológicas, administrativas y organizativas) como otras limitadas meramente al discurso sin trascendencia en el

tratamiento. En este espacio hay un juego político de renegociación y reajuste para crear nuevas condiciones y así ejecutar la voluntad del Estado, la cual permanentemente busca justificar la continuación de su existencia.

Las políticas públicas se cimientan sobre soluciones previas para después revisarlas, adaptarlas y mejorarlas, sin embargo, en ocasiones se oscila hacia la terminación. Aunque es realmente poco frecuente y su presencia pueda presagiar cambios radicales en el papel del Estado como en los años noventa con la implementación de los programas de transferencias condicionadas que marcaban la terminación de la política social universal.

#### **1.4.2. La terminación de política pública**

Los problemas nacen, las políticas crecen, se marchitan y mueren. Sin embargo, aunque es relativamente fácil identificar la génesis de las políticas, el momento en que éstas mueren es menos certificable (Parsons, 2007, pág. 591). Por ello, el interés por esta etapa comienza a partir de la década de los años setenta ante la ola de recorte y privatización de las funciones estatales, es así como los académicos se centraron en la terminación para poner fin a políticas o programas desudados.

La categoría Terminación es incorporada al lenguaje del análisis de Policy en los Estados Unidos, en 1971, como parte del modelo cíclico de Policy. El concepto es formulado por Harold Lasswell, como Policy Termination (Terminación de Policy) (...). Terminación se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación; significa, también, el término del resultado o producto de alguna cosa (Guerrero, 1995, pág. 32).

La política pública no contiene un rasgo de perpetuidad y el fenómeno de terminación puede darse de dos formas: como una explosión o un largo gemido. Bardach (1976), afirma que la más frecuente es la primera porque está basada en una medida, que se produce a través de un cambio en la política efectuada por la decisión única de la autoridad. En cambio, la terminación de un largo gemido no procede de una sola decisión a nivel político, sino de una disminución de los recursos a largo plazo.

La terminación transmite el mensaje de que una política que ha estado en vigor durante algún tiempo no es más importante o relevante que la decisión de ponerle fin y sustituirla por una nueva (Terefe, 2019, pág. 13). Así se reconoce su

naturaleza temporal ante problemas públicos que se encuentran en constante cambio, mismos que requieren atención acorde al entorno en el que surgen y se desarrollan, asimismo de la voluntad e idiosincrasia política existente para atenderlos.

La terminación es un cese deliberado de funciones, programas, políticas y organizaciones gubernamentales específicas (DeLeon, 1978, pág. 370). A lo que su fin puede darse de manera automática cuando los problemas son resueltos y ya no existe razón de ser del entramado institucional y organizacional, o bien, de manera artificial cuando los medios se determinan rebasados y con tendencia al fracaso, siendo este el escenario de mayor complejidad.

Dicho lo anterior, Subirats (1992) expone las posibles variaciones de la terminación desde los supuestos generales en relación a una función advirtiendo que este es un cambio infrecuente y se basa en cambios nominalistas. Cuando se trata en relación a una organización se enfrenta a la permanencia casi nata de las organizaciones, ante ello se tiende a la fragmentación o reorganización para resistir a la culminación.

Resulta más fácil e idóneo terminar con una parte en particular así es como primeramente se busca acabar con una política o bien un programa, mismos que por su concreción se encuentran más vulnerables. La exposición de sus saldos posibilita la terminación con mayor rapidez, del mismo modo la creación paralela de una nueva medida para atender el problema y evitar el rechazo de las clientelas existentes.

Así pues, vale la pena preguntarse ¿cuáles son las categorías y condiciones que propician a la terminación exitosa? O bien ¿Cuáles son los motivos por los que la terminación no ocurre? Para responder la primera interrogante se pueden enlistar las categorías propuestas por Rubio (2016):

- Ventanas de oportunidad: es un espacio coyuntural en el que un tema o problema tiene la posibilidad de ingresar a la agenda pública como tema prioritario. Puede darse por el cambio de administración en el cual ingresan nuevos actores no asociados a las antiguas políticas o bien

mediante un terminador contratado. También por periodos de turbulencia como las crisis económicas, actos bélicos o catástrofes naturales y antropogénicas, las cuales son aprovechadas como condiciones idóneas. Por último, los escenarios generados ante la disminución de los demandantes de la provisión del servicio o bien.

- Cambios ideológicos: es la existencia de una deslegitimación de la matriz ideológica y la cual es aprovechada para demostrar los daños ocasionados por la misma.
- Control de daños: son los mecanismos e incentivos utilizados para minorizar los efectos que habrá sobre aquellos funcionarios y beneficiados por la política pública. Esta compensación ayuda a minimizar las resistencias y los obstáculos que puedan resultar por parte de la burocracia y la población.
- Habilidades políticas: se refiere a la capacidad de control ante la opinión pública por la selección y definición de problemas. Los actores que intervienen desde el colectivo o lo individual (terminador) son los encargados de sumar apoyos, neutralizar a la oposición y atender detalles administrativos de la terminación.
- Habilidades técnicas: la evaluación como punto de partida para la continuidad, cambio o terminación de la política pública y desde el manejo de resultados sumar apoyos. A su vez, es necesario diseñar nuevas políticas que sustituyan a las anteriores o bien, presentar soluciones técnicas y legales para llevar a la política a un buen fin, estas pueden ser decrementales para transferir las necesidades ciudadanas a otras instancias.
- Aspectos financieros: establecer los costos y beneficios que habrá ante la terminación de la política, argumentando con ello que bajo la sustentabilidad y eficiencia de las acciones darán mejores resultados (Rubio, 2016, págs. 89-90).

En contraparte también existen motivos por los cuales las políticas no terminan; hay una resistencia institucional que refleja la evitación a la muerte. Ciertamente

porque existen mayores beneficios en crear nuevas políticas que en terminar con ellas. Los factores establecidos por Hogwood y Gunn (1984, págs. 247-248) muestran una lista de dificultades para poner en marcha la implementación:

- Renuencia intelectual.
- Falta de incentivos políticos.
- Permanencia institucional.
- Conservadurismo o dinámico.
- Coaliciones anti-terminación.
- Obstáculos legales.
- Altos costos iniciales.
- Consecuencias adversas.
- Desidia y resistencia.

La elaboración de políticas públicas es un proceso dinámico, la agenda internacional y los Estados están sujetos a los cambios continuos. Los objetivos globales y locales dejan de perseguirse por alguna razón, es el análisis el que nos permite explicar cuál es la causa de la pérdida de sentido y por qué se han suprimido las intervenciones.

El cambio y la continuidad son marcos de valor. En este sentido, aunque el enfoque del ciclo de las políticas públicas ante el cambio aporta una estructura convincente que permite conceptualizar la formulación de políticas posterior a la evaluación, por definición los conceptos de innovación, sucesión, mantenimiento y terminación están totalmente cargados de valores (Parsons, 2007, pág. 594).

Por tanto, este conjunto de valores fija y construye el camino de la decisión gubernamental. La terminación debe entenderse, entonces, como un acto compuesto no solo de racionalidad, sino también (y en la mayoría de los casos) de ideología. Ya que la neutralidad es inexistente porque en cada elección se confirma y reafirma la posición del tomador de decisiones.

Como se mencionó anteriormente, el estudio sobre la terminación de política pública tuvo su nacimiento en los años setenta. Sin embargo, en las décadas posteriores hubo pocos avances en cuanto al tema; existe un desinterés general a pesar de existir razones prácticas y teóricas que nos demuestran un

desmantelamiento de las funciones del Estado (austeridad permanente) y una fase de terminación latente.

Si bien, hay déficits reconocidos dentro del análisis como el estancamiento conceptual y una falta de contribuciones empírica-teórica fuera de las aportaciones norteamericanas. Es crucial continuar ampliando los estudios de caso y aportando a la literatura para distinguir los conceptos y las formas de cambio político y organizativo en distintos países.

En el transcurso de este apartado se han expuesto aproximaciones teóricas e históricas respecto a política social, dado que como se mencionó en un principio, la misma responde a configuraciones específicas respecto a su contexto. Asimismo, se estudió de manera general el ciclo de las políticas públicas haciendo énfasis en la fase de la terminación para así obtener las herramientas analíticas del cómo abordarla.

Derivado a lo expuesto en este capítulo, podemos señalar que la terminación de política pública puede ser un fenómeno que yace de distintos factores, por lo que su estudio no se limita a una sola arista, debido a que su cese proviene de una decisión deliberada.

Como se irá precisando en capítulos próximos, los programas que conforman la política social han sufrido una reconfiguración en las últimas cuatro décadas basadas principalmente en un modelo de Estado mínimo desarrollado por la ideología neoliberal. Ha habido un desmantelamiento de las funciones sociales y se ha vivido una austeridad constante en la intervención estatal.

## **CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: DE LA POSREVOLUCIÓN A LA ETAPA MODERNIZADORA (INDUSTRIALIZACIÓN VÍA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y DESARROLLO COMPARTIDO)**

La política social, como se ha mencionado anteriormente, se encuentra supeditada a diversas características y su establecimiento en el caso mexicano no es la excepción. Su desarrollo se ha visto afectado por alteraciones a lo largo de su porvenir y ha sido adaptada a enfoques de universalidad y focalización.

Por lo tanto, es necesario realizar un recorrido histórico en el cual se analicen las intervenciones gubernamentales cuya lógica ha sido modificada en diferentes etapas, las cuales en esta investigación se sitúan, en un primer momento, del periodo de la política social posrevolucionaria a la articulación del modelo de bienestar fragmentado (Duhau, 1997). Mientras que, en el tercer capítulo se considerará la fase de la crisis económica de la década de los ochenta y la puesta en marcha de un paradigma de política social apegado a las reformas neoliberales.

Para ello, se dividirá en categorías con base a las propuestas de Barba (2003), con el fin de identificar de mejor manera los periodos:

- Primer momento histórico. Etapa de reconstrucción del Estado mexicano (1917-1940)
- Segundo momento histórico. La etapa modernizadora: modelo de sustitución de importaciones y desarrollo compartido (1940-1982)
- Tercer momento histórico. Liberalización económica (1982-2018)

### **2.1. Posrevolución y reconstrucción del Estado mexicano (1910-1940)**

Durante el siglo XIX las acciones sociales han sido diferenciadas entre asistencia y caridad, mientras la primera se refiere a un acto de protección proveniente del Estado; la segunda deviene de un servicio otorgado por la Iglesia dirigido a los débiles (Palavicini, 1945). Sin embargo, esta afirmación ha sido causa de grandes debates que han originado a estudios segregados sobre la asistencia en México: el modelo de la Iglesia y el del Estado (Arrom, 2007).

Si bien, en estas líneas no reside el objetivo de resolver dicha discusión, se puede afirmar que la ayuda caritativa de ciertos grupos sociales y élites pertenecientes a la estructura del clero, así como la protección secularizada del Estado posterior a las leyes de reforma, son antecedentes del cuerpo de la política social que se construiría años posteriores.

Bajo la administración de Porfirio Díaz se había privilegiado a ciertos sectores, principalmente extranjeros, con las intervenciones económicas. En el que la estructura de las clases sociales resultaba inamovible; la concentración de la riqueza se encontraba acumulada en unas cuantas manos. Fue un periodo caracterizado por la falta de compromiso con la sociedad y sus carencias.

El pueblo mexicano continuó bajo las presiones de las clases privilegiadas: altos funcionarios del Gobierno, jefes del Ejército y del Clero. En el campo la situación era insostenible, dominada la pobreza, el analfabetismo y el hambre. En las ciudades la situación no era mejor; abundaban el desempleo y la explotación a los obreros, quienes reclamaban mejores condiciones: jornadas de ocho horas, aumentos salariales y una legislación más justa, sin que recibieran atención a sus demandas (Anaya, 2017, pág. 3).

El proyecto modernizador porfirista fue un fracaso en cuanto a procurar el bienestar social se refiere. Esto provocó descontentos que comenzarían a cristalizarse con las aspiraciones por el cambio de la clase política y el establecimiento de mecanismos democráticos para obtener transiciones pacíficas. Las acciones de Díaz bloquearon el movimiento democratizador de Francisco I. Madero y fue así como comienza el levantamiento armado.

La Revolución Mexicana fue un fenómeno de amplias repercusiones, la cual significó una transformación en las estructuras sociales, políticas y económicas del país, ésta buscaba desaparecer las trabas del sistema político que impedían el desarrollo del capitalismo y de la reducida burguesía nacional, incorporando a la par demandas de los sectores populares, obreros y campesinos.

Como consecuencia se obtuvo un nuevo pacto social con la promulgación de la Constitución de 1917. Por un lado, comienza a plasmarse el discurso posrevolucionario con el reconocimiento de ciertos derechos, aunado a la redefinición del papel del Estado como ente responsable de garantizar su

cumplimiento. A partir de esta etapa las demandas sociales adquirieron atención estatal y se aplicaron medidas para su tratamiento.

Es así como se redacta la primera constitución social, albergando esta característica en los artículos 3º, 4º, 27 y 123. En esta se reconocían los nuevos derechos económicos y sociales, tales como la educación laica, gratuita y obligatoria, el acceso a los servicios de salud, los derechos laborales y la intervención del Estado en la economía.

Este sustento jurídico fundamentó el desarrollo de las acciones del Estado y su nueva orientación, y en ellos reposa la génesis de la política social en México. A partir de su promulgación se pueden encontrar una estructura legal que va ampliando las dimensiones y los alcances para garantizar dichos derechos.

Con ello, también, se institucionalizó la política social con la construcción de entidades y mecanismos dentro de la Administración Pública para su gestión. A pesar de las limitaciones del movimiento y sus contradicciones, se logró sentar las bases para el cambio de la superestructura del país. Es así como en el periodo posrevolucionario da soporte y legitimidad a los gobiernos desde estos acuerdos que posteriormente funcionarían como medios de control político.

Durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924), se dan avances en el rubro de educación. Se crea en 1921 la Secretaría de Educación Pública para dar sentido a los postulados del artículo tercero, con una acción a nivel nacional para dar garantía a dicho derecho. Los primeros objetivos eran terminar con el analfabetismo y aumentar el número de escuelas para fomentar la educación de las masas.

Se inicia una campaña de alfabetización, sin precedentes, para favorecer el bienestar dotando de mayores capacidades a la población y así cerrar la brecha cultural y económica. La intención de transformar mediante la educación tenía que ser de raíz, por lo que se jerarquizó a las zonas rurales y se instituyó el Departamento de Escuelas Rurales, Primarias, Foráneas e Incorporación Cultural Indígena.

La estabilidad del periodo en el ámbito político permitió mayores esfuerzos y un gasto social considerable. De manera que, además de los avances educativos se destinó presupuesto al servicio de salud, creando centros de higiene que fortalecieron el sistema médico y de salubridad mexicano. Así las consecuencias de la Revolución en materia de salud como las epidemias y las malas condiciones de higiene fueron atendidas.

El esquema de seguridad social y su legislación tomó rumbo con la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1925, ya en la presidencia de Plutarco Elías Calles, con ella los trabajadores del Estado y del Distrito Federal tenían derecho a una pensión en el caso de sesenta años cumplidos o en la inhabilitación para el servicio.

Posteriormente, en 1931, se expide la Ley Federal del Trabajo<sup>3</sup> en la que se materializa el contenido del artículo 123 constitucional y dicta las condiciones de trabajo a nivel federal, recogiendo así las demandas de los obreros y retomar el proyecto revolucionario (Marquet, 2014).

La política social, hasta esta etapa, se concentraba en dar sentido al contenido constitucional satisfaciendo las demandas principalmente de los sectores trabajadores (salud, educación y materia laboral). El Estado garantizaba el acceso a dichos derechos mediante un cuerpo jurídico y prescriptivo que comenzaba a conformar los primeros pasos en materia de bienestar social.

El proyecto posrevolucionario tenía los fundamentos normativos, aunque carecía de un aparato administrativo sólido. Durante el sexenio de 1929 a 1934 se vivió una inestabilidad política con tres cambios de gobierno, sumado a la crisis económica mundial. Razones que debilitaron la capacidad del Estado y disminuyeron los síntomas de institucionalización de la política social.

El Estado interventor cargó de un nuevo impulso y lógica a las acciones gubernamentales, en el periodo Cardenista se elabora el primer plan sexenal que

---

3 La Ley Federal del Trabajo de 1931 reguló prácticamente todos los aspectos principales del derecho del trabajo: los individuales, los colectivos, los administrativos y los procesales.

muestra las intenciones de atender las demandas postpuestas por los gobiernos antecedentes.

Esta fase se encontraba dotada con la intención de promover el desarrollo del país y los intereses de la nación mediante la intervención estatal. El diseño de un programa de gobierno significó una nueva manera de gestar la política social con un diseño que reconocía las demandas insatisfechas y determinaba el conjunto de mecanismos para atenderlas, esta participación se dividió en cuatro esferas: agraria, industrial, sindical y educativa.

En el transcurso de dicha etapa se dio un fortalecimiento de las instituciones y su funcionamiento comienza a tener mejorías debido a las estructuras de planeación. La figura del Estado se fortaleció y se solidificó el sentido universal de las medidas sociales

Para ese entonces se cambió el término beneficencia por asistencia, reorientando los objetivos, métodos de atención y ayuda tradicionales, además de reconocer la obligación del Estado para intervenir en materia de salud y de auxilio social. Este nuevo planteamiento establecía que no sólo debía atenderse a los más desvalidos en acciones de protección o alivio a las necesidades básicas: debían contemplarse una serie de programas que les permitiera su integración o reintegración a la vida productiva del país. Finalmente se crearon la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y el Departamento de Asuntos indígenas (DAI), consolidándose con estas acciones el proyecto de la asistencia social en general (Piña & Hernández, 2010).

Durante el periodo de 1917 al sexenio de Lázaro Cárdenas los ejes de la política social fueron la educación, la cobertura del servicio de salud y aunque en menor medida la seguridad social. Hubo una transición de una estructura estatal débil hacía la formación de un Estado céntrico que fragmentó en grupos a la sociedad para su control.

El pacto revolucionario se materializó en la permanente intervención del Estado para fungir como motor de desarrollo. Es decir, dejaron de surtir efecto los ideales de la burguesía liberal y se abrió paso a instituciones y marcos jurídicos que respondían al fracaso de la economía del libre mercado.

**Tabla 2. Primera etapa de la política social en México**

<b>Posrevolución (1917-1940)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Institucionalización de la política social</li><li>- Falta de coordinación y medidas conjuntas</li><li>- Predominio de lo político sobre lo social</li><li>- Intercambios clientelares y corporativistas</li><li>- Predominio de los aspectos laboral y agrario</li><li>- Estatismo autoritario, exceso de burocracia y tendencia centralista<ul style="list-style-type: none"><li>- Escatología cristalizada en la Constitución de 1917</li></ul></li><li>- La familia revolucionaria como único medio para alcanzar la justicia social</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Tello (2005), Barba (2007) y Uribe (2011)

La política social en México comenzó su institucionalización a consecuencia de la Revolución Mexicana y se cimentó, principalmente, en el cumplimiento de los derechos sociales reconocidos en la Constitución de 1917. En el recorrer histórico de los primeros años de la reconstrucción del Estado mexicano se puede observar que las acciones sociales se dirigieron como apoyos al trabajo formal y al sector de la agricultura, mismos que permitieron construir una base de apoyo y legitimidad gubernamental, abriendo paso al corporativismo mexicano.

## **2.2. La conformación del Régimen de bienestar en México: universalidad estratificada y corporativismo**

El régimen de bienestar en México, desde finales de los años treinta hasta inicios de los setenta, cimentó sus bases en prácticas corporativas y contributivas. Se conformaron en espacios bien definidos de hacia dónde y hacia quiénes dirigir esfuerzos que se tradujeran en apoyos políticos. Además de incluir, principalmente, a los que resultaban productivos para el modelo económico establecido, es decir aquellos que tributaban desde plataformas laborales formales.

El papel centralista, interventor y regulador del Estado trajo consigo la necesidad de implementar mecanismos para controlar las demandas sociales y evitar obstáculos en la implementación de las medidas elegidas por el gobierno en turno y sus sucesivos. Bajo esta premisa se comenzaron a conformar grupos separados por categorías funcionales, jerárquicamente ordenadas, no

competitivas entre ellas, reconocidas por el Estado y con el monopolio de representación.

Derivado de lo anterior, el régimen de bienestar se caracterizó con los siguientes rasgos: sistema de seguridad limitado a los trabajadores asalariados y formales, relativa fragmentación de los servicios de seguridad mediante la conformación de sistemas diferentes (público y privado), limitación de los esquemas universales en los rubros de educación y salud, al igual, subsidios de productos de consumo básico y servicios públicos (Duhau, 1997, págs. 187-188).

Se articuló, por lo tanto, un sistema de demandas y apoyos dirigido a sectores específicos bien organizados, el cual incumplió en todo momento las aspiraciones universalistas y de justicia social. Paralelamente aquellos excluidos, sobre todo grupos indígenas y rurales, eran víctimas de la privación de bienes y servicios públicos e inequidad en la aplicación de los recursos.

Estas estructuras corporativas fueron efectivas e indispensables para el mantenimiento de las medidas y programas de modernización. Se gestó una política ocupacional cuya meta era la de conservar el orden social y legitimar el modelo de distribución. La producción de bienestar contenía una naturaleza interdependiente, persistente y permanente entre el Estado, el mercado y la esfera doméstica (Navarro, 2006).

### **2.2.1. La industrialización vía sustitución de importaciones y el modelo de desarrollo compartido (1940-1982)**

A partir de 1940 se pone mayor énfasis en el crecimiento económico a través de la industrialización, la premisa se basaba en que los mecanismos de la política económica de forma inherente elevarían los niveles de bienestar en la población. Las medidas eran concebidas principalmente hacia el mercado interno teniendo como objetivo crear empleos, lograr una mejor distribución del ingreso y atender a la población marginada.

La política social tuvo, por consecuencia, una fuerte inclinación a la atención de trabajadores industriales, trabajadores del Estado y miembros de las clases

medias, sus límites eran meramente ocupacionales (Ceja, 2004). Se habla entonces de medidas universales fragmentadas que trajeron por consecuencia la exclusión de ciertos sectores como el agrario y los empleados no formales.

Muestra de ello fue creación de instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Los cuales comienzan a formar una visión integral compuesta por la atención médica y prestaciones sociales, culturales y económicas. En la que su aplicación se encontraba dentro de la esfera de la empleabilidad tanto de la burocracia como de los empleados formales del sector privado.

Mientras que para la población que habitaba en el campo las medidas eran el reparto agrario, los precios de garantía y algunos subsidios, sin embargo, estas medidas no eran suficientes para satisfacer sus necesidades. Dentro del proyecto no había una intención marcada por revitalizar el campo, la mayoría de los esfuerzos estaban concentrados en favorecer a la industria.

Como menciona Barba (2007), hubo un régimen dual de cobertura de protección social compuesto por la asistencia social dirigida a los sectores de trabajadores formales y por otro lado reformas agrarias muy limitadas para los campesinos. Para complementar esta idea y siguiendo a Norma Ruiz Velázquez:

La política social mexicana se tradujo en la concentración de recursos e instituciones para la atención de los grupos vinculados a las organizaciones políticas hegemónicas. Esta forma corporativa de arreglo político actuó mediante un complejo de organismos públicos creados para dar respuesta a las demandas sociales y mantener los niveles necesarios de legitimidad del Estado mexicano. La política social fungió como un espacio de negociación en el que algo ganaban tanto los trabajadores, como sus líderes, el gobierno y el Estado (Ruiz, 2000, pág. 89).

Esta etapa de modernización se enfrentó a los rezagos económicos y sociales que provocaron la Segunda Guerra Mundial, por lo que se implementaron medidas influenciadas por el paradigma del bienestar europeo y con medidas de corte keynesiano. Sin embargo, no se superó el carácter sectorial y la orientación a la corrección de los problemas.

Es por eso que se considera que la política social durante este periodo fue meramente un mecanismo supeditado a la política económica. Haciendo alusión a Carlos Barba, el desarrollo institucional estuvo compuesto por un abanico de programas heterogéneos, tales como:

- Un mercado de trabajo basado en el esquema *breadwinnersystem*<sup>4</sup>;
- Un programa de reforma agraria empleado como instrumento de control social;
- Instituciones asistenciales para atender la salud primaria de la población que no contaba con protección por parte de los sistemas de seguridad social;
- Un sistema educativo que segmentó a la población escolar y el cual sólo alcanzó la universalidad en el caso de la educación primaria;
- Segmentación y exclusión de las instituciones de seguridad social;
- Programas de vivienda, ligados al salario social a los cuales sólo tenían acceso los derechohabientes;
- Políticas alimentarias con sesgo urbano;
- Y programas sociales focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinadas entre sí, no permanentes y manipuladas con fines políticos (Barba, 2006, págs. 185-186).

Este orden sujetaba dos líneas paralelas: la conservación y legitimación del poder político mediante instituciones autoritarias y la de una estrategia de crecimiento económica que, a pesar de que ya no se basaba en la lógica de mercado, había formado una concepción de intervención de corto alcance en cuanto a lo social.

Existía un amplio ímpetu por certificar la validez del sistema de sustitución de importaciones (ISI) que la arquitectura institucional se edificó para sustentarlo. Por ello, todos aquellos grupos sociales que no formaban parte o no retribuían la

---

4 El *breadwinnersystem* se compone de: a) una asignación del trabajo separada (el trabajo externo remunerado es realizado por la figura masculina y el trabajo interno no remunerado por la figura femenina, b) relaciones familiares rígidas en las que el padre es el representante de la familia y la visibilidad de la madre es mínima frente al foro público, c) la organización laboral es segregada y regulada, d) el modelo es impulsado por un gobierno activo y regulador, e) Una ofensiva ideológica sobre la posición social de hombres, mujeres y niños legitima las nuevas relaciones entre los sexos (Vanhaute, 2002, pág. 63).

estrategia económica, por consecuencia, tenían una insuficiencia en la transferencia de recursos.

Durante este periodo los programas eran gestionados en su mayoría por el Estado mediante un fuerte y amplio aparato burocrático, parafraseando a Peter Ward (1989), la existencia de diversas dependencias a favor de los pobres dio la impresión de una labor ardua y permanente. Esta planificación central extendía la presencia estatal mediante la provisión de bienes y servicios, al igual que la de los subsidios en productos de consumo

El enfoque de la cobertura fue de arriba hacia abajo, privilegiando aquellos con mayores capacidades, por lo tanto, este mecanismo contribuyó a la consolidación de la clase media que cubría las características laborales necesarias exigidas por el modelo económico.

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra del área urbana que fue disminuyendo para los setenta, así comenzando surgimiento de cinturones de pobreza en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada. Las primeras manifestaciones de la crisis del modelo económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política con el movimiento ferrocarrilero en 1959, el de los médicos en 1964 y años más tarde el estudiantil en 1968. Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y comenzaría con políticas sociales mismas que tuvieran la pretensión de una mejor redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios sociales básicos de una manera eficiente (Piña & Hernández, 2010, pág. 50).

El fracaso del modelo demostró con certeza que la generación de la riqueza y su distribución posterior, no eran la salida para atender los problemas de desequilibrio social y la modernización del sector agrícola. Era evidente la urgencia de replantear los mecanismos para atender las problemáticas de carácter estructural y la redefinición del modelo de desarrollo resultaba fundamental.

## **2.2.2. Los primeros programas de atención a zonas marginadas**

### **2.2.2.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)**

Durante la década de los años setenta el gobierno trató de dar un giro a la política social dotándola de medidas guiadas por la racionalidad bajo el modelo

de desarrollo compartido implementado en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Con ello, se reconocía que el crecimiento económico por sí mismo no garantizaba la redistribución del ingreso, puesto que se requerían medidas para el reparto equitativo.

Las carencias e injusticias son visibilizadas desde lo discursivo y se reconoce que la marginación se presentaba como obstáculo para alcanzar el verdadero desarrollo económico. Esta perspectiva tenía una concepción más amplia de la pobreza y sobre ella se establecieron diferentes políticas para disminuir las desigualdades (Villarespe, 2001).

Dentro de dicho marco surgieron programas de atención desde una lógica basada en un cambio institucional en el cual se concebía fundamental la idea de planear la actividad pública y racionalizar los gastos. El esfuerzo gubernamental se encauzó a la atención de grupos específicos (comunidades rurales) que habían sido excluidos, mediante estrategias coordinadas entre las dependencias nacionales se pretendía articular las demandas sociales y dotar de funcionalidad al aparato administrativo (Pardo, 1984).

Algunas de las iniciativas de dicha administración son: la creación del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS, con mayor beneficio para las zonas urbanas y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) dirigido a la población rural.

El PIDER fue un programa sin precedentes de desarrollo regional, enfocado en las comunidades rurales atrasadas que buscaba nivelar la desigualdad entre el campo y la ciudad. Fue un modelo que se dotó de experiencias externas promovidas por agencias internacionales de desarrollo, las cuales pugnaban por programas para elevar el nivel de vida de aquellos que habitaban en el campo.

La financiación rural se canalizó a través de proyectos integrados de desarrollo rural que suministraban la infraestructura de los servicios comunitarios básicos,

así como la inversión productiva, en áreas geográficas definidas (FAO, 2004, pág. 564). En el caso mexicano, las medidas pretendían repercutir en proyectos desde el nivel comunitario hasta el nacional mediante proyectos micro y macro en distintas materias (salud, producción agrícola e irrigación).

El programa se insertó dentro una política nacional de desarrollo con énfasis en las comunidades rurales con carencias extremas. Esta política se materializó a través de una inyección de capital para proporcionar infraestructura física y económica para retener a los habitantes con fuentes de trabajo permanente e impulsar la producción.

Un aspecto central a destacar es la nueva forma para atender las demandas sociales a grupos específicos y el rompimiento con los mecanismos tradicionales burocráticos. Es cierto que el PIDER se caracterizó por ser multisectorial, descentralizado y con menor verticalidad, aunque otorgó mayor control al Ejecutivo sobre las secretarías de Estado y no logró establecer de manera permanente los consensos con las comunidades.

#### **2.2.2.2 El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1976-1982**

Durante la gestión de José López Portillo (1976-1982), la política social continuó con la misma intención de Echeverría y el objetivo fue el combate frontal a la pobreza a través de mecanismos que buscaban descentralizar los problemas hacia los estados. El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) tuvieron como objetivo beneficiar mediante el ingreso y el consumo.

Un cambio importante fue la nueva concepción para etiquetar a los grupos excluidos del desarrollo, fue así como comenzó a utilizarse el término marginado, el cual contemplaba tanto a los campesinos, indígenas, trabajadores informales y todos aquellos excluidos por las políticas corporativas (Herrera, 2009).

El COPLAMAR tenía como objetivo articular una serie de acciones en favor de las zonas marginadas y con ello tratar las problemáticas derivadas del atraso

económico que se sufría. Fue un sistema de coordinación administrativa que buscaba encauzar las demandas sociales al universo de elementos institucionales existentes.

Específicamente se buscaba aprovechar la potencialidad productiva de los grupos y de las zonas en las que se hallaban asentados, asegurar la oferta de bienes y servicios (alimentación, salud, educación y vivienda); promover fuentes de trabajo con remuneraciones justas y fortalecer la capacidad de negociación de las organizaciones rurales (Cordera & Lomelí, 2005).

Los alcances del COPLAMAR resultaron difusos, ya que no existió una evaluación de las acciones promovidas e impactos de las obras. Sin embargo, puede determinarse que a pesar del discurso presidencial se mantuvieron prácticas como la duplicidad y el dispendio; aunado a la fuerte corrupción y dependencia de los ingresos petroleros.

Otra de las líneas de atención a la pobreza fue el SAM como respuesta a la crisis agrícola y alimentaria que se atravesaba en el país. Dicho sistema focalizó sus impactos tanto en la cadena de producción como en el consumo interno, es decir fue una medida integral.

La premisa consistía “en romper con la dependencia alimentaria, mejorar la dieta popular y eliminar la pobreza extrema” (Durston, 1981, pág. 4). Por lo tanto, se dotó de recursos financieros y materiales a la industria alimentaria acompañados de apoyos directos que beneficiaban al consumidor.

Debido a la crisis de los años setenta la duración del sistema fue mínima (1980-1982) ya que, como el COPLAMAR también dependía del financiamiento proveniente de los ingresos generados por el petróleo. Aunado al intervencionismo estatal que resultaba contradictorio con las políticas de libre mercado y ajustes estructurales emergentes.

De manera general, la política social durante la etapa a estudiar se desarrolló a partir de dos momentos: en el primero las medidas promovieron principalmente el crecimiento económico y optaban por la derrama de recursos como mecanismo de redistribución. Por lo tanto, se fortaleció a ciertos grupos y clases

sociales, promoviendo la universalidad fragmentada y la exclusión de aquellos sectores que no resultaban productivos para el modelo en turno.

Fue hasta la segunda parte en la que se reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para atender las brechas de desigualdad y los problemas crecientes de pobreza que existían. Hay entonces un cambio de enfoque para atender las problemáticas estructurales y las primeras medidas buscan aplicar estímulos para frenar las carencias de grupos marginados.

Estos programas son antecedentes claro de las medidas focalizadas que comenzarían a implementarse a partir de la década de los años ochenta, ante un cambio de paradigma en el que la austeridad y la disminución de la estructura estatal son pilares para construir la política social.

**Tabla 3. Segunda etapa de la política social en México**

<b>Modernización (ISIS, MDC) (1940-1982)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación sólida del corporativismo y el universalismo fragmentado</li> <li>- Modelo económico orientado al mercado interno a través de la industrialización               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Polarización, fragmentación y exclusión social</li> <li>- Política social como instrumento de control social                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervención estatal en alto grado</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Programas para enfrentar la pobreza desconectados del modelo de acumulación y subordinados al modelo económico</li> <li>- La separación entre seguridad social para los empleados formales y la asistencia pública</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Tello (2010) y Barba (2007)

La formación del clientelismo y universalidad corporativa fueron heredadas y manejadas bajo propias condiciones durante cada proceso presidencial. Aunado a una alta subordinación del modelo económico en turno y que derivó en la fragmentación y exclusión de los sectores sociales que no resultaban productivos para el proyecto nacional.

A partir de los años ochenta comenzó un proceso de apertura económica, reformas estructurales y políticas económicas de ajuste, las cuales derivaron a un achicamiento del Estado y sus funciones sociales. Por lo tanto, las políticas

sociales focalizadas alcanzaron su auge y fueron el modelo a seguir durante las siguientes décadas.

### **2.3. El periodo de estabilización y ajuste económico**

Después de la crisis económica de 1982, el proceso de industrialización y fortalecimiento del mercado interno tuvo su culminación. Se puede hablar, entonces, no solo de un cambio de estrategia económica superficial, sino de una reestructuración desde los cimientos con la puesta en marcha de un nuevo paradigma: el neoliberalismo.

Este cambio se sustenta bajo políticas económicas de ajuste, estabilización, apertura del mercado y disciplina macroeconómica. Todas ellas dictadas desde un decálogo denominado el Consenso de Washington, el cual tenía la finalidad de remediar los efectos de la crisis y diseñar mecanismos para restaurar el crecimiento en América Latina.

Una nueva vía hegemónica redefinió el papel del Estado reduciendo su tamaño e intervención alegando que su omnipresencia fue un lastre para la economía y causante de los males políticos y sociales. Debido a ello la privatización, la desregulación y el abandono de las áreas de provisión comenzaron a ser prácticas recurrentes.

En cuestión de la esfera social se determinó que la producción y distribución del bienestar debe quedar sujeto a los mecanismos del mercado. Por lo tanto, se da una reducción progresiva de los programas, se focalizan los esfuerzos y se hacen concordar con los procesos de estabilización y ajuste económico.

En el caso mexicano las políticas de corte neoliberal comenzaron a impulsarse durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988). Las cartas de intención que se firmaron comprometían al país a seguir una serie de medidas que contenían, en resumen, los siguientes puntos de exclusiva índole macroeconómica:

- Manejo de la deuda externa;
- Futuros créditos;
- Déficit del gasto público;

- Gestión de la base monetaria y reservas internacionales;
- Tipo de cambio y reestructuración de la deuda externa (Cardenas, 2005, pág. 202).

De los cuales ninguno contenía aspectos de índole social, ya que se le asignó una importancia secundaria a la cuestión social; predominando la idea de que el desarrollo de las capacidades individuales era distorsionado y detenido por la intervención estatal. La única justificación para su injerencia era la construcción de marcos institucionales que garantizaran las libertades personales y empresariales.

Todo el esfuerzo se concentró en la estabilización a través de tres reformas estructurales: redimensión del Estado, apertura al exterior, por último, la referente a la política monetaria y financiera (Tello, 2010). Estos mecanismos tuvieron efectos negativos sobre la coalición social formada con anterioridad y comenzaron a despertar descontentos y malestares.

En este contexto de reducción del sistema de protección social, los programas orientados a reducir la pobreza rural sufrieron las peores consecuencias (...) sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la CONASUPO (Ordoñez, 2002, pág. 134). En cuanto a población de trabajadores formales comenzaron a sufrir un proceso de precarización del mercado de trabajo: desmantelando las garantías de protección y estableciendo una política de salarios paupérrimos.

En términos educativos hubo avances principalmente en el plano normativo-jurídico en el que se presentaron estrategias para mejorar, descentralizar y dotar de calidad al sistema educativo. Es, también, el comienzo de la empresarialización<sup>5</sup> de la educación, cuyo objetivo fue servir al mercado dotando de capacidades a los individuos y convirtiéndolos en capital humano para el funcionamiento del modelo económico.

La política de vivienda sufrió cambios al demostrarse la insuficiencia de su modelo corporativo y la necesidad de dotar de mecanismos para el acceso a

---

<sup>5</sup> Moreno(1995) menciona que las medidas en materia educativa contribuyen cierre de la cadena productiva y del paradigma tecno-económico para el desenvolvimiento de un nuevo patrón de acumulación de capital.

edificaciones dignas para aquellos grupos marginados y excluidos. Es así como, “se dejan entrever algunos elementos que permiten identificar una incipiente respuesta del Estado a las demandas. Destaca, por una parte, el fortalecimiento de organismos y programas de vivienda como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)” (López, 2015, pág. 119). Mismo que fue diseñado para atender la demanda de los sectores no asalariados e informales.

Bajo este contexto el sistema de salud mexicano atravesó transformaciones que fueron regidas por la privatización y mercantilización de los servicios. Se reordenaron las características de atención mediante esquemas que cubren un catálogo básico de enfermedades y se dio un freno gradual de cobertura y mejoramiento de la infraestructura a lo largo del territorio.

El sexenio se desencadenó en medio de un desastre natural que demostró la incapacidad gubernamental y de la llamada década perdida en la que los ajustes y reformas estructurales, en la proximidad, no desembocaron en economías con mayor estabilidad, aún menos se atendieron las necesidades de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

A manera de recapitulación, se puede establecer que el Estado social en México se configuró a partir de los cambios legislativos ocurridos con la promulgación de la Constitución de 1917 y la institucionalización de los derechos sociales. Por ende, a lo largo del Siglo XX, surgieron cambios institucionales en materia de bienestar social que permitieron al Estado la expansión de las políticas sociales.

Si bien, se ampliaron las facultades del Estado para intervenir en el desarrollo social del país y se construyó un amplio aparato burocrático encargado de la distribución del bienestar, la política social resultó aún insuficiente para hacer frente a los problemas de desigualdad y pobreza que aquejaban al país. Esto se debe a las limitaciones organizativas y financieras que se padecían (posteriores a la Revolución Mexicana), a las restricciones contenidas en el marco normativo de la seguridad social, a la orientación ocupacionista de los bienes y servicios

públicos que se dirigían principalmente a los empleados formales de las urbes y la integración de la política social con la política económica.

En el siguiente capítulo se abordarán las intervenciones gubernamentales a partir de la adopción del modelo neoliberal. Para ello, se señalarán de manera breve algunos de los factores internacionales que dirigieron a la política social hacia un nuevo paradigma, el cual fue impulsado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Asimismo se hará énfasis a los programas focalizados para la atención de la pobreza, siendo estos el PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES y PROGRESA.

## **CAPÍTULO 3. LA ARTICULACIÓN DEL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA**

### **3.1. La transición de la política social tradicional a la política focalizada**

Resultado del ajuste estructural que implicó un nuevo rol del Estado, la política social sufrió cambios centrados en los sistemas de previsión social y bienestar. Se comenzó a abandonar la idea del desarrollo vía sustitución de importaciones, no solo en México sino también en Latinoamérica, dotando al mercado como un mecanismo para aliviar los rezagos sociales.

Los nuevos paquetes de bienestar centraban su razón de ser en establecer medidas para aquellos afectados por la ola de reformas neoliberales. Así que, “se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos eran quienes más estaban sufriendo, por lo que se optó por la introducción de redes de protección social focalizadas” (Del Valle, 2008, pág. 14), canalizando los recursos desde la noción de la eficiencia y no de la justicia social.

Se sustituyó paulatinamente el acceso universal y el papel redistributivo de la política social por medidas que han desmaterializado, individualizado y fragmentado los derechos sociales. El análisis se sustentó principalmente en la compensación a través de transferencias monetarias condicionadas acompañadas paralelamente de la prestación de algunos bienes y servicios (salud, educación y alimentación).

La focalización se utilizó para adecuar la intervención del Estado al margen de la reducción del gasto público, legitimar y mantener en funcionamiento a las políticas neoliberales, asimismo asegurar la gobernabilidad y evitar que el descontento social se radicalizara, en resumen, es:

Un instrumento compensatorio para personas que no acceden a otros mecanismos de aseguramiento. En dichos casos, la herramienta cubrirá a todos aquellos que por cualquier razón se encuentran por debajo de un cierto nivel de ingresos y no pueden adquirir en el mercado algún bien o servicio considerado básico o asegurarse mediante mecanismos contributivos formales (Filgueira, 2014, pág. 16).

Bajo este razonamiento, se construye a una población merecedora de la intervención social del Estado, la cual no tiene la capacidad para satisfacer sus necesidades desde los mecanismos del mercado. Se parte de al menos cuatro

tipos de consideraciones: conceptuales, técnicas, operativas y presupuestarias, bajo este método se reconoce e identifican las desigualdades sociales y económicas (Hernández, de la Garza, Yaschine, & Zamudio, 2019).

Entonces, dicha construcción utiliza criterios de selectividad para derramar de manera efectiva los recursos, evitar la captura de los beneficios por la clase media y dar sostenibilidad de mediano y largo plazo a los programas, siendo éstas las cualidades desde la lógica pragmática, influida por el neoliberalismo y propagada por los organismos internacionales como el Banco Mundial.

En contraste, las críticas desde la perspectiva axiológica hacia la focalización hechas por Ochman (2014), mencionan que éstas han generado estigmatización a través de los mecanismos de control para ser beneficiario, han vulnerado la condición de ciudadano por encauzar el ejercicio de los derechos sociales a la búsqueda de caridad y finalmente la conversión de receptor a botín electoral.

El fallo central de dichas políticas es que “deja intactas las estructuras profundas que generan las desventajas de clase. Por lo tanto, debe hacer reasignaciones superficiales una y otra vez” (Fraser, 2011, pág. 239). Fue, por tanto, un placebo asistencial y discursivo que no tuvo la capacidad de hacer frente a la deuda social.

En el caso de México el primer<sup>6</sup> programa de dicha índole fue el Programa Solidaridad (Pronasol), el cual fue la plataforma de atención a la pobreza ya con las bases del proyecto neoliberal en consolidación. Así comienza la antinomia entre la universalidad y la focalización en el contexto nacional.

### **3.2. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)**

La crisis del Estado-céntrico comenzaba hacerse evidente en México y los mecanismos corporativistas habían perdido capacidad para hacer efectiva la maquinaria electoral. La materialización de ello se dio en la elección presidencial, en la cual la victoria de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) fue

---

6 Aunque en el largo plazo terminó siendo un programa que se desvió de los atributos de la focalización debido a la necesidad de aumentar la plataforma electoral a favor del Partido Revolucionario Institucional.

cuestionada, con escasa legitimidad y la gobernabilidad estaba en riesgo en el corto plazo.

En consecuencia, la acción del titular del Ejecutivo tenía la intención de recuperar e integrar grupos para el control del descontento social y asegurar la permanencia del partido. La creación de programas gubernamentales jugó un papel fundamental, ya que como menciona Zermeño (1991), se constituyó un sistema de bomberos con la intención de apaciguar a aquellos afectados y a través de ello mantener, sin cuestionamientos, las políticas de ajuste y estabilización.

Así es como el proyecto neoliberal mexicano continuó su rumbo y tuvo su auge, se mantuvo la línea de medidas para abrir la economía, la aceleración de la privatización y desincorporación de paraestatales y un proceso permanente de desregulación económica y financiera.

Dentro del discurso presidencial se mencionaba como prioridad la erradicación de la pobreza y se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con el fin de mejorar las condiciones de existencia de la población que en México vivía en pobreza y desarrollar programas de bienestar social, infraestructura y otros proyectos productivos (Tello, 2010, pág. 18). Se enfocaron principalmente en las zonas más pobres del país y el programa se dotó de principios como la apertura a la participación y organización de las comunidades, la corresponsabilidad y la transparencia en el manejo de los recursos.

El Pronasol tenía objetivo atender los resultados negativos del cambio del modelo económico (incremento de la pobreza, desempleo y reducción de los salarios reales), siguiendo criterios de saneamiento fiscal y eficacia en la asignación de los recursos. Por lo tanto, la cantidad de bienes y servicios disponibles para la población se vio disminuida y encauzada a la selectividad de población.

Este programa cubrió cuatro ámbitos específicos:

- Solidaridad para el bienestar social, enfocado a los problemas de alimentación.
- Solidaridad para la producción, para incrementar los ingresos de los pobres.
- Solidaridad para el desarrollo regional, dirigida al desarrollo de infraestructura.
- Solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación (Cardozo, 2006, pág. 22).

Cabe destacar que el Pronasol, para el cumplimiento de sus objetivos, propició a la transformación de una secretaría de Estado, la cual yace de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública en 1992, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo era el combate a la pobreza y establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

El Pronasol cambió discursivamente la forma de intervención estatal evitando la burocratización, la toma de decisión jerárquica y teniendo tintes “democráticos” al establecer compromisos entre las comunidades y el gobierno. Sin embargo, en la implementación los beneficiarios no eran los más pobres, sino aquellos que tenían capacidad de organización, ministrándoles recursos a suerte de una dádiva institucional.

Es importante señalar al programa Solidaridad como parteaguas del modelo de política social, ya que a partir de su implementación los criterios de selectividad, focalización; participación, privatización y descentralización serían fundamentales para constituir las medidas para paliar a la pobreza.

La naturaleza de este nuevo modelo residía en recomendaciones y financiamientos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI) que buscaban certeza y garantía de una economía de mercado funcional y sin

obstáculos. Es la razón por la cual los programas de corte universal tuvieron una reducción significativa y así redirigirlos a una población en específico.

En términos generales, el Pronasol significó la nueva construcción de la política social en México, debido a que a su concepción se desarrolló de acuerdo al establecimiento del paradigma del desarrollo económico<sup>7</sup> y modificó la organización institucional al descentralizar las decisiones<sup>8</sup> y recursos, en cuanto a la gestión se mantuvo el modo arcaico de establecer una relación clientelar entre el gobierno y los beneficiarios.

La atención de la pobreza fue minada por la necesidad imperante de liberar la economía mexicana y los bajos niveles de crecimiento obtenido se dirigieron hacia la reconcentración de los ingresos para las élites favorecidas por el nuevo proceso de acumulación de capital. Como señala Norma Ruiz Velázquez:

Aunque la administración de Carlos Salinas se emprendieron algunas acciones dirigidas a apoyar directamente la economía de los pobres, que les permitiera incorporarse al mercado nacional no sólo como consumidores, sino como productores, fueron sumamente aisladas y sin continuidad. Además, la ejecución de los proyectos productivos empieza por una sólida infraestructura física y social, ya que los caminos y la energía eléctrica constituyen la base material para agregar valor a las localidades, extraer los productos de las zonas alejadas y llevar los servicios de salud, educación y vivienda. Sin embargo, existen poblaciones donde ni siquiera hay la infraestructura mínima (Ruiz, 2000, pág. 127).

Un aspecto sobresaliente de dicho programa es la transferencia de la responsabilidad a los individuos sobre sus condiciones y la premisa de la administración de la pobreza que a partir de este periodo se vuelve pieza clave de la política social en México.

Bajo esta propuesta tecnocrática de apoyos focalizados se orientó las medidas para atender a las regiones pobres del país, misma que era la más pertinente conforme a los lineamientos que dictaban las reformas estructurales orientadas al mercado. El Pronasol fue un programa con tendencia a la subsistencia de las

---

7 El desarrollo implica crecimiento económico alto y duradero que garantice el incremento del ingreso por habitante; construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado, es decir, que cuente con una base endógena de acumulación de capital; satisfacción de los costos del hombre en materia de alimentación, educación, salud y cultura, lo que implica el fortalecimiento de la democracia participativa (Guillén, 2004, pág. 24).

8 De acuerdo con Duhau (2001) las funciones de la política social pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales. Esta participación de diversos agentes tendría entre sus ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas.

comunidades y de forma paralela un arma partidaria para vincular a la sociedad con los grupos de poder.

### **3.3. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)**

A partir de la década de los noventa, en algunos países de América Latina como Honduras, México y Guatemala<sup>9</sup> comienzan a impulsarse políticas sociales con requisitos permanentes: la focalización, condicionalidad, descentralización y residualización del bienestar para la construcción de las medidas dedicadas al combate de la pobreza.

Estas medidas surgen en medio de una crisis económica y descontento social provocado por los ajustes neoliberales que no lograron su cometido y que contrario a ello tuvieron como resultado la profundización de las brechas de desigualdad. Por consecuencia, surge la urgencia de modificar las acciones de asistencia y ayudas alimentarias que habían sido rebasadas.

La respuesta fueron los programas de transferencias condicionadas concebidos como herramientas exitosas y eficientes por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por lo que, dicho modelo se posicionó de manera hegemónica y como única alternativa ante la crisis del régimen de bienestar universal, recomendada por los *thinkthanks*.

La reestructuración responde a una transformación del modelo productivo y de acumulación del capital, en la que el “Estado no puede mostrarse como socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente” (Adelantado & Scherer, 2008, pág. 121). Es así como se redimensionan los sistemas de protección social y se transita de los subsidios de la oferta hacia los subsidios de la demanda para incentivar el consumo.

Estos programas consisten en la entrega de recursos monetarios y en especie a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos

---

9 A partir de 1990 se implementa en Honduras el primer PTC llamado: “Programa de Asignación Familiar”, para 1997 se crea en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) y en Guatemala el Bono solidario (1998). Posteriormente comenzaron a crecer y consolidarse como parte fundamental de la política social en la región.

menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 13). A través de ello se busca incidir en el incremento del capital humano y el mejoramiento de los niveles de consumo.

La apuesta por el capital humano se sustenta en un análisis en el que a través de la inversión medible al individuo (educación, alimentación y salud) se forma un activo que puede ser prestado a cambio de una renta (salario). Según la teoría el aumento de capacidades da mayores oportunidades para emplearse laboralmente, articularse a las dinámicas del mercado y romper la cadena intergeneracional de la pobreza.

Bajo esta premisa el alcanzar el bienestar se da mediante un conjunto de decisiones individuales, en el que cada inversión del presente afectará las condiciones futuras. Las diferencias en la calidad de vida y oportunidades de movilidad son un reflejo de la dedicación de recursos a distintas áreas para incrementar el capital humano. En contrasentido, la pobreza recae en la incapacidad de la unidad de ser productiva, perdiendo la posibilidad de realización al no ser un producto mercantil funcional para el sistema capitalista.

La inversión en la educación, salud y alimentación disminuiría los obstáculos para las familias en condición de pobreza y paralelamente contribuiría en el rompimiento de su herencia. Se propone “un esquema de razonamiento que introduce en el análisis el factor tiempo, dado que una decisión intertemporal de inversión en un stock de conocimientos garantizaría un rendimiento futuro” (Dallorso, 2013, pág. 118) atendiendo la problemática en términos del comportamiento del individuo y su racionalidad económica para aprovechar los medios ofrecidos.

Por otro lado, se ve a los beneficiarios como potenciales consumidores y se impulsa esta condición con las transferencias monetarias y en especie. Así pueden tener acceso a productos de primera necesidad que garanticen reducir los obstáculos que impiden su participación en el mercado.

En resumen, las características de los PTC son las siguientes:

- Transferencias monetarias: son aquellas que consisten en la entrega de dinero desde distintas modalidades (de libre uso y uso predeterminado) y fijadas dentro de un determinado lapso de tiempo. Su fin puede ser el aseguramiento del consumo básico, fortalecer el desarrollo humano o facilitar su acceso a distintas prestaciones sociales.
- Transferencias no monetarias o en especie: es el conjunto de insumos dirigidos al desarrollo humano como los suplementos alimenticios, los útiles escolares y el capital productivo.
- Mecanismos de focalización: se orienta la intervención a regiones, comunidades, hogares e individuos específicos, los cuales debido a sus características son merecedores de ser incluidos al programa. Bajo estos dispositivos de ingreso se busca la eficiencia y la equidad.
- Condicionalidad: es aquella obligación contraída por parte del beneficiario a cambio de las prestaciones, su justificación reside en que incentivan la corresponsabilidad, reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y salud, así como lograr mayores apoyos a los PTC.
- Provisión de servicios y programas complementarios: es el conjunto de servicios y prestaciones públicas que se dan de manera directa desde el programa o bien, de manera indirecta al vincularse con distintos sectores. Los servicios que se ofrecen van dirigidos a la inserción laboral, la creación de capacidades básicas (pláticas informativas y educativas), seguimiento familiar para la observancia del cumplimiento de las condicionalidades y mejoramiento de la infraestructura.
- La mujer como receptora de las PTC: las mujeres son escogidas como titulares en el cobro de las transferencias en reconocimiento de ser las que más probablemente utilizarían el ingreso adicional en beneficio de los menores y con ello asegurar el cumplimiento de las

condicionalidades. Sin embargo, debido a dicha decisión se ha suscitado un debate entre si las PTC aumentan el empoderamiento o reproducen desigualdades de género basadas en la división sexual del trabajo.

- Evaluación: es un mecanismo indispensable e inherente para conocer el impacto de la intervención, recolectar datos e información y así determinar la pertinencia del programa. Estas evaluaciones son llevadas, generalmente, por organizaciones externas y autónomas del gobierno para asegurar la legitimidad de los resultados (Alemann, Buchbinder, Cowap, Ibararán, & Juárez, 2016) (Cecchini & Madariaga, 2011).

Los PTC se han consolidado e institucionalizado como eje central de la política social y como herramienta fundamental para superar la pobreza rural y urbana en Latinoamérica. Su expansión significó el rompimiento del enfoque universalista buscando instalar la eficiencia y equidad como piedra angular de la distribución de los ingresos y así garantizar el acceso a los derechos sociales.

Como se mencionó anteriormente, México fue uno de los países pioneros para poner en marcha dicha estrategia y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) fue el primero en su tipo con dichas características, mismas que se mantuvieron durante poco más de dos décadas.

### **3.4. Los programas de transferencias monetarias como eje central de la política social en México**

#### **3.4.1 El Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá)**

La crisis económica detonada a mediados de la década de los noventa marcó el rumbo de la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000). Ya que había que restablecer el equilibrio macroeconómico, dar un giro hacia el crecimiento externo y atender a los afectados por la incumplida teoría del derrame. Se continuo, entonces, con las políticas económicas de sus antecesores y en cuanto al rubro social se configuraba un modelo para atender específicamente a población en pobreza.

En cuanto al eje social se optó por fortalecer la premisa de la política focalizada y retomar los planteamientos de que la causa de la pobreza es la carencia del capital humano<sup>10</sup>. Era una visión largoplacista que reconocía la importancia del ingreso y a su vez la generación de capacidades, las cuales paralelamente atacarían las causas y no solo las consecuencias de las carencias.

Es así como en 1997 se implementa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), dirigido a la población en pobreza extrema; cuyo objetivo era terminar con la reproducción intergeneracional de sus condiciones reduciendo los obstáculos que la perpetuaba, siendo estos: las deficiencias nutricionales, problemas de salud y bajos niveles de educación.

Este diagnóstico permitió fijar medidas con mayor sinergia: se enfocaron en el subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias condicionadas para incentivar el consumo, productos en especie que aseguraran el acceso a productos básicos alimenticios (suplementos) y útiles escolares. Y a su vez desarrollar capital humano con la inversión en servicios como la educación, salud y alimentación a fin de detonar en un mecanismo para asegurar en el futuro mayor bienestar.

El Progresá marcó una diferencia respecto a su antecesor y en general sobre los programas sociales implementados. Debido a que fue un programa integral con interdependencia entre sus pilares, intersectorial ya que pretendía una acción coordinada entre distintas instituciones; con un nuevo enfoque de cómo entender-atender a la pobreza basada en la carencia de recursos productivos y contemplaba mecanismos de evaluación para el seguimiento de los resultados.

De aquí se derivan una serie de acciones agrupadas dentro de tres componentes

- Educación: apoyo monetario con la entrega de becas por cada hijo que asistiera a la escuela desde tercero de primaria hasta el tercero de secundaria, así como la ayuda para la adquisición de útiles

---

10 Para Becker (1962) la inversión en el capital humano impulsa la productividad, amplía las oportunidades laborales e impacta en el crecimiento económico. Por ello, es una forma para combatir la pobreza y romper su cadena intergeneracional.

escolares. El monto de las becas tenía un incremento conforme al avance del nivel escolar. El objetivo era reducir la deserción escolar y retornar a aquellos que habían abandonado la escuela para dedicarse a trabajar.

- Salud: acceso a un paquete básico de la salud que se basaba en la promoción y prevención, al igual que la provisión de suplementos alimenticios para grupos específicos como niños pequeños, mujeres embarazadas o en lactancia. Se pretendía velar por el mantenimiento de la salud a través de la información y la atención médica preventiva, así como atender y prevenir la desnutrición.
- Alimentación: transferencia monetaria base (los montos se actualizarían conforme a la inflación) para garantizar el consumo y con ello garantizar el cubrimiento de los requerimientos nutricionales y de las necesidades alimenticias básicas.

Los apoyos eran condicionados y buscaban propiciar el cambio de conductas de los beneficiarios para que así asumieran la responsabilidad sobre la naturaleza en la que vivían, había que alentar, entonces, al individuo a incrementar su valor mediante competencias y así hacerse un producto funcional para el mercado. Por ejemplo, las transferencias monetarias estaban sujetas al cumplimiento de compromisos como la asistencia continua de los menores a la escuela y la visita a consultas preventivas a las unidades médicas.

Las limitaciones del Progresá, repercutieron en los resultados: la exclusión de las localidades urbanas, la inaplicabilidad en las localidades carentes de infraestructura educativa y de salud que dejaron excluidas a las poblaciones con mayores índices de marginación, los procesos de precarización laboral inmersos en las políticas neoliberales y la indolencia por tratar las causas estructurales de la pobreza (Ornelas, 2006).

Es así como el Progresá fue el pionero de los PTC en el país y de aquellos programas sociales que comenzaban a reproducirse a lo largo del plano

internacional. Marcaron tendencia y derivaron en una serie de dimensiones<sup>11</sup> que implicaron una nueva corriente adoptada por las siguientes administraciones.

### **3.4.2. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Al terminar los años noventa, los cuales se vivieron en medio de conflictos políticos, sociales y económicos, comenzó una nueva etapa llena de alientos democráticos en el país con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la que el descontento social se hizo notar en las urnas electorales, dando el triunfo al panista Vicente Fox Quesada (2000-2006) con la esperanza de resultados a favor de la sociedad.

En cuanto al tema social, el Progreso logró mantenerse vigente debido a los frutos políticos y sociales aunado a su concordancia en cuanto a la orientación del modelo económico que existía. El programa formó parte de la estrategia Contigo y en el año 2002 cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Cabe mencionar que Oportunidades significó una nueva etapa de los PTC, la cual amplió las acciones, pero continuó con la misma definición y tratamiento para la pobreza. Las modificaciones buscaron afianzar y ampliar los resultados positivos en cuanto a la mejora del consumo por hogar, al igual de mantener la línea de la inversión en el capital humano, por lo que su objetivo fue:

Apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar, a través de opciones de educación, salud y alimentación. Además, el Programa busca contribuir a la vinculación con otros servicios y programas de desarrollo para lograr mejores condiciones socioeconómicas y una mayor calidad de vida (Secretaría de Desarrollo Social, 1999).

Las características de los beneficiarios y las modalidades de los apoyos se mantenían similares: accedían familia en condiciones de pobreza y marginación ampliándose a zonas urbanas y semi-urbanas, se les dotaba de transferencias

---

<sup>11</sup> De acuerdo con Duhau (2001, pág. 315) se diferenciaba entre pobreza extrema y pobreza moderada, los problemas eran generados por una inadecuada asignación de los recursos productivos; los apoyos no debían desincentivar a los beneficiarios para desplegar sus capacidades, la focalización de los programas y la familia numerosa como núcleo para la herencia de condiciones paupérrimas.

tanto económicas como en especie bajo un esquema de condicionalidad y corresponsabilidad para asegurar el mejoramiento de las capacidades individuales.

Cabe destacar que se agregaron vertientes nuevas para complementar las acciones del programa y ampliar las oportunidades de desarrollo a las familias beneficiarias como el acceso a servicios de ahorro, crédito, empleo temporal y mejoramiento de vivienda. Se formaba un mecanismo mediante el cual se buscaba elevar continuamente el bienestar de manera sostenible y conllevara a una distribución equitativa del ingreso.

Otro rasgo importante en cuanto a características es el referido a la evaluación. Si bien, desde 1997, había sido un mecanismo anual para conocer el impacto de los resultados, fue hasta el 2001 que se le asignó un carácter de obligatoriedad dotando con mayores principios neo-gerenciales<sup>12</sup> a la política social.

Es así como en el 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social, la cual dentro de su entramado decretaba la creación de un organismo autónomo para la medición de la pobreza: el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). A la par “se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que adoptó el concepto de ingreso total, que incluye el ingreso monetario de los hogares y los ingresos en especie e imputado” (Orlenas, 2006, pág. 102).

Dicho comité ha sido criticado por Boltvinik (2005), debido a que lo considera un método inconsistente, minimalista y el cual tiende a la violación de los derechos humanos al negar la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, la creación del CONEVAL representó en primer momento un buen auspicio para evitar la dispersión de la medición y contar con evaluaciones que dieran sustento a las intervenciones.

Dimanado de lo anterior se puede afirmar la continuidad de hipótesis: el menester de invertir en el capital humano y de manera paralela crear las condiciones necesarias para

---

12 Para Larrouqué(2018) los principios del Nueva Gestión Pública destacan la eficacia (importancia de los resultados), la efectividad (enfoque en la evaluación de la acción pública), la eficiencia (cálculo costo/beneficio), la flexibilidad (racionalización de los trámites burocráticos) y la neutralidad (lógica apolítica).

que los beneficiarios tuvieran una mayor igualdad de oportunidades educativas y laborales. Ahora, si bien “el programa ha mejorado indicadores educativos, nutricionales y de salud de los niños y jóvenes, estos no se han traducido de manera generalizada en una entrada exitosa al mercado de trabajo” (Yaschine, 2015, pág. 380).

Ya que en la problemática de la ocupación laboral no reside únicamente la variable de educación, puesto que existen circunstancias como las características de origen que ponen en desventaja a aquellos nacidos en zonas rurales. Aunado a la reducción del mercado laboral que comenzó a partir de los años ochenta y su heterogeneidad existente a largo del territorio.

Es así como el gobierno de Fox optó por mantener sin cambio el modelo neoliberal, repitió recetas y mantuvo programas que habían demostrado cambios mínimos. Su agenda incluyó transferencias monetarias, la transformación del sistema de pensiones, paquetes básicos de salud (Seguro Popular<sup>13</sup>), la ampliación de la atención social hacía las zonas urbanas, y la metamorfosis de las instituciones de vivienda a entes de financiamiento, causas de la brecha entre promesas y resultados.

El programa Oportunidades continuó durante el periodo de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), los temas de pobreza y desigualdad eran claros pendientes, ya que no se habían logrado los impactos esperados para disminuir la intensidad de dichas problemáticas, dejando entre dicho los atributos de la política social focalizada y el enfoque del desarrollo de capacidades.

Hubo cambios incrementales que sumaron “transferencias adicionales que son menos congruentes con el objetivo de desarrollo de capital humano y van más acorde con una visión de alivio a la pobreza” (Yaschine, 2015, págs. 54-55). Mismas que respondían a un contexto de crisis económica y buscaban paliar los efectos mediante programas compensatorios.

---

13 Según Uribe (2011) estos esquemas respondían a las recomendaciones hechas por el Banco Mundial de establecer modelos de servicios clínicos básicos dirigidos a sectores de menores ingresos. Los cobros de cuotas trasladaban los costos a los usuarios con un catálogo de atención mínimo que se enfocaba en la autofinanciación de la salud.

A raíz de la crisis económica, en 2008, se elevaron los precios de los productos alimenticios, y se encareció la capacidad de consumo. Derivado de lo anterior yace la estrategia denominada “Vivir Mejor” que tenía como objetivo compensar la disminución del poder adquisitivo de los grupos que vivían en pobreza extrema dentro de las zonas de atención prioritarias, mediante tres tipos de apoyo:

- Transferencia en efectivo en dos partes: una para mejorar la alimentación y nutrición, mientras el segundo buscaba apoyar la economía familiar.
- La entrega de complementos nutricionales, de acuerdo al número de niños y niñas en el hogar de entre 6 meses y 6 años, y al número de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- Orientación y promoción social para el desarrollo del hogar y la organización comunitaria (Diario Oficial de la Federación, 2008).

Dichas medidas fueron complementarias a los mecanismos existentes para sobrellevar los estragos económicos y mantener estables los indicadores de pobreza. A la par, el programa Oportunidades añadió un nuevo componente que buscaba compensar el gasto, a través de transferencias monetarias mensuales, realizado por el consumo de fuentes de energía. Asimismo, se impulsó un esquema de cobertura nacional de pensiones no contributivas dirigidas a adultos mayores de setenta años.

Si bien, se puede decir que los resultados fueron “loables y representan un cambio en las condiciones de vida de millones de familias (...) éstos pueden considerarse modestos” (Yaschine, 2015, pág. 63), esto debido a que su operación se limita a zonas con condiciones preexistentes y se mantuvo la línea de exclusión a sectores vulnerables.

### **3.4.3. Programa de Inclusión Social Prospera**

Bajo el esquema anterior, Oportunidades se mantuvo al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y dos años más tarde se convirtió en el Programa de Inclusión Social Prospera, el cual mantuvo un amplio vínculo con la “Cruzada Nacional contra el Hambre” programa estrella al inicio de la administración de

EPN, aunque su enfoque era ser más una estrategia de coordinación de programas de política social, que un programa per se y la “Estrategia Nacional de Inclusión” la cual fue creada en 2015 para dar continuidad a los trabajos de coordinación. Bajo las dos estrategias de coordinación, Prospera fue una pieza fundamental de la política social de nueva generación que buscaba garantizar la inclusión y el bienestar.

Dicho programa conservaba la migración de las políticas asistenciales a las políticas de desarrollo. El Estado era un facilitador de un conjunto de productos para que desde lo individual la población en situación de pobreza encontrara las fórmulas para mejorar sus condiciones de vida. Por lo que había necesidad de trascender de los componentes originales (educación, salud y alimentación) y añadir una nueva gama de programas y acciones articuladas en favor a fomentar la productividad de las familias para reducir su dependencia a las transferencias monetarias. La construcción de Prospera tenía como objetivo:

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorecen el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias en condición de pobreza y que limitan la reproducción intergeneracional de la pobreza (CONEVAL, 2015, pág. 1).

El nuevo enfoque, obligaba al Estado a asignar nuevas plataformas que permitieran el ejercicio pleno y cumplimiento de los derechos, en ese tenor, el programa creció con el nuevo componente de vinculación, compuesto por cuatro líneas de acción:

- Inclusión productiva: se brinda asesoría e información para que los beneficiarios puedan acceder de manera prioritaria a los programas de fomento productivo y generación de ingreso, a través del Sistema Nacional del Empleo.
- Inclusión laboral: en coordinación institucional se pondrán en marcha programas federales con salidas productivas para fomentar el acceso a capacitación y empleo formal, con ello se favorece la generación de ingresos autónomos (independencia económica).

- Inclusión financiera: los beneficiarios tendrán acceso a servicios de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida.
- Inclusión social: se fomenta el acceso prioritario a los programas que faciliten el ejercicio de los derechos sociales de los beneficiarios.

Aunado a ello, se determinó el apoyo a la educación superior, y se amplió el paquete básico de salud. Sin embargo, el énfasis principal se puso en el componente de vinculación, cuyo propósito fue coordinar la oferta de programas que promovieran la inclusión productiva, laboral, financiera y social de los beneficiarios (Flores, 2020, pág. 4). Sin embargo, los impactos en la inserción laboral y la movilidad intergeneracional fueron menores a los esperados, disminuyendo las posibilidades de ruptura de la herencia de pobreza.

A partir de 2017 otros apoyos dejaron de otorgarse, como el de reposición de útiles escolares, que se concedía únicamente en primaria, y el apoyo a jóvenes con PROSPERA, que se entregaba a los jóvenes que concluían la educación media superior antes de cumplir los 21 años. Los recursos de su cancelación se destinaron a las becas de educación superior. Al mismo tiempo que dejaron de otorgarse algunos apoyos, las familias tampoco tuvieron un crecimiento constante. El número de personas, tanto de cada bimestre como de cada año, varía en función del cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios, por lo que estas sí influyen para recibir los apoyos (Triano, 2017, pág. 111).

El programa Prospera puso en evidencia que, a pesar de seguir un criterio con enfoque de derechos para generar acciones estatales, persistían las limitaciones económicas con bajos crecimientos, precarización laboral e instituciones rebasadas. La problemática residía en mantener la dicotomía focalización-universalidad: se destinan transferencias monetarias a grupos vulnerables, pero la infraestructura social para el préstamo de servicios públicos de calidad seguía intacta.

En este breve repaso de la política social en México bajo el modelo neoliberal se expusieron algunos programas, reconociendo que no fueron las únicas acciones de política social, pero sí como un pilar. En la siguiente tabla se muestra las principales características involucradas en la intervención del Estado hacia la esfera social y tratamiento contra la pobreza.

**Tabla 4. Tercera etapa de la política social en México.**

<b>Liberalización económica (neoliberalismo) (1982-2018)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Reformas estructurales y políticas de ajuste y estabilización</li><li>- Política social focalizada con preponderancia en las zonas rurales<ul style="list-style-type: none"><li>- Privatización y mercantilización de los servicios públicos</li><li>- Medidas sociales impuestas por organismos externos (BM, BID)</li></ul></li><li>- Persistencia de características fundacionales, como el clientelismo; el familismo y la tendencia a atribuir a las mujeres el cuidado</li><li>- Tendencia a ofrecer servicios de baja calidad para los más pobres y exclusión de los indígenas en la protección social<ul style="list-style-type: none"><li>- Disminución del aparato estatal y de sus obligaciones sociales</li><li>- Programas que no atienden las causas estructurales de la pobreza</li></ul></li><li>- Transferencias monetarias condicionadas bajo la premisa de la inversión en el capital humano<ul style="list-style-type: none"><li>- Transferencia de responsabilidad al individuo por su condición</li></ul></li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Tello (2010), Barba (2007) y Uribe (2011)

La política social en la etapa neoliberal comenzó a establecer nuevos mecanismos para abordar el problema de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Dichos instrumentos basaron su arquitectura en la focalización y la operación con presupuestos limitados, contrario a los sistemas del Estado benefactor que fue ampliamente cuestionado por sus alcances.

Haciendo una breve recapitulación del apartado, en México a partir de la década de 1980 se comenzó con la implementación de políticas económicas que se caracterizaron por la apertura comercial, la privatización, la desregulación y la financiarización. En relación con lo anterior mencionado, se dio paso a un nuevo esquema de protección social basado en los programas de transferencia monetaria condicionada, los cuales han buscado procurar el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la realización de los derechos sociales.

En el siguiente capítulo se analizarán los factores que determinaron la terminación del programa Prospera y el fin de los programas de transferencia monetaria condicionada, los cuales se habían mantenido como el máximo estandarte de las administraciones para atender la pobreza.

## **CAPÍTULO 4. MANTENIMIENTO, INNOVACIÓN, SUCESIÓN O TERMINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA. ¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL?**

El triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales de la mano de Andrés Manuel López Obrador en el año 2018, presagiaba una afectación en la hechura de las políticas públicas. “Esto es algo que en los regímenes democráticos tiende a ocurrir con cierta periodicidad (...) cuando un nuevo gobierno inicia, los asuntos suelen ser revaluados y regresan a la etapa de problematización (Méndez, 2020, pág. 104). Las discrepancias ideológicas o resultado de la evaluación conllevan a la objeción y al replanteamiento de las acciones del Estado frente a diversos problemas.

Los temas de lucha contra la pobreza y bienestar social tomaron protagonismo en su discurso, por su forma de dirigirse a los grupos vulnerables y marginados, con ello la confección de la política social generó altas expectativas. Dentro de dicho entramado de medidas que fueron modificadas, el análisis de esta investigación se centrará en los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas que operaron en México de 1997 a 2019<sup>14</sup>, específicamente el Progreso, Oportunidades y Prospera (POP).

Por ello, en este último capítulo se analizarán los programas del bienestar implementados por la administración obradorista. Mediante su exposición, se contrastará con su antecesor para determinar si existe un mantenimiento (continuación), innovación, sucesión o la terminación, en específico de los PTMC que han sido parte de los instrumentos de gestión de la política social por más dos décadas.

Como menciona Parsons (2007), resulta fácil situar la génesis de las políticas públicas, sin embargo, certificar su muerte es una labor con mayor complejidad.

---

<sup>14</sup> El 31 de mayo de 2019 se publica en el DOF un artículo transitorio en el que se abroga el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, así como todas las demás disposiciones administrativas que contravengan.

Debido a ello, es necesario conocer la anatomía de las medidas y mediante una intervención quirúrgica comprender cómo funcionan para determinar qué cambió, cómo lo hizo y hacia dónde se dirigen esos esfuerzos.

De lo anterior surgen las siguientes interrogantes ¿Cuáles son los programas sociales impulsados por el Ejecutivo?, ¿Cómo se ha manifestado el cambio respecto a sus antecesores? y ¿Nos dirigimos hacia un nuevo paradigma de la política social? Éstas son solo algunas de las diversas preguntas que pueden formularse dentro de las categorías del surgimiento, cambio o muerte de una política pública.

Para responder los mencionados cuestionamientos y cumplir los fines del último capítulo se compartirán los hallazgos sobre el funcionamiento de los programas del bienestar a tres años de la llegada del actual titular del Ejecutivo, utilizando fuentes y documentos existentes para proceder a su análisis e interpretación.

#### **4.1. La terminación del Programa de Inclusión Social Prospera**

Hasta antes de su desaparición Prospera formaba parte de las acciones del Estado para atender el problema de la pobreza. El programa fue de los más emblemáticos durante poco más dos décadas, por lo que se destaca su permanencia y continuidad durante cuatro periodos presidenciales. Siendo uno de los pioneros en su diseño e innovación a lo largo del plano internacional, dentro de la implementación de un nuevo paradigma de la política social.

La estrategia iba en función de proveer atención focalizada dirigida a la población con mayores desventajas económicas, entregando recursos monetarios y en especie a los beneficiarios mediante un esquema de corresponsabilidad. Dentro de esta estructura el desarrollo de capital humano es una pieza fundamental para dotar de medios al individuo y lograr insertarlo al mercado.

Bajo esta perspectiva el programa mostró continuidad desarrollándose desde dichos principios, aunque a lo largo de su instrumentación se ha modificado su estructura y operación. Esta permanencia permitió una expansión de la cobertura en la que se “incrementó de 300 mil hogares atendidos a alrededor de 6.6 millones, en veinte años”. (Hernández, de la Garza, Zamudio, & Yaschine, 2019)

Siendo uno de los programas con mayor extensión territorial en el país, aunque aún resulta insuficiente.

De acuerdo a los estudios de Valencia y Jaramillo (2019), el POP otorgaba el equivalente al 37 por ciento de un salario mínimo mensual individual en el año 2017, la pensión básica era apenas el 22 por ciento del salario mínimo y su poder de compra iba en decremento (por lo que no proporcionaba estabilidad, ni seguridad ante eventos coyunturales). En cuanto a los servicios de salud el catálogo del Seguro Popular solo cubría el 14 por ciento de las intervenciones y el 11 por ciento de las enfermedades basadas en el Catálogo Internacional de Enfermedades, aunado al lento crecimiento de la cobertura médica, el cual fue de del 4 al 14 por ciento en un periodo de trece años (2003-2016).

Siguiendo a Araujo e Ibararán (2019), en el ámbito educativo el POP tuvo impactos de mayor magnitud principalmente en el corto plazo concentrados en la educación básica, donde se incrementó la matrícula y el nivel escolar. En el mediano plazo los efectos se vieron diluidos y en las zonas rurales no se identificaron efectos sobre el aprendizaje en la lectura, la escritura y matemáticas. En cuanto a lo referido en materia de nutrición se logró mejorar la salud, la talla, bajar los índices de anemia en la población infantil y la mortalidad infantil, sin embargo, la mortalidad neonatal fue un gran pendiente del programa.

Es factible afirmar que la estrategia de lucha contra la pobreza mediante programas focalizados no ha erradicado ni reducido la pobreza; más bien ha funcionado como factor de contención de las convulsiones económicas (Martínez, 2021, pág. 122). Ahora bien, si la incorporación de los paquetes básicos y de servicios a la población ha sido fundamental para aminorar los efectos económicos neoliberales, también ha prolongado e institucionalizado las brechas de desigualdad de manera paralela y seguirá de la misma forma mientras la política social sea moldeada conforme a los requisitos del modelo económico.

En resumen, los beneficiarios de los PTMC eran receptores de transferencias de ingresos y provisión de servicios que les permitirían articularse a las dinámicas del mercado. La pobreza se presentó “como una situación de la condición humana

caracterizada por la vulnerabilidad ante externalidades negativas” Skoufias (citado en Uribe & Vasquez, 2019, pág. 8), donde la intervención del Estado es necesaria para combatirla siempre y cuando no distorsione el mercado o impida su funcionamiento.

Por poco más de veinte años se ha mantenido la estrategia mencionada, edificando una serie de medidas que muestran correspondencia con reformas económicas de mercado. Se han creado las condiciones precisas para constituir un orden específico que rejuvenece a las políticas sociales, dotándolas de una naturaleza paliativa y excluyente.

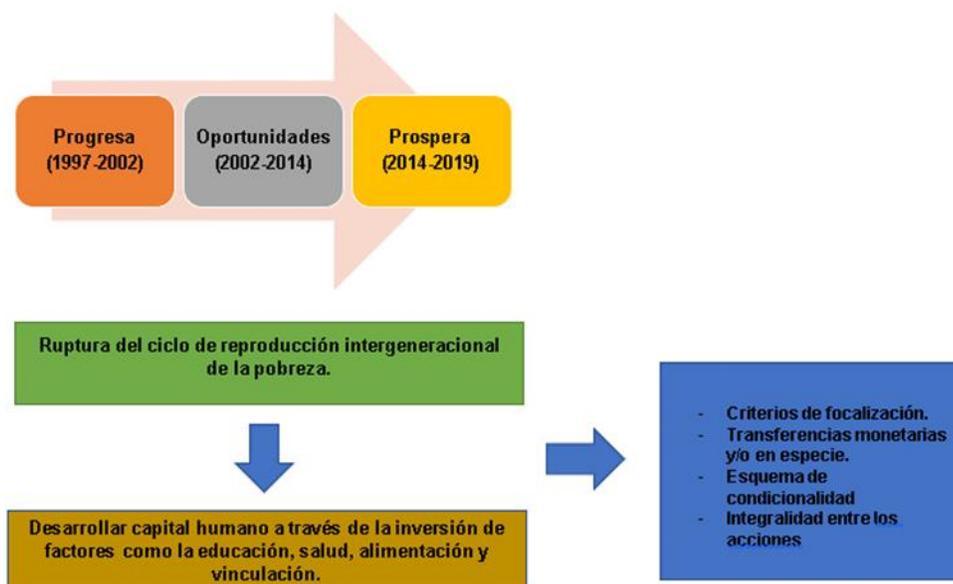
A lo largo de la existencia del POP se mantuvieron los componentes centrales (añadiendo una nueva línea de acción en 2014), dirigiendo las transformaciones en los siguientes sentidos: cambio de nombre y ampliación de su población objetivo al ámbito urbano, inclusión de nuevos apoyos económicos para las familias beneficiarias, y redefinición de su objetivo central (Ordoñez & Silva, 2019, pág. 89).

Esta propiedad de duración a largo plazo en la que no exhibió interrupción alguna, sino solo pequeñas variaciones se deben a la reorganización del gasto público dentro del nuevo papel del Estado<sup>15</sup> en el ámbito social y a un consenso político que desde su perspectiva resultaba beneficioso en función del dominio del modelo neoliberal. Convirtiéndose así en un componente inherente dentro de la agrupación de programas para combatir la pobreza, por lo que se muestra su desarrollo evolutivo en la siguiente ilustración.

---

15 De acuerdo con José Sánchez Parga (2009) el neoliberalismo ha convertido al Estado en un instrumento de racionalidad económica, un medio para expandir la capacidad depredadora del mercado en los sectores e instituciones del ámbito público. Las fuerzas y lógicas del mercado a través de reformas estructurales han provocado la exclusión y debilitamiento del Estado en áreas como la salud, la educación y la seguridad, entre otros.

### Ilustración 3. Evolución del POP.



Fuente:Elaboración propia a partir de Flores (2020) y Ordoñez & Silva (2019)

Los cambios dentro del programa fueron graduales y partieron de un consenso que permitió su permanencia en el escenario a través de los periodos sexenales. Siguiendo la tendencia de fijar extensiones colocadas a políticas existentes que no significaran dificultades financieras o el trasgredir compromisos políticos como los que había con los organismos internacionales. En otras palabras, fue un mantenimiento de políticas, adaptándola a las circunstancias para mantenerla marchando sobre ruedas (Hogwood & Gunn, 1984).

Ante los cambios realizados, existen una serie de condiciones que conducen al uso regular del incrementalismo, entre los cuales resalta: (a) el consenso generalizado sobre los valores fundamentales, (b) el acuerdo generalizado sobre la dirección y el carácter de cambio social deseado y (c) la confianza relativamente mayor en la previsibilidad de las consecuencias de los cambios graduales frente a los drásticos (Lindblom, 1958, pág. 301). Son cambios no absolutos y cronologicamente sucesivos entre variables bien definidas, la magnitud de las sustituciones de los elementos depende de los datos antecedentes, generalizaciones e ideas empíricas; cabe señalar que aunque algunas resulten incrementales habrá otras sin cambio alguno.

La capacidad de adaptarse a las condiciones nacionales e internacionales se ha derivado de su rediseño constante, apostando en mantener los objetivos originales y recurriendo a las extensiones de sus beneficios. Sin embargo, existen limitaciones y grandes desafíos que cuestionan la apuesta por la visión limitada del modelo, la cual ignora antecedentes sistemáticos con tendencia a desvincular la problemática del proceso de liberalización económica.

Esta continuidad se vio interrumpida mediante un decreto presidencial<sup>16</sup> publicado el 31 de mayo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación. En dicho documento se establece la desaparición de la Coordinación Nacional de PROSPERA y sus disposiciones administrativas, transfiriendo a su vez sus recursos humanos, materiales y financieros a la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Este tipo de terminación está relacionado con la forma por explosión expuesta por Bardach(1976), ya que su conclusión se deriva de una decisión única (tomada por el titular del Ejecutivo), teniendo como consecuencia un cese deliberado de un programa específico(DeLeon, 1978). Ahora bien, las condiciones principales para culminar con Prospera radicaron en aspectos tales como: cambio ideológico, habilidades políticas, habilidades técnicas y asuntos financieros (Rubio, 2016).

### ***Cambios ideológicos***

El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha insistido que el motivo de los malestares sociales ha sido ocasionado por el neoliberalismo y sus políticas implementadas en las últimas décadas. El diagnóstico expuesto en el PND muestra un posicionamiento político e ideológico que busca atender las causas a través de un cambio de paradigma que llevaría a tomar nuevas medidas por parte del Estado.

México fue uno de los países en los que este modelo fue aplicado de manera más encarnizada, brutal y destructiva, y uno en los que duró más tiempo. Ello fue así porque la

---

16 Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

pequeña élite político-empresarial que lo impuso se adueñó de las instituciones y se perpetuó en ellas mediante sucesivos fraudes electorales. Pero ese largo y oscuro periodo terminó. En la elección del 1 de julio de 2018 el pueblo de México determinó un cambio de rumbo en la vida pública y en las instituciones. Fue una sublevación legal, pacífica y democrática fruto de una paulatina toma de conciencia; el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo (República, 2019).

En razón de lo anterior, el perfil advertía una administración en la que el Estado retomaría la rectoría instaurando el modelo posneoliberal. Dentro de los objetivos de dicha propuesta “se busca un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y de convivencia entre los sectores sociales” (López, 2019), un cambio para lograr un desarrollo con justicia social.

Dicho concepto no es nuevo, ha sido erigido para denominar a los gobiernos de izquierda en Latinoamérica, mismos que son expuestos como una alternativa para ir en contracorriente de aquellas recetas de los organismos económicos internacionales y al decálogo de medidas concentradas en el Consenso de Washington que fueron adoptadas e impuestas a lo largo del plano internacional.

El posneoliberalismo es un concepto y proyecto en construcción frente al paradigma neoliberal que ha demostrado un agotamiento debido a sus experiencias económicas, sociales y políticas (Boron, 2003, págs. 78-79). Se identifica a esta tendencia política de la región por la búsqueda de romper con aspectos específicos la privatización, la desregulación, la financiarización, y la idea del Estado mínimo, desde una retórica que invita a instalar medidas contrarias a las mencionadas.

Bajo esta idea el Estado vuelve a adquirir la dimensión de agente rector de la vida social y lo público se coloca encima de lo privado (Figueroa & Díaz, 2011, pág. 13.), con el objetivo de emanciparse de la ruta del modelo económico hegemónico. Es preciso remarcar que el horizonte resulta aún distorsionado y los movimientos se adecuan según a las necesidades y capacidades de cada país de la región, por ello, en algunos casos fructifica más una plataforma de rechazo que no indica cómo se modificarán las políticas futuras (Martínez C. , 2014).

Con este concepto, el actual presidente Andrés Manuel López Obrador ha configurado su discurso, sus propuestas e intervenciones desde sus facultades constitucionales y ha declarado formalmente el fin del neoliberalismo y el inicio de

un cambio profundo (Presidencia de la República , 2019). Ha aprovechado cada espacio para deslegitimar la matriz ideológica antecesora y desde la retórica mostrar los daños ocasionados por el modelo señalado.

### ***Habilidades técnicas***

La evaluación juega un papel fundamental en la continuidad, cambio o terminación de políticas públicas, los resultados son utilizados para abrir la discusión sobre la necesidad de diseñar nuevas políticas o mejorar las existentes. Dentro de dicho proceso se muestran aspectos positivos y negativos, los cuales justifican las soluciones propuestas para obtener las metas deseadas.

En cuanto al programa Prospera su objetivo era contribuir bajo un esquema de apoyos al cumplimiento de los derechos sociales y así permitir el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema. Para monitorear sus resultados se llevaron a cabo una serie de evaluaciones que arrojaron la efectividad de dicha intervención.

Una de estas mediciones la realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con el fin de observar la evolución de la pobreza en un periodo de diez años (2008-2019). Se demostró que el porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 44.4 por ciento a 41.9 por ciento. Mientras que las cifras de población en condición de pobreza extrema disminuyeron del 11.0 por ciento al 7.4 por ciento.

En el mismo estudio se exponen los indicadores de carencias sociales<sup>17</sup> a nivel nacional indicando que el promedio de carencias de la población en situación de pobreza pasó de 2.8 a 2.2 por ciento y el comportamiento para la población en situación de pobreza extrema pasó de 3.9 a 3.6 por ciento.

Hasta el año 2017 la cobertura de Prospera en el territorio nacional era de aproximadamente 6.6 millones de hogares, los cuales equivalían a 27 millones

---

17 Las carencias sociales forman parte de los ejes analíticos utilizados por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza. Los seis indicadores que las componen son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios en la vivienda, acceso a la alimentación, acceso a la seguridad social y servicios básicos en la vivienda.

de personas (22.7% de la población nacional) a lo largo de 114, 000 localidades urbanas y rurales (Yashine, 2019, págs. 41-42). El programa mantuvo un crecimiento constante de la cobertura, al igual se ampliaron los grupos para recibir transferencias en el componente educativo (considerando a los alumnos de escuelas superiores) y se incluyó el componente de vinculación conforme a las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial.

Ahora bien, a pesar de los cambios incrementales que presentó Prospera y cuyo hecho lo consolidó como uno de los programas sociales con mayor cobertura en el país, sigue resultando insuficiente para cubrir a la población objetivo. En el año 2016 la población potencial era de 10.68 millones de hogares y la objetivo de 7.95 millones, sin embargo, tan solo se cubrió apenas 6.76 millones, es decir el 63 por ciento de la población potencial y el 85 por ciento del objetivo (Yashine, 2019, pág. 42). Esto considerando que en el transcurso de los últimos años las personas en condición de pobreza han incrementado y las restricciones del presupuesto que harían posible el incremento de la cobertura.

Para el ejercicio fiscal del año 2015 la Auditoría Superior de la Federación emitió dentro de sus recomendaciones diseñar estudios estadísticos que permitieran obtener información en cuanto a los resultados<sup>18</sup> del programa en cada uno de sus componentes. Esto debido a que “no hubo un monitoreo a la trayectoria de vida de las familias, ni un parámetro preciso para medir el aporte de PROSPERA” (Auditoría Superior de la Federación, 2015, pág. 406). Dicho mecanismo fue implementado por el CONEVAL mediante estudios diagnósticos en los rubros de alimentación, educación y salud.

Cabe destacar la declaración de Leticia Ánimas, ex titular de la Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez, en la que menciona no se encontraron cerca de 2.1 millones de familias empadronadas en el programa Prospera (Forbes Staff, 2019). Siendo este también un elemento para desaparecer los

---

18 Demostrar su contribución en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de la población beneficiaria

intermediarios en el suministro de las transferencias y optar por la entrega directa a los beneficiarios.

Dichos elementos, entre otros, permitieron reforzar el discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, sobre la corrupción e ineficiencia del programa Prospera. Por lo tanto, se utilizó la evidencia disponible como un recurso para persuadir a un grupo en específico e impulsar el estallido para conseguir la terminación; aprovechando que las inferencias que yacen de datos duros no suelen someterse al escrutinio (Cardozo, 2021).

Se reconocen, por lo tanto, los alcances, problemas y vicios existentes dentro del programa, mismos que fueron señalados por las autoridades competentes tanto en la evaluación de su impacto como en la fiscalización de recursos. Siendo esto el sustento para descalificar las medidas heredadas por sexenios anteriores y llevar a buen puerto la terminación sin más contratiempos u oposiciones.

Es importante mencionar que la terminación del programa no reside principalmente en el tema técnico y basado en evidencia, ya que posteriormente se dio a conocer el nuevo programa que lo sustituiría, siendo este el Programa de Becas Benito Juárez. Dicha intervención se basa en el acceso a la educación como un medio para superar la pobreza, siendo ésta la premisa de Prospera (capital humano), fue entonces un movimiento para transferir las funciones realizadas anteriormente a un nuevo programa que tuviera armonía con los requerimientos ideológicos, de intereses y valores de la administración actual.

### ***Asuntos financieros***

El destino de los recursos públicos se basa, en parte, en cuestiones presupuestarias, mismas que buscan una implementación efectiva de las políticas públicas. La asignación debe ser suficiente y sostenible para alcanzar los objetivos establecidos e impactar positivamente en la calidad de vida de la población.

El presupuesto público es una herramienta para asignar y redistribuir equitativamente dichos recursos con el fin de superar las desigualdades sociales. Las fuentes o modalidades (políticas públicas) para lograrlo yacen de marcos de referencia como la agenda gubernamental, en ella se manifiestan las prioridades de los gobiernos.

Se ha reconocido dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), que uno de los principios de la administración es atender con prioridad a los pobres, esto debido a que en sexenios anteriores se ha desatendido a los miembros con mayores desigualdades sociales. Por lo que los programas sociales fueron diseñados para dar coherencia a dicho postulado, y así retomar el papel obligatorio del Estado como ente garante de derechos.

La política social se basó en los principios de austeridad y combate a la corrupción que propiciaron a la revisión de los programas sociales de la administración antecesora, así como a la eliminación de gastos que consideraban innecesarios. La configuración del gasto público generó, por consecuencia, la afectación de la cantidad y calidad de algunos servicios o bienes otorgados con anterioridad (como se ha mencionado en los rubros de salud y alimentación).

Asimismo, se buscó eliminar los intermediarios en la entrega de apoyos para realizarla de manera directa a los beneficiarios y reducir con ello los gastos en materia de recursos personales y operativos. Esta rigurosidad en el gasto público llevó a los programas sociales a sufrir una adaptación para continuar con su operación, siendo una práctica constante desde la implementación del modelo neoliberal en el país.

Ante dicho contexto de restricciones presupuestales la redirección del recurso disponible resulta un acto constante, imprescindible y necesario para los gobiernos. Por lo tanto, se eliminaron un listado de intervenciones, las cuales se encontraron como ineficientes y con problemas de corrupción, es así el caso de Prospera ya que a pesar de “concentrar alrededor de una quinta parte del presupuesto destinado para superar la pobreza” (Yashine, 2019, pág. 44), la pobreza seguía presentándose con cifras considerables y persistentes.

Pese a lo anterior mencionado, se puede determinar que el factor primordial del gobierno actual para terminar con Prospera fue de índole político-ideológico, ya que los valores y creencias desempeñaron un papel dominante en las decisiones (Parsons, 2007). Fue entonces, un ejercicio de ajuste motivado y realizado dentro de los márgenes ideológicos, más que una práctica fundada en la evaluación y racionalidad (DeLeon, 1978).

Siguiendo el argumento de Parsons “la terminación es más retórica que realidad en las aéreas nodales de las políticas públicas” (Parsons, 2007, pág. 594), esto se materializa en el caso estudiado, ya que las Becas para el Bienestar Benito Juárez siguen funcionando como un medio de transferencia monetaria. Siendo ésta una terminación enfocada a dismantelar mediante ajustes negativos (no incrementables) en componentes como el de salud y alimentación al ya no ofrecer atención de manera integral como su antecesor.

No obstante, la forma de combatir a la pobreza sigue basándose en la inversión en el capital humano, mediante el mejoramiento en la calidad y accesibilidad de la educación. Sin embargo, otros componentes considerados en Prospera como la alimentación, salud y vinculación han sido dismantelados, concentrando el apoyo únicamente en becas educativas, dicha estructura será explicada en el siguiente apartado.

#### **4.2. Diseño del programa Becas para el Bienestar Benito Juárez**

En el Plan Nacional de Desarrollo<sup>19</sup> (2019-2024), se enumeran las medidas para atender los diversos problemas que aquejan al país, dentro de dicho documento se encuentra el eje de la política social destinado a la construcción del bienestar, en el cual se advierte que:

El Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (República, 2019).

---

<sup>19</sup> Es el documento en el que el Gobierno expone sus objetivos y estrategias que servirán como guía de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales implementados en el transcurso del sexenio.

Para lograr su objetivo se han articulado un conjunto de intervenciones públicas, teniendo como núcleo los PTMC mismos que han formado un patrón de comportamiento y ha delimitado la relación entre el gobierno y la sociedad. Tales decisiones a lo largo del tiempo dan forma a (...) los ejes de desigualdad al establecer las reglas sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma (Adelantado, Noguera, & Rambla, 2000, pág. 41), dicha secuencia ha sido definida y materializa la pretensión de la actual administración de modificar la política social conforme a sus fines y objetivos.

El Ejecutivo Federal ha optado por la construcción del bienestar a través de la implementación de programas que ayuden a mejorar el ingreso y permitan acceder a mínimos indispensables básicos, dirigidos principalmente a grupos en condiciones de pobreza o marginación. Esta estrategia articula trayectorias específicas de las cuales México ha sido precursor y se han constituido como elementos inherentes de la gestión de la política social.

Dentro de las medidas expuestas en el eje de política social del PND (2019-2024) se encuentra programa Becas para el Bienestar Benito Juárez, mismo que sustituyó a Prospera. El propósito de las becas es “fortalecer una educación inclusiva y equitativa, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza o condiciones de vulnerabilidad” y así dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en materia educativa, inscritas en los acuerdos<sup>20</sup>nacionales e internacionales.

Para lograr el objetivo y brindar la cobertura, las becas se han catalogado en tres distintos esquemas: educación básica, educación media superior y nivel superior (Jóvenes Construyendo el Futuro). Todos ellos operarían, a partir de su entrada en vigor, con los recursos del presupuesto asignado a la Coordinación Nacional de Prospera, cuyos fueron transferidos a la Coordinación Nacional de Becas del Bienestar (órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública).

---

20 Dichos acuerdos se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **4.2.1 Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica**

Es un programa del Gobierno Federal que tiene como objetivo contribuir a la permanencia y continuidad de estudios de la población infantil y adolescente, mediante la entrega de recursos monetarios. Los destinatarios son las familias en situación de pobreza con integrantes, menores de 18 años, inscritos en la educación inicial (preescolar, primaria y secundaria).

Los requisitos para poder acceder y ser beneficiarios son los siguientes:

- Estar inscrito en alguna escuela de educación básica y/o residir en localidades prioritarias
- Los beneficiarios no pueden recibir de manera simultánea otra beca cuyo fin sea el mismo que la otorgada, por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal
- El tutor/a de la familia puede ser beneficiario del programa siempre y cuando se encuentre estudiando y cumpla con los requisitos mencionados
- La familia debe tener un ingreso mensual que la ubique en situación de pobreza (excepto cuando algún integrante habite o acuda en algún plantel educativo localizado en una zona prioritaria y/o reciba los servicios MEVyT 10-14<sup>21</sup> del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos).

El monto de la beca es de 800 pesos mexicanos y se entrega mediante un depósito bancario, en efectivo u orden de pago, con una periodicidad de 5 bimestres por ciclo escolar. Cabe resaltar que el apoyo es único y se otorga por familia, sin montos diferenciados por género, edad o grado escolar.

El programa considera corresponsabilidades por parte de los beneficiarios para poder continuar recibiendo la beca. Por ello, los beneficiarios deben estar inscritos y permanecer en la matrícula escolar, evitar que los menores de 15

---

<sup>21</sup> Es un servicio pensado para los menores entre 10 y 14 años que por condiciones de vulnerabilidad no han iniciado o concluido el nivel escolar correspondiente.

años participen en actividades laborales y comprometerse a destinar los recursos al mejoramiento de su educación.

#### **4.2.2. Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez**

Es un programa con el objetivo de garantizar la permanencia escolar y evitar la deserción por falta de recursos, se pretende dar atención de forma universal (aunque existen criterios de selección debido a la limitación de recursos). Los destinatarios son los estudiantes entre 14 y 21 años que estaban registrados en Prospera o aquellos inscritos en cualquier escuela pública de nivel medio superior.

Los requisitos para poder acceder y ser beneficiarios son los siguientes:

- Ser alumno inscrito en el periodo vigente (modalidad escolarizada o mixta).
- No recibir otra beca con el mismo fin que la otorgada por alguna dependencia o institución de la Administración Pública Federal.

La beca consiste en la entrega bimestral de 1600 pesos mexicanos durante 5 bimestres (hasta por 30 meses contados a partir de la primera transferencia recibida) y la entrega se realiza mediante deposito en cuenta bancaría, efectivo u orden de pago. La ayuda se entrega por beneficiario, sin embargo, no existe montos diferenciados por edad, género o grado escolar. En cuanto a la corresponsabilidad del programa se reduce únicamente al encontrarse inscrito y permanecer en la matrícula escolar.

#### **4.2.3. Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro**

El objetivo del programa es el otorgar una beca para la permanencia y terminación escolar de las y los alumnos en instituciones de educación superior. La población objetivo son aquellos alumnos en condición de pobreza o vulnerabilidad, habitantes de zonas con altos índices de violencia, y los pertenecientes a grupos vulnerables como la población indígena y afrodescendiente.

Los requisitos para poder ser beneficiario del programa son:

- Tener un ingreso per cápita inferior a la línea de bienestar.
- Se estudiante de alguna institución de educación superior considerada prioritaria<sup>22</sup>.

El monto que otorga la beca es de 2400 pesos mexicanos mensuales, los cuales se entregan de manera bimestral por 5 bimestres al año durante la duración del plan de estudios cursado. Dicho apoyo se entrega mediante una tarjeta bancaria al becario. En cuanto a las corresponsabilidades, al igual que los esquemas anteriores, se exige la inscripción y permanencia en la matrícula educativa.

#### **4.3. Diferencias entre el programa Prospera y las Becas para el Bienestar Benito Juárez**

El programa de Becas para el Bienestar es implementado y operado a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por lo tanto, sus acciones se dirigen únicamente a garantizar el acceso a la educación de manera inclusiva y equitativa. A diferencia de Prospera que estaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y su intervención era integral al vincular sus acciones en los componentes de educación, salud y alimentación.

La siguiente diferencia radica en los montos otorgados, ya que las Becas para el Bienestar (en la modalidad de educación básica) entregan un pago por familia (sin un máximo de integrantes), el cual no incrementa por cuestiones de género, edad o grado escolar. Mientras que en Prospera la beca se otorgaba por cada miembro de la familia, misma que presentaba un incremento gradual y diferenciado por género, edad o grado escolar.

El tema de las corresponsabilidades ha sido una de las características que mayor cambio sufrió, esto debido a que el programa de Becas para el Bienestar no realiza un seguimiento en la trayectoria escolar de los beneficiarios, por lo

---

<sup>22</sup> Las escuelas consideradas prioritarias son: las Universidades Interculturales, Escuelas Normales Indígenas, Escuelas Normales Interculturales, Escuelas Normales Rurales y Universidades para el Bienestar Benito Juárez.

que se condiciona el apoyo únicamente a la inscripción y permanencia en la matrícula educativa. En el caso de Prospera los beneficiarios debían cumplir responsabilidades asistiendo a la escuela y a los centros de salud para poder recibir el apoyo monetario. Este esquema remarca con mayor énfasis la necesidad de la inversión en el capital humano y de la responsabilidad de los beneficiarios para salir de su condición.

Las Becas para el Bienestar no contemplan transferencias no monetarias o en especie como útiles escolares o suplementos alimenticios, aunado a que la intervención no contiene el enfoque de integralidad para configurar paquetes compuestos por distintos sectores. En contraparte el programa Prospera consistía en la entrega de medidas en materia de educación, salud y alimentación que surgían bajo un esquema de coordinación entre distintas secretarías de Estado.

Los mecanismos de focalización de las Becas para el Bienestar resultan ser diferenciados, esto debido a que el esquema de educación básica y educación superior focalizan la atención en familias en condición de pobreza, en tanto el esquema de educación media superior tiende a la universalidad del programa. El modelo de focalización de Prospera tenía mayor rigurosidad y criterios para poder ser beneficiario, tales como provenir de un hogar con ingreso per cápita que se encontrara por debajo de la línea de bienestar mínimo ajustada, así como otro criterio de priorización por características demográficas.

Otra de las diferencias se enmarca en la provisión de servicios y programas complementarios, puesto que las Becas para el Bienestar contemplan como primordial la entrega de la transferencia monetaria, sin relacionarla con otros apoyos que funcionen como medio para mejorar el capital humano. En relación con Prospera, el cual ofrecía servicios en cuanto los componentes que lo conformaban (educación, salud y alimentación) así como programas de vinculación al mercado laboral y esquemas de capacitaciones laborales.

Dicho lo anterior, las Becas para el Bienestar Benito Juárez se engloban en los programas “que enfatizan la superación de la pobreza o de la pobreza extrema, por lo que la prioridad es la transferencia monetaria, y el control de la

condicionalidad es, o puede ser, débil” (Rodríguez, 2011, pág. 17). En este caso, se afirma que la falta de ingresos monetarios es una barrera para el acceso a la educación de forma igualitaria y equitativa, lo cual posteriormente dificulta el insertarse en actividades productivas o en el mercado laboral.

Se han eliminado elementos, expuestos con anterioridad, de un programa de transferencia monetaria condicionada, el cual se había mantenido vigente durante 20 años con cambios incrementales (Progres-Oportunidades-Prospera). Al llegar la nueva administración el enfoque anterior ha sido abandonado por los diseñadores de políticas y se ha adoptado uno nuevo, sin embargo, la introducción no significa la reversión total del programa anterior, se ha dado una terminación de manera parcial (Parsons, 2007).

Esto debido a que las medidas para atender a la población en condición de pobreza y/o vulnerabilidad se siguen basando en programas de transferencia monetaria, ahora bien, bajo nuevas características. La terminación de la política ha estado enfocada en recortar gastos, funciones e instrumentos, sin embargo, los cambios profundos en los objetivos y medios han sido en menor grado.

Por consecuencia, el patrón actual debe entenderse “no como un rompimiento total con el neoliberalismo, sino como una tendencia a romper con ciertos aspectos de las fórmulas de la política neoliberal, sin representar un grupo de políticas estrictas o un régimen de políticas claramente identificable”(Rückert, Macdonald, & Proulx, 2016, pág. 1584). Es necesario resaltar que, el seguir repitiendo las consignas mantendrá un régimen de bienestar fragmentado y por consecuencia los rezagos como la pobreza y las desigualdades que han aquejado a la población históricamente, por lo que resulta indispensable reorientar la política social y sus programas.

Ante ello, los resultados de la medición de la pobreza 2020 elaborada por el CONEVAL (2021), refuerzan lo anterior mencionado. Puesto que del año 2018 al 2020, el porcentaje de la población a nivel nacional en situación de pobreza aumento 3.8 millones de personas y en cuanto a la población en situación de pobreza extrema la cifra aumentó 2.1 millones de personas.

Además, en materia de derechos sociales, la población en carencia por acceso a los servicios de salud presentó un cambio de 16.2 por ciento a 28.2 por ciento, dicha cifra refleja un incremento de 15.6 millones de personas que no se encuentran afiliadas o adscritas a alguna institución pública o privada. Cabe destacar que durante el periodo mencionado surgieron hechos que afectaron negativamente los números como la contingencia sanitaria por el COVID-19 y la desaparición del Seguro Popular.

El porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad aumentó de 22.2 por ciento a 22.55 por ciento, esto representa un millón de personas más que la cifra arrojada en el año 2018. Los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en la entrega de transferencias monetarias directas que pueden resultar insuficientes para la adquisición de los alimentos necesarios para llevar una dieta adecuada, de igual manera el aumento del ingreso no garantiza la calidad, la accesibilidad y disponibilidad de los mismos, principalmente en las zonas rurales.

En cuanto al porcentaje de la carencia por acceso a la seguridad social se muestra una disminución mínima, al pasar del 53.5 por ciento al 52.2 por ciento de población, esto equivale a un total de 66 millones de personas que no cuenta con algún mecanismo para garantizar su subsistencia ante eventualidades (enfermedad, accidente, desempleo, vejez y embarazo). En México, históricamente la seguridad social ha beneficiado principalmente a aquellos que pertenecen al sector de la economía formal, por lo que su cobertura resulta insuficiente; y no habrá mayor cambio si los esquemas siguen basados en la productividad y contribución fiscal de los trabajadores.

Los indicadores en rezago educativo manifestaron un incremento del 19.0 por ciento al 19.2 por ciento, lo cual da un total de 24.4 millones de personas que se han quedado atrás académicamente conforme a su edad y grado escolar. Ahora bien, la estrategia del gobierno federal se centra en la entrega de becas para población en condiciones de pobreza y la construcción de universidades en zonas con rezago social. Dichas acciones pueden contribuir en la ampliación de la cobertura, a la permanencia y continuación de estudios, sin embargo, resultan

insuficientes si el tema de la calidad y equidad de los servicios educativos se deja de lado.

A manera de recapitulación, la terminación de una política pública puede darse por diversos factores (los cuales han sido estudiados a lo largo de esta investigación), éstos son considerados por los formuladores de políticas con base a criterios políticos, ideológicos, de evaluación, técnicos y financieros. En dicho proceso se deben prever los impactos que traerá la decisión hasta sus últimas consecuencias para aminorar los efectos adversos que pudiese generar.

En este sentido, el cambio de administración trajo consigo la introducción de una perspectiva política e ideológica contraria a la que predominaba con anterioridad, dicho suceso tuvo como consecuencia el fin de distintos programas e instituciones gubernamentales. Ante dicho suceso, es necesario remarcar que la terminación de política pública no es una acción negativa en sí misma, puede dar fin a políticas que se han perpetuado y han sido insuficientes para resolver problemas públicos. Dicho lo anterior se cierra la investigación, a fin de dar paso a las conclusiones.

## **Conclusiones**

La pobreza y desigualdad han sido temas persistentes dentro de la agenda de los gobiernos para su atención. En el caso de México, durante poco más de dos décadas, los programas de transferencia monetaria han servido para atender algunas dimensiones de dichas problemáticas, tales como: la alimentación, educación, salud y vinculación laboral. Con relación a lo anterior en esta tesis se ha examinado la evolución de la política social mediante los programas Progresá, Oportunidades y Prospera, así como los factores que determinaron su terminación.

La fase de terminación dentro del ciclo de las políticas públicas es la menor estudiada y analizada debido que, entre otras cuestiones, se considera la menos recurrente. Sin embargo, en las últimas décadas diversas condiciones de índole ideológica, política, técnica y financiera han impulsado a las administraciones a la eliminación de programas públicos. En este aspecto, una mejor comprensión de dicho proceso resulta de alta utilidad para que los tomadores de decisiones elaboren medidas para una terminación ordenada o en su defecto evitarla.

En consecuencia, al interés de esta investigación se realizó un estudio de caso, utilizando la literatura de terminación de políticas, el cual llevó a considerar como factores determinantes para la finalización del programa Prospera (anteriormente Progresá y Oportunidades) a aquellos elementos de índole ideológico, técnico y financiero. Los resultados de dicho análisis mostraron que el asunto ideológico fue primordial para la reconfiguración del mencionado programa social, lo cual corresponde con lo que algunos autores proponen sobre los ajustes basados en márgenes de valores y creencias, más que un efecto fundado en la evaluación (Parsons, 2007).

No obstante, dentro de los asuntos técnicos que los resultados poco satisfactorios del programa que reportaron las evaluaciones y auditorías contribuyeron para su terminación. Dichos estudios generaron mayores argumentos a favor, fundamentados en una base legal y racional permitiéndole sumar apoyos políticos y convencer a la población beneficiaria sobre la culminación. Por lo que ha sido

indispensable difundir con consistencia los daños e ineffectividad del programa, a la par de las ganancias que la nueva medida traerá consigo.

En cuanto a los asuntos financieros, la política de austeridad y la lucha contra la corrupción fueron factores clave para generar mayores argumentos a favor, fundamentados en una base legal y racional permitiéndole sumar apoyos políticos y convencer a la población beneficiaria sobre la culminación. Por lo que ha sido indispensable difundir con consistencia los daños e ineffectividad del programa, a la par de las ganancias que la nueva medida traerá consigo.

Esto demuestra que los programas sociales tienen mayor vulnerabilidad ante los cambios de administración y de ideología política al desalinearse de los objetivos, intereses y valores. La probabilidad de su terminación aumenta por sus características específicas, los resultados que arrojen en el cumplimiento de sus objetivos, al igual por estar inmersos en un entorno de austeridad permanente. Cabe destacar que a pesar de ser un programa con un alto rango de duración no tuvo la protección legal necesaria para poder mantenerse a través de los sexenios (con los cambios necesarios para garantizar el cumplimiento de sus objetivos), lo que demuestra que los tomadores de decisiones deben considerar cuestiones de dicha índole para garantizar la permanencia de la medida cuando demuestren resultados positivos y se protejan de decisiones políticas alejadas del clientelismo.

Los hallazgos de este trabajo de investigación resultan de interés y relevancia para los tomadores de decisiones y diseñadores de política pública ya que ofrecen un marco teórico para comprender los factores que facilitan la terminación de una intervención gubernamental. Con ello, pueden diseñarse estrategias para garantizar la permanencia de un programa y evitar ser blanco de pugnas y presiones políticas, cumpliendo con ello su fin: el atender un problema que afecta a la sociedad.

Al igual, es tarea de esta investigación el aportar e incrementar los casos a la literatura sobre la terminación de política pública, ya que dicho tema es poco estudiado y se limita al contexto estadounidense. Por ende, es necesario ampliar de dicho tema para comprenderlo desde nuevos contextos y factores actuales que no han sido considerados anteriormente.

Durante los últimos veinticuatro años los programas de transferencia monetaria han servido para el cumplimiento limitado de los derechos sociales en el rubro de alimentación, educación y salud. Sin embargo, no se ha contribuido a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, por la ausencia de una política económica en aras de redistribuir el ingreso, misma que parece lejana sin replantearse el modelo económico hegemónico.

Las condiciones estructurales que engendran y reproducen las desigualdades siguen intactas, condenando a grandes sectores de la sociedad a vivir bajo el yugo de la precariedad y la pobreza, los cuales han resistido con salvavidas asistenciales. La deuda histórica exige una reorientación del rumbo de la política social hacia la conformación de un verdadero Estado de bienestar, de lo contrario los programas seguirán siendo un instrumento para moderar situaciones extremas

Para avanzar hacia una transformación es un requerimiento indispensable garantizar el acceso universal a los servicios sociales con calidad y equidad, para superar el círculo vicioso de la política social que convierte la asistencia social en asistencialismo como mecanismo de coerción sin violencia. Ya que, mientras la dicotomía focalización-universalidad no sea superada los servicios y bienes públicos, al igual que la atención del Estado seguirán siendo acotadas a términos reduccionistas.

Es necesario remarcar que los programas sociales no resultan suficientes por si solos para erradicar la pobreza, aunque estos permitan mejorar los resultados en los indicadores siguen siendo placebos para atender las causas de fondo. Es por ello, que deben verse como una herramienta complementaria que requiere de otros esfuerzos paralelos para intensificar sus objetivos.

Históricamente el capitalismo desde su florecer y en todas sus fases ha creado de manera inherente pobreza, entre otros conflictos socio-económicos, su reproducción y permanencia no han implicado la creación de las condiciones necesarias para el bienestar del grueso de la población. Por lo tanto, es alarmante que se siga reiterando la misma lógica para modelar la intervención social y mantener vigente un sistema que se encuentra en crisis frecuentemente.

Ante el escenario actual de desigualdad y de persistencia de la pobreza a nivel global, surge la disyuntiva entre continuar con acciones que han logrado efectos mínimos o redirigir la maquinaria estatal hacía nuevos horizontes. No obstante, dicho cuestionamiento involucra plantearse si solo a través del Estado, con el capitalismo como modelo y con el mercado como operador es posible cosechar nuevos frutos.

Hoy, más que nunca es imprescindible la búsqueda de nuevos paradigmas ante la debacle del pensamiento neoliberal, el cual ha traído altas tasas de exclusión, desempleo, pobreza y daños al medio ambiente. Se precisa un pensamiento en el *que otro mundo sea posible*, en el que se adhieran las demandas y se satisfagan las necesidades de los oprimidos y por fin se pague la deuda histórica por negarles continuamente el acceso a la justicia social.

## Fuentes de consulta

Adelantado, J., & Scherer, E. (2008). Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina. *Revista chilena de Administración Pública* , 117-134.

Adelantado, J., Noguera, J., & Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. (. Adelantado, *Cambios en el estado del bienestar : políticas sociales y desigualdades de España* (págs. 23-62). España: Icaria editorial.

Aguilar, L. (2012). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2000). *Política pública*. México: Siglo XXI.

Aguirre, A. (2009). *Política social e indicadores distributivos. Elementos para una caracterización de la política social en Chile*. Santiago: Polis, 231-248.

Alemann, C., Buchbinder, B., Cowap, A., Ibararán, P., & Juárez, L. (2016). *¿Aumentan las transferencias monetarias condicionadas la participación de las mujeres en la toma de decisiones? La evidencia del Programa Bono 10.000 en Honduras*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Anaya, R. G. (2017). Génesis y evolución de la política social en el México revolucionario y posrevolucionario: 1910-1940. *Asociación Mexicana de Historia Económica* .

Araujo, C., & Ibararán, P. (2019). Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progres-Oportunidades-Prospera. En G. Hernández, T. De la Garza, Y. Zamudio, & I. Yashine, *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (págs. 192-219). Ciudad de México: CONEVAL.

Arrom, S. M. (2007). Las señoras de la caridad: pioneras olvidadas de la asistencia social en México, 1863-1910. *Historia Mexicana* , 445-490.

Auditoria Superior de la Federación. (2015). *Política Pública de PROSPERA Programa de Inclusión*. Recuperado el 20 de 09 de 2021, de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_1575\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf)

Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis (Doctor en Ciencias Sociales) - Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.

Barba, C. (2006). Régimen de bienestar y reforma social en México . En FLACSO, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (págs. 185-186). Francia: CEPAL.

Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences* , 123-131.

Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy* , 9-49.

Boltvinik, J. (18 de Noviembre de 2005). "La pobreza en México 2000-2004". *La jornada* , pág. 32.

Boron, A. (2003). El pos-Neoliberalismo: un proyecto en construcción. En E. Sader, & P. (. Gentli, *La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social* (págs. 78-83). Buenos Aires: CLACSO.

Brewer, G. (1974). *The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline*. Policy Sciences.

Cardenas, E. (2005). El neoliberalismo en México: saldos economicos y sociales. *Quivera. Revista de estudios territoriales* , 198-236.

Cardozo, M. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades* , 205-232.

Cardozo, M. (2006). Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología* , 15-56.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una cronica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. . Santiago : Cuadernos de la CEPAL.

Ceja, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Geo Criticia/ Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*.

CONEVAL. (2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015*. Ciudad de México : Consejo Nacional de Evaluación.

CONEVAL. (2021). *Medición de la pobreza*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2021, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>

CPEUM. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 15 de enero de 2021, de Leyes Biblio: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cordera, R., & Lomelí, L. (2005). La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales. *Cuadernos de desarrollo humano* .

Dallorso, N. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Estudios Sociológicos* , 113-139.

Del Valle, A. (2008). Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. *Estudios sociales* , 7-58.

DeLeon, P. (1978). Public policy termination: An end and a beginning. *Policy Analysis* , 369-392.

Diario Oficial de la Federación. (13 de 06 de 2008). *Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5044736&fecha=13/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5044736&fecha=13/06/2008)

Donati, P. (1985). *Le frontiere della politica sociale: redistribuzione e nuova cittadinanza*. Milán : Franco Angeli.

Donati, P., & Marín, A. (1987). La política social en el estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* , 57-68.

Duhau, E. (1997). Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?. *Revista Mexicana de Sociología* , 185-207.

Duhau, E. (2001). Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (págs. 311-326). Buenos Aires: CLACSO.

Durston, J. (1981). *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ¿Un nuevo estilo de desarrollo rural?* Santiago: CEPAL.

Draibe, S., & Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México, D.F.: CEPAL.

- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FAO. (2004). *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*. Roma: FAO.
- Fernandez, S., & Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 1-46.
- Figueroa, C., & Díaz, B. (2011). *¿Posneoliberalismo en América Latina?: los límites de la hegemonía neoliberal en la región*. México: Casa Juan Pablos.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Flores, S. (2020). Transferencias monetarias condicionadas. PROSPERA y el ciclo intergeneracional de la pobreza. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 1-21.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Forbes Staff. (28 de 05 de 2019). Sin registro, 30% de beneficiarios de Prospera. *Forbes*.
- Fraser, N. (2011). ¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época 'postsocialista'. En N. Fraser, & M. Carbonero, *Dilemas de la justicia en el siglo XXI. Género y globalización*. (págs. 217-254). España: Universitat de les Illes Balears.
- Gálan, H. (2009). ¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar?: Dinámica general y lecciones del caso alemán? *Andamios*, 335-359.
- García, M. (2014). Derecho a la seguridad social. *Estudios Políticos*, 83-113.
- Guerrero, O. (1995). Continuidad y terminación de políticas en Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 17-48.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández, G., de la Garza, T., Zamudio, J., & Yaschine, I. (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. En I. Yaschine, *Progreso-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia* (págs. 31-65). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Herrera, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios sociales*, 8-39.

Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.

Lindblom, C. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review* , 298-312.

López, A. (17 de 03 de 2019). Versión estenográfica. Clausura del Foro Nacional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Ciudad de México, México.

López, R. (2015). La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas y Sociales* , 109-133.

Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics.

Marquet, Porfirio. (2014). Fuentes y antecedentes del derecho mexicano del trabajo. En P. Kurczyn, *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor* (págs. 243-280). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Martínez, C. (2014). Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* , 103-125.

Martínez, M. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista española de ciencia política* , 121-142.

Mongut, T. (2014). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Montoro Romero, R. (1997). *Los fundamentos teóricos de la política social*. . Madrid: McGraw Hill.

Navarro, M. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos* , 109-134.

Ochman, M. (2014). Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia. *Andamios* , 147-169.

Ordoñez, G. (2002). El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Región y sociedad* , 99-145.

Ordoñez, G., & Silva, A. (2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de población* , 77-111.

Orlenas, C. (2006). La política de combate a la pobreza en México, 1985-2005. *Papeles de población* , 86-114.

- Ornelas, J. (2006). La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005. *Papeles de población* , 84-114.
- Ortiz, I. (2007). *Guías de orientación de políticas públicas* . Nueva York: ONU/UN DESA.
- Palavicini, F. (1945). *Asistencia pública. En: México historia de su evolución constructiva*. México: Libro.
- Pardo, M. d. (1984). "La reforma administrativa para el desarrollo social en México. *Foro Internacional* , 108-113.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Piña, E., & Hernández, I. (2010). Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana. *Economía y sociedad* , 48-49.
- Presidencia de la República . (19 de 03 de 2019). Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica. Ciudad de México, México.
- Repetto, F. (1998). *Políticas sociales y descentralización: algunas enseñanzas del caso argentino*. Buenos Aires: FLACSO.
- República, G. d. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México.
- Rodríguez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Rubio, J. (2016). La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México. *Gestión y análisis de políticas publicas* , 85-96.
- Rückert, A., Macdonald, L., & Proulx, K. (2016). Postneoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly* . , 1583-1602.
- Ruiz, N. (2000). *La política social en México hacia el fin de siglo* . México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad. Revista del Magíster en análisis sistémico aplicado a la sociedad* , 60-74.
- Secretaría de Desarrollo Social. (1999). *Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*. México: Sedesol.
- Simon, H. (1944). Decision-Making and Administrative Organization». *Public Administration Review* , 16-30.

- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Stolowicz, B. (2018). El progresismo posneoliberal en la estrategia del capital para América Latina. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad* , 105-128.
- Subirats, I. (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Tamayo, M. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza editorial .
- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009. *Economía UNAM* , 5-44.
- Terefe, D. (2019). Policy Termination: Causes, Resistance & Its Implication to Policy Practices in Ethiopia. *Public Policy and Administration Research* , 13-20.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. Londres: Allen and Unwin.
- Titmuss, R. (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Triano, M. (2017). *20 años después: Cambios y continuidades de PROSPERA desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel y evaluadores externos del programa*. Ciudad de México : Coordinación Nacional de Prospera.
- Uribe, M. (2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. *Espiral* , 37-75.
- Valencia, E., & Jaramillo, M. (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. En G. Hernández, T. De la Garza, Y. Zamudio, & I. Yashine, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (págs. 114-146). Ciudad de México: CONEVAL.
- Villarespe, V. (2001). : *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México: Textos Breves de Economía .
- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se pueden medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , 113-136.
- Ward, P. (1989). *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México: Nueva imagen.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. Ciudad de México: Colegio de México.

Yaschine, I. (2015). ¿Alcanza la educación para salir de la pobreza? Análisis del proceso de estratificación ocupacional de jóvenes rurales en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* , 377-406.

Yashine, I. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En G. Hernández, T. De la Garza, J. Zamudio, & I. Yaschine, *El Progres-Oportunidades Prospera, a 20 años de su creación* (págs. 31-65). Ciudad de México: CONEVAL.

Zermeño, S. (1991). Desidentidad y desorden: México en la economía global y en el libre comercio. *Revista Mexicana de Sociología* , 15-64.

## **Bibliografía complementaria**

Guitierrez, V. (2019). ¿Por qué unos programas públicos terminan y otros no?: análisis comparado de los programas de comedores comunitarios del Gobierno Federal y del Gobierno de la Ciudad de México. Tesina de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Carrasco, K. (2021). Análisis del enfoque de terminación en políticas públicas: El caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México.

Cortés, L. (2021). La terminación del Seguro Popular y el diseño del INSABI para atender enfermedades catastróficas en la población sin seguridad social. Tesina de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas.