
PROGRESA-OPORTUNIDADES- PROSPERA. ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Tesis que para optar por el título de **MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GERENCIAMIENTO DEL
DESARROLLO**

PRESENTA

Licenciado Emiliano Barclay Arendar

MAYO DE 2020

DIRIGIDA POR: DRA. ILIANA YASCHINE ARROYO (PUED-UNAM)

Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo – Escuela de Política y Gobierno – Universidad
Nacional de General San Martín

ÍNDICE

Acrónimos y Siglas	2
Introducción	4
Capítulo I. Visión panorámica de las políticas sociales en México	11
Capítulo II. El Estado en acción: políticas públicas y políticas sociales	39
Capítulo III. Progresá-Oportunidades-Prospera. Análisis según el ciclo de políticas públicas: puesta en agenda, formulación y adopción	70
Capítulo IV. Progresá-Oportunidades-Prospera. Análisis según el ciclo de políticas públicas: implementación y evaluación	100
Conclusiones	124
Bibliografía	129
Anexo 1. Programas sociales de 1970 a 1994 que buscaron atender a diversos sectores marginados de la población en el país.	

TABLA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Mundial	BM
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Confederación de Trabajadores de México	CTM
Confederación Nacional Campesina	CNC
Confederación Nacional de Organizaciones Populares	CNOP
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginadas	Coplamar
Ejército Zapatista de Liberación Nacional	EZLN
Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares	ENCASEH
Encuesta de Características Socioeconómicas Urbanas	ENCASURB
Fondo Monetario Internacional	FMI
Industrialización por Substitución de Importaciones	ISI
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	INEGI
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Ley General de Desarrollo Social	LGDS
Modelo de Operación por Zonas	MOZ
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Partido Acción Nacional	PAN
Programme for International Student Assessment	PISA

Partido Nacional Revolucionario	PNR
Partido Revolucionario Institucional	PRI
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	PTMC – TMC
Programa de Educación Salud y Alimentación	Progresá
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	PIDER
Programa Nacional de Solidaridad	Pronasol
Progresá-Oportunidades-Prospera	POP
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Secretaría de Economía	SE
Secretaría de Educación	SEP
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Salud	SSA
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Sistema Alimentario Mexicano	SAM
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN

INTRODUCCIÓN

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) vio la luz hacia finales del año de 1997, justo después de unas elecciones federales que cambiaron la escenografía política de México y de la crisis de 1994-1995. El gobierno mexicano, encabezado por Ernesto Zedillo, se encontraba en una encrucijada: existían múltiples problemas de toda índole, pero había uno que debía de ser atendido como prioridad, la enorme pobreza en la que se sumía buena parte de la población.

La teoría bajo la cual se basó el novedoso programa tenía como prioridad y punto de partida el invertir en el capital humano para fortalecer la inserción de los beneficiarios en los mercados laborales y, así, poder, eventualmente, tener herramientas para *salir* de la pobreza. Históricamente, el gobierno nacional había tratado el problema de la pobreza, entre otros mecanismos, con subsidios al consumo. Este tipo de instrumento de política pública respondía a una *racionalidad política*: quién otorgaba el subsidio esperaba obtener dividendos o réditos políticos por parte de los beneficiarios (que votasen por él/ella, que no votasen por otro candidato/a). En el sistema de partido hegemónico o partido-Estado que existía en México imperaba esa racionalidad. Sin embargo, el desgaste del partido-Estado y las subsecuentes crisis económicas obligaron a modificar la racionalidad de las políticas públicas. Lentamente primero y después a paso apresurado tras la crisis de la deuda de 1982, la *racionalidad política* empezó a resquebrajarse y el nuevo grupo de políticos jóvenes mexicanos buscaba una *racionalidad tecnocrática*. Para Banegas (2015) de quién tomamos esta idea, el discurso de la tecnocracia neoliberal (auspiciada por el Consenso de Washington y sus títulos de doctorado de escuelas norteamericanas, en especial la Universidad de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachussets) ofrecía una serie de respuestas/salidas a la crisis económica del Estado apelando a la técnica, a las recetas de ajuste económico y a la estabilidad en los indicadores macroeconómicos.

Es en este escenario económico, la crisis de la deuda de 1982, en el que se comienza a replantear la lógica y el paradigma de la política social en México, así como el rol de Estado. La lógica del Consenso de Washington, que buscaba reducir el tamaño del Estado mediante la privatización de las empresas públicas para así modificar el motor de desarrollo de las décadas pasadas y mirar al comercio exterior, la apertura del mercado nacional a empresas extranjeras y la acelerada liberalización comercial y financiera, fue la apuesta de la nueva elite dirigente. Podríamos decir, con algunos miramientos, que la

entrada en vigor del modelo “neoliberal” comenzó en México durante el mandato de Miguel De la Madrid (1982-1988), se afianzó a la elite del partido dominante con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y continuó su curso con todos los gobiernos que siguieron.

Con el nuevo modelo de desarrollo se llevaron a cabo importantes modificaciones en la conducción económica y política del Estado mexicano que afectaron todas sus áreas de influencia incluyendo la política social. Para Barba (2004, 2005, 2009) y Barba y Valencia Lomelí (2012) lo que ocurrió en materia de política social fue un cambio de paradigma donde se redefinieron los parámetros de la acción estatal y se incorporaron a nuevos actores internacionales (en especial el Fondo Monetario Internacional – FMI –, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID) para diseñar, financiar, aplicar y evaluar las políticas públicas. De forma más específica:

En la trama de la estabilización y el ajuste, el FMI, el Banco Mundial y el BID se han dividido el trabajo. El primero se ha ocupado principalmente de la estabilización económica, el segundo y el tercero se han enfocado en el ajuste estructural, de mediano y largo plazo, y a sugerir, inducir y negociar una nueva agenda social. (Barba 2004: 95).

Asimismo, como menciona Yaschine:

Uno de los rasgos más destacados del nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la política social fue el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumentos de intervención. Desde finales de los ochenta, comenzaron a consolidarse como una pieza cada vez más importante de la política social nacional, en línea con la postura ideológica vigente, ante la incapacidad del modelo de desarrollo para generar beneficios económicos y sociales para toda la población y en el marco de un régimen de bienestar caracterizado por la segmentación y estratificación de sus instituciones y beneficios (2019: 35).

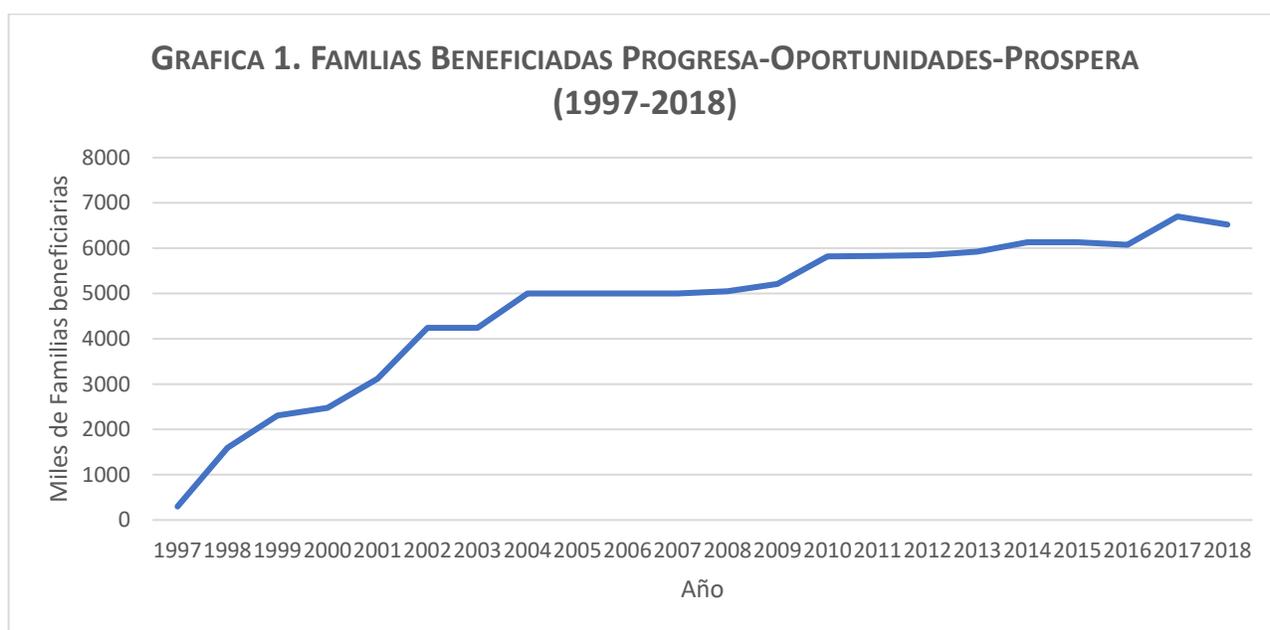
Ante lo anterior, el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), asolado también por una crisis económica y política en el país, rompió de forma terminal con el modelo de política social al transitar del uso de subsidios al consumo como eje de la política pública en materia social hacia otorgar transferencias monetarias a las familias más pobres. Los problemas arraigados de los sexenios anteriores como pobreza, exclusión y desigualdad, así como las nuevas problemáticas que trajo consigo el neoliberalismo: pobreza extrema, mejorar la oferta laboral y contribuir al crecimiento económico

demandaban acciones importantes e innovadoras del Estado.

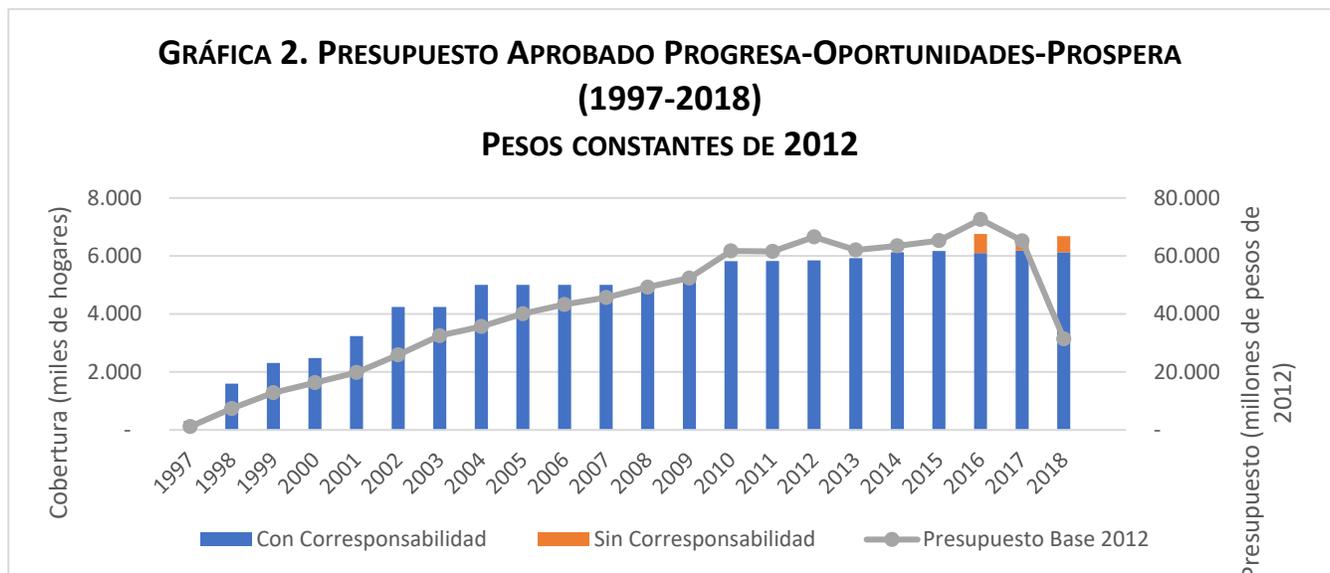
¿Cuál fue la respuesta del Estado ante tales problemáticas? ¿Cómo se articuló la política social en la era neoliberal? Nuestra investigación gira sobre tres ejes para poder dar cauce a estas preguntas: un eje sociohistórico y político donde analizamos las acciones que ha hecho el Estado mexicano para combatir y/o contener la pobreza, su reproducción intergeneracional; otro eje, el teórico, nos permite comenzar a entender qué son las políticas públicas, las políticas sociales y las políticas de transferencias monetarias condicionadas; y, en el último eje se aborda la política pública entendida como acción del Estado y se retoma el ciclo de las políticas públicas para llevar a cabo un análisis de Progres-Oportunidades -Prospera (POP, de ahora en adelante) bajo esta óptica.

El objetivo fundamental de esta investigación fue encontrar los cambios y continuidades en la política social del Estado mexicano, tomando como estudio de caso el POP. Para ello, analizaremos dichas características para las distintas fases del ciclo de políticas públicas.

En otras palabras, a partir del análisis del programa bajo el esquema del ciclo de las políticas públicas podemos analizar los cambios y las continuidades de un programa duró cerca de 20 años, aumentado continuamente su padrón (ver **Gráfica 1**), sobreviviendo a cuatro administraciones de dos partidos políticos distintos – algo casi extraordinario en México – que continuaron otorgando aportaciones y recursos (ver **Gráfica 2**) a medida que el programa crecía y se expandía.



Fuente: elaboración propia con datos de Progresá (1997), Oportunidades (2009), Prospera (2018) y Barajas (2016)



Fuente: Yaschine, Iliana (s/f); *Progresá-Oportunidades-Prospera: continuidades y cambios en su diseño*, mimeo.

Como podemos observar, aún con los cambios y alternancia del partido en el poder dentro del gobierno, en el año 2000, cuando después de casi 70 años en el poder, el partido hegemónico – Partido Revolucionario Institucional (PRI) –, perdió el Poder Ejecutivo ante el Partido Acción Nacional (PAN) y, de nueva cuenta, en el año 2012 con el retorno del PRI a la Presidencia de la República, el programa continuó en operación, ampliando significativamente su cobertura y presupuesto. Como menciona Hernández Franco (2008), la ampliación del padrón de beneficiarios para incluir a las familias más pobres de las zonas urbanas y el aumento presupuestal fueron claros signos del compromiso gubernamental de continuar la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, para la consecución de nuestro objetivo hemos optado por utilizar varias herramientas metodológicas. En primer lugar, nuestra investigación es un estudio de caso sobre un modelo específico de políticas de transferencias monetarias condicionadas implementado en México durante el periodo que transcurre de 1997 a 2019. Si bien sabemos que el programa fue cancelado en 2019, el análisis a realizar cobra importancia dada la longevidad del programa. Con ello en mente, el aparato teórico que nutre a la investigación se alimenta de dos teorías que ayudan a responder las preguntas de la investigación. La principal aproximación teórica es la de políticas públicas, particularmente el ciclo de las políticas públicas. Reconocemos los límites y alcances de ésta (Aguilar 2000; 2009), pero consideramos

que es la idónea para la consecución de nuestro objetivo porque nos permite *disecionar* al programa por su puesta en agenda, formulación (o diseño), por la adopción y legitimación, por su implementación y, finalmente, la evaluación del programa.

La segunda corriente teórica es la que hace referencia al capital humano. La teoría del capital humano sostiene, a grandes rasgos, que la inversión en *capacidades* como la educación, la salud y la alimentación (entre otras) generará mayores réditos a futuro que no hacerlo. Asimismo, las fuentes de información que usamos son primarias, como los documentos oficiales del programa, así como secundarias. Finalmente, cerrando este breve recuento metodológico, una de las tareas que llevamos a cabo fue la de jerarquizar y priorizar la basta información con la que cuenta el programa.

Este trabajo de investigación cuenta con una introducción y cinco capítulos. La introducción presenta un panorama general de la investigación, sus objetivos, las preguntas, la metodología y teorías que guían este trabajo.

El primer capítulo desarrolla un análisis histórico sobre cómo el Estado fue evolucionando en las políticas sociales y las características que éstas fueron tomando en México. En este apartado se explican cómo los cambios históricos y políticos que sufrió el Estado mexicano, a partir de su mito fundacional – la Revolución –, afectaron y definieron las políticas públicas implementadas y cómo el Estado buscó atender, o no, los problemas sociales que se le fueron presentado en las cuatro etapas históricas que se analizan. El recorte temporal de la investigación se explica partiendo de hitos importantes que afectaron tanto al Estado como a las políticas sociales que surgieron. Un ejemplo de lo anterior es la crisis de la deuda en 1982, en donde la poca solvencia del Estado y la baja de los precios del petróleo afectaron la posibilidad de continuar con un sistema de industrialización por sustitución de importaciones e imposibilitaron aumentar el gasto social (Carrasco y Provencio, 1988). Asimismo, este momento puede ser considerado como “un golpe de timón” ya que se comienza la modificación del paradigma de cómo deben operar tanto los Estados como el diseño de las políticas públicas.

Para analizar la política social implementada en dichas etapas se utiliza la categoría “régimen dual”. Dicha categoría la rescatamos, y desarrollamos posteriormente, de los textos de Filgueira (1997; 1998; 2001; 2006; 2013) y de Filgueira y Filgueira (2002) donde se explican cuáles son las condiciones y las razones de la implementación de dicho régimen en México.

El segundo capítulo titulado “El Estado en acción” explica qué entendemos por política pública, política social y el corte focalizado que comienzan a incorporar las políticas sociales a partir de los preceptos del Consenso de Washington; en especial, se presenta una discusión sobre las políticas de transferencias monetarias condicionadas. También, se explica qué es el Consenso de Washington, cómo éste modifica por completo el panorama político y económico de América Latina, así como sus resultados, consecuencias y *logros*. Las definiciones normativas de las políticas públicas y sus diferentes variantes se presentan desde una visión crítica con el fin de enriquecer el análisis que presenta este apartado.

El análisis del POP siguiendo la lógica del ciclo de las políticas públicas se lleva a cabo en los capítulos tercero y cuarto.

En el tercer capítulo se analiza al POP tomando en cuenta la parte teórica que se encuentra en el ciclo de las políticas públicas y que alude al momento de la puesta del POP en la agenda pública; el proceso de formulación o diseño del programa y su adopción por la Administración Pública Federal.

En el POP la puesta en agenda, la formulación (o diseño) y la adopción de la política fueron procesos que se llevaron a cabo dentro de las dependencias gubernamentales designadas para su implementación. Es decir, el diagnóstico, la planeación de la política pública y el análisis de viabilidad se llevaron a cabo tomando en cuenta las competencias de las Secretarías de Estado. Y es allí, donde se encontraron los primeros obstáculos para poner en marcha al POP. En México, como menciona Cabrero (2000), las competencias institucionales, así como las rivalidades *personales* de los secretarios de Estado (Ministros) afectan la coordinación interinstitucional. En nuestro caso, ese elemento es fundamental ya que el programa operó bajo la dirección de una Secretaría de Estado, Desarrollo Social (SEDESOL), con un Consejo Técnico integrado por miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la de Educación (SEP), la de Salud, así como integrantes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el cuarto capítulo se analizan los procesos de implementación y evaluación que son, en sí, *la política pública*. El análisis girará, entonces, en torno a la operacionalización del programa, con base en sus

reglas de operación. Buscaremos, principalmente, explicar cómo se identificaban a las familias beneficiarias (el método de selección y elaboración del padrón de beneficiarios), la forma en que se entregaban los recursos en efectivo, y las dificultades que se encontraban con ello debido a que, en México, las localidades más pobres del país son también las de mayor marginación y difícil acceso (Progresá, 1997; Levy 2004, 2005; Levy y Rodríguez, 2004). Otra parte importante es entender cómo el Estado se aseguraba del cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios, así como la forma en que se conjugaban distintas dependencias gubernamentales y los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

La evaluación, por su parte, cabe decirlo, fue el rasgo más importante para dotar de credibilidad al programa y estuvo contemplada desde el diseño de éste. Las evaluaciones al programa buscaban presentar resultados rigurosos en sus distintas metodologías. Nosotros, por falta de recursos, nos atañeremos a revisar las evaluaciones previamente realizadas, bajo la triada de la teoría del capital humano (salud, alimentación y educación) así como si el programa afectó o no la desigualdad de oportunidades.

Finalmente, el sexto capítulo son las conclusiones, donde presentamos nuestras reflexiones finales y algunos cambios que creemos podrían haber mejorado el programa y/o haberlo extendido a un sector más amplio de la población.

CAPÍTULO 1. VISIÓN PANORÁMICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO

El objetivo de este capítulo es revisar la evolución del sistema de bienestar mexicano durante el periodo de 1917 a 1997 y presentar de manera sintética las políticas sociales que ha implementado el Estado mexicano para combatir la pobreza. Hemos decidido hacer este recorte histórico, de 1917 a 1997, por dos razones: el punto de partida es 1917, año en el que culmina el proceso revolucionario que da forma al Estado moderno mexicano; el punto de llegada es el año de 1997, cuando la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) inicia la implementación de políticas sociales bajo el marco lógico de las transferencias monetarias condicionadas.

El capítulo comienza con una breve revisión de los cambios y continuidades que ha tenido México en su sistema de bienestar social. Para esto, se analizarán los modelos de política social que se ejecutaron, sobre todo se brindará especial atención al “Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural” (PIDER), a la “Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginadas” (Coplamar) y al “Sistema Alimentario Mexicano” (SAM). Posteriormente se llevará a cabo un análisis, en base al “Programa Nacional de Solidaridad” (Pronasol), del cambio de paradigma en la implementación de las políticas sociales en México.

En este capítulo se abordan cuatro momentos históricos: a) la consolidación del Estado-nación, que surge después de la revolución de 1910 y cuya resolución se plasma en la Constitución de 1917 en la cual se enmarcan los derechos sociales y políticos; b) de 1940 a 1970, periodo en que se establecen las condiciones del régimen dual en México a través de las cuales se otorgaron garantías sociales a los asalariados con la creación de instituciones de seguridad social, de vivienda, de salud y de educación pública; c) de 1970 a 1982, período en que el modelo político-económico empieza a desgastarse y, que culmina con la crisis de la deuda en 1982 y la desaceleración productiva; factores que generan un cambio de rumbo en la política económica que trajo consigo una reducción del gasto en la política social; d) finalmente, el cuarto momento histórico parte de la adopción por la clase política de un modelo económico basado en el neoliberalismo que trae consigo un nuevo paradigma de políticas públicas sociales que se expresa en el desarrollo e implementación de políticas focalizadas de mayor escala.

**LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO- NACIÓN (1917-1940) O EL PERÍODO DE CONSTRUCCIÓN DE LA
POLÍTICA SOCIAL POSTREVOLUCIONARIA.**

El mito fundacional de México es la Revolución Mexicana que comenzó con el levantamiento de Francisco I. Madero en 1910 y culminó con la victoria del Ejército Constitucionalista sobre las fuerzas del viejo régimen y con la proclamación y firma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM de ahora en adelante) en 1917¹.

Al concluir la Revolución, el período de construcción de las instituciones políticas, económicas y sociales comenzó a florecer junto con las ambiciones de algunos sectores de transitar y detonar el desarrollo social y económico interrumpido durante el período revolucionario.

Si bien la Revolución modificó por completo el régimen y el Estado mexicano, las cuestiones sistémicas del mismo tardaron en acoplarse al nuevo entramado institucional. En la Constitución se expresan las corrientes que dieron cauce a la Revolución Mexicana, se reconoce el surgimiento de nuevos actores sociales y comienza una etapa de cambio de régimen y elaboración de políticas sociales.

Para Carpizo (1978), la Constitución tiene su génesis en el movimiento revolucionario y dota de facultades especiales al presidente, nuevo actor de suma importancia en el sistema político mexicano. “En México, el poder ejecutivo es predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política gira alrededor de él” (Serra Rojas, 1978), características fundamentales de un sistema político basado en caudillos y de fuerte corte presidencialista.

La figura presidencial tiene atribuciones legales establecidas en la Constitución; funciones que provienen de la ley ordinaria que le permiten designar a su arbitrio titulares de Secretarías de Estado – Ministerios de Gobierno –, decidir en materia de inversión extranjera y dotar de recursos de forma indiscriminada a las políticas de previsión social. Este último aspecto, fundamental, explica la relación directa que existe entre la figura presidencial y las políticas

¹ Si bien existen diversas versiones sobre cuándo comenzó la Revolución y cuando culminó, nosotros hemos decidido usar la versión más aceptada de los hechos. Para revisar más a fondo el tema se recomienda la lectura de Cosío Villegas, Daniel y otros.; Historia General de México, versión 2000, El Colegio de México (2005).

sociales. En la Constitución de 1917 encontramos en diversos artículos derechos, obligaciones y disposiciones para evitar la concentración del poder en la figura presidencial; aun cuando en la práctica éstos no se lleven a cabo.

El primer apartado que trata sobre garantías individuales pone de manifiesto las atribuciones del Estado en materia de derechos sociales. Destacan por su importancia e implicaciones políticas: a) el artículo 3°, que trata sobre la educación laica y gratuita impartida por la Federación; b) el artículo 25°, que enfatiza el rol del Estado como promotor de la economía y menciona, sin dar explicación o significado alguno, los términos de equidad social, productividad y sustentabilidad; c) el artículo 27°, que aborda la cuestión de la tierra, los recursos naturales y la explotación de los mismos y, d) el artículo 123° que dicta las formas en las que el trabajo, y el trabajador, son sujetos *diferentes* por ser quienes sostienen el pacto social^{2,3}.

Para Casar, la Constitución:

sintetiza en buena medida la historia política de México, ya que reconoce los grandes postulados fundamentales de las constituciones de 1824 y de 1857, los principios más importantes del movimiento revolucionario y la evolución política y social del país a partir de 1917 (2010: 38).

En este sentido, esta autora señala que la Constitución mexicana de 1917 pone de manifiesto que:

México es una república porque el poder no se concentra en un solo individuo y la jefatura del Estado no es vitalicia ni hereditaria. Es representativa porque los ciudadanos no ejercen el poder directamente, sino a través de sus representantes ante los órganos de gobierno, esto es, las autoridades toman las decisiones en nombre de los ciudadanos. Es democrática porque además de consagrar y proteger un conjunto de derechos fundamentales, prevé la elección de representantes por medio de elecciones “libres, auténticas y periódicas”, a la vez que establece la división de poderes y sus limitaciones. Finalmente, es federal porque está compuesta de estados libres y soberanos en lo

2 Al respecto, Laurell (1996) menciona que existe cierta ambigüedad en la Constitución sobre a quiénes son atribuibles los derechos sociales: “los primeros (las garantías individuales) son enunciados generales, sin especificaciones precisas respecto a cómo garantizarlos, mientras que los derechos de los trabajadores tienen garantías de cumplimiento más exactas y de carácter público, a pesar de estar condicionados a la relación contractual (privada) de trabajo”. Los paréntesis son míos.

3 Tomado de: CPEUM, 2017.

concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (2010: 41-42).

Las ideas revolucionarias y la instauración de la nueva nación mexicana contaron con la Constitución de 1917 como entramado político-legal que le otorgó legitimidad. El clima político de la época en el cual se promulgó la Carta Magna puede ser visto como “otra etapa de caudillos al frente de los destinos nacionales” (Medina Peña, 1994) en la cual la transmisión pacífica del poder aparece como uno de los principales problemas.

En este sentido, el año de 1917 mostraba la presencia de múltiples generales con sus ejércitos ya que “como en toda revolución triunfante, se había conformado un ejército que se convertía en el principal problema político de la Revolución” (Medina Peña, 1994).

Los Generales Obregón y Calles, líderes victoriosos de la Revolución, se vieron en la necesidad de ocuparse de las milicias locales ya que la violencia era el medio más eficaz para dirimir los asuntos políticos. Ambos generales buscaron el orden y otorgarle legitimidad al movimiento revolucionario y sus participantes. Lo cual implicó reconocer a obreros y campesinos como los nuevos actores sociales de la revolución triunfante. Estos actores pasarían a ser, en los siguientes años, una parte del *público objetivo* de las políticas sociales del gobierno mexicano.

En el caso de los obreros, estos fueron incluidos en un proceso de triple afiliación: al régimen al cual integraron como miembros de sindicatos; a ser parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ya que la gran mayoría de los sindicatos estaban incorporados a esta estructura sindical y, a estar afiliados al partido en el poder ya que la CTM fue una organización imprescindible del mismo.

Para Córdova (1972), la organización del poder político del Partido-Estado fue de forma corporativa y piramidal. Los campesinos fueron agrupados en la Confederación Nacional Campesina (CNC), los obreros y trabajadores no especializado se nuclearon en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y los trabajadores especializados o profesionistas en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). El carácter territorial y político de la CNC fue parte fundamental para la ampliación y presencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en todo el territorio, convirtiéndose así en el único órgano

político de carácter nacional.

El modelo posrevolucionario comenzó de lleno con la instauración del Partido Nacional Revolucionario (1929), que luego se refundó como Partido de la Revolución Mexicana (1936) y que culminó su transformación en 1946, con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde el principio, el partido se consolidó como el espacio para dirimir todos los conflictos y en el brazo político del Estado. Una de las principales funciones que tuvo el partido fue aglutinar bajo el mismo signo político e ideológico a todos los actores políticos y en consolidar la figura incuestionable de un solo líder como dirigente del país. En este sentido, el Partido-Estado fue el producto más acabado de la Revolución de 1910, y pronto esta estructura inició su camino exitoso de dominación hegemónica de sectores claves de la sociedad mexicana.

Una vez sentadas las bases y las funciones del Partido-Estado, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), se dio a la tarea de desarrollar las siguientes acciones:

1. Organizar la vida política del país
2. Impulsar un modelo de desarrollo económico
3. Controlar a la sociedad mexicana a partir de establecer modelos corporativos y clientelares

La estabilidad política se conquistó con la creación de un partido hegemónico, pragmático, que buscó incorporar a todas las fuerzas políticas y promover fuertes lazos con los grupos organizados de la sociedad (Casar, 2010). Asimismo, se legitimó con elecciones periódicas y un alto grado de sometimiento de actores sociales al poder del partido, del Estado y del presidente.

El régimen posrevolucionario se dio a la tarea de reactivar los ciclos económicos, devastados tras la lucha revolucionaria. La principal pregunta durante este periodo giró en torno al rol que tenía que asumir el Estado en relación con la economía: tenía que ser el motor, rector y promotor de los ciclos económicos, o consolidarse como defensor y garante de la reproducción del capital.

El Estado mexicano eligió la primera opción, misma que aparecía dentro de los principios en la Constitución de 1917. Con esta base legal inició un periodo de crecimiento económico relativo; se apoyó y fomentó la inversión nacional e internacional especialmente de los Estados Unidos, iniciaron los primeros repartos de tierras a los campesinos y el país se incorporó al mercado capitalista internacional (Ibarra, 2005). Topik y Zamudio (1990), señalan que estas transformaciones permitieron que el Estado se modernizara, volviéndose intervencionista, desarrollista y nacionalista. Mientras que el régimen político se consolidó como autoritario, corporativo y de partido único.

Solucionados en apariencia los problemas políticos, con la precaria estabilidad política alcanzada se inicia un proceso de desarrollo económico, que permite al régimen posrevolucionario comenzar a atender los conflictos sociales. Para ello, era fundamental reconocer a las nuevas clases sociales y generar condiciones mínimas de bienestar social para ellas.

La estrategia política central de este periodo consistió en profesionalizar al PNR. El desafío fue transitar de un partido de comités a la conformación de un partido de masas. Este objetivo fue uno de los prioritarios durante el gobierno de Cárdenas, quién incorporó a obreros, campesinos, empresarios y militares al Partido-Estado y corporativizó con esto la política y su gestión. La función de los militares pasó a ser la de evitar los levantamientos caciquiles en el país; a la par que Cárdenas promovió la desmilitarización de la política.

De esta manera el régimen posrevolucionario logró, corporativizando a la sociedad, sus objetivos de estabilidad política (propiciada por la resolución de conflictos en el partido), económica (el Estado como rector, promotor y protector de la economía) y social (las masas como corporaciones del Partido-Estado).

En materia económica, se buscó “la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita alcanzando, hasta donde es posible, una mejor distribución del ingreso” (Suárez, 1977). En el terreno político, se consolidó el partido-Estado como eje rector de la administración pública y de las políticas públicas.

Durante el periodo que recorre de 1917 a 1940 el Estado creó y se institucionalizaron normas, reglamentos y esquemas de funcionamiento para las dependencias de gobierno (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004). A nivel social, diversos derechos fueron incorporados en la Constitución en el Título Primero y en el Título Sexto. Sin embargo, las principales acciones en materia de política social que se llevaron a cabo fueron en el ámbito educativo con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública caracterizada por una visión universalista y cuando en 1937 se busca ampliar la cobertura de programas de salud con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública.

DEL RECONOCIMIENTO DE LOS ACTORES SOCIALES A LA CONSOLIDACIÓN DE SUS DERECHOS: EL SURGIMIENTO DEL RÉGIMEN DUAL (1940-1982)

Con el desarrollo del sistema de bienestar, que se caracterizó por ser un régimen dual, se inicia la segunda etapa de las políticas sociales en el país en la cual se presentó un aumento continuo en el gasto social (Pozas Horcasitas, 1992). La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y posteriormente, en 1959, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son momentos clave en la conformación del sistema.

Ambas instituciones comenzaron a otorgar prestaciones en materia de salud y seguridad social a derechohabientes estratificados, dependiendo de sus aportaciones y de su rol en el proceso de reproducción del capital, ya que solo fueron receptores de estos beneficios los trabajadores asalariados. Durante la década de 1940, se llevó a cabo un proceso que permitió incorporar a los trabajadores formales como actores claves del régimen de seguridad social.

La política social favoreció a los trabajadores que vivían en las ciudades y a los grupos que apoyaban al régimen, lo cual marca el fuerte sentido clientelar de la política social, planteada como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada por el Estado. Este modelo generó la exclusión de los sectores rurales e indígenas, así como de trabajadores informales urbanos, beneficiando exclusivamente a los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias (Barba, 2003).

Los gobiernos de Ávila Camacho (1940 – 1946) y de Miguel Alemán (1946 – 1952) establecieron las bases de lo que Filgueira (1997, 1998) denomina como “régimen dual”, que se caracterizó por un desarrollo importante del mercado formal y del Estado. La dualidad consistió en que se desarrolla una protección social diferenciada entre distintos grupos sociales. Se genera una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población.

En el régimen dual encontramos que los empleados estatales y de servicios claves acceden en forma temprana a programas de cobertura comprensivos (por ejemplo, el IMSS), en tanto que los trabajadores de cuello azul (mano de obra, calificada o no) recibieron más tarde limitados beneficios de protección. El control y su incorporación a los servicios sociales respondió a una combinación de formas clientelares y patrimonialistas con menor desarrollo económico y social y formas de corporativismo vertical en las zonas más desarrolladas (Filgueira, 1997).

Un elemento notorio de los regímenes duales es la transición dentro del modelo de asignación de recursos y la administración del gasto social de un modelo altamente centralizado a uno tendiente a la descentralización para quebrantar las modalidades clientelares y patrimonialistas, especialmente en los sectores no integrados al modelo de desarrollo. Sin embargo, en el caso mexicano dicho aspecto no se cumplió. El desarrollo de la seguridad social en México requería de los sectores más organizados de la población: los trabajadores asalariados y sindicalizados (Cordera, 2017). Ambos grupos se encontraban aliados y alineados al poder central debido al pacto corporativo, y de sumisión al Estado, celebrados por la CTM y la CNOP. En otras palabras, el proceso de estratificar y corporativizar a la sociedad iniciado por Lázaro Cárdenas encontró su producto más acabado con la incorporación y lealtad al Partido-Estado de los trabajadores y sindicatos, sin importar su nivel de capacitación.

Según Barba (2003), en el régimen dual mexicano los campesinos se vieron beneficiados con procesos de reformas agrarias muy limitadas, mientras que los pueblos indígenas fueron los excluidos de las principales instituciones de bienestar. Por ello, en México pertenecer a la clase trabajadora formal era un requisito indispensable para ser beneficiario de la seguridad social.

Este modelo de desarrollo social del país, de régimen dual, coincide temporalmente con lo que se denominó en América Latina el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Solana, 2002; Ibarra, 2005). El ISI impulsó políticas públicas cuya orientación fue modificar el modelo económico y permitieron a los Estados Latinoamericanos estabilizar su economía, así como detonar e incrementar sus niveles de crecimiento y desarrollo como nunca se había visto. El modelo permitió a los Estados de la región utilizar los excedentes económicos y repartir beneficios a los trabajadores incorporados al sistema. Asimismo, generó crecimiento en las cuentas públicas, aumento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* y fomentó un rápido proceso de urbanización.

Esta situación posicionó a México como un país en vías de desarrollo, que contó con el apoyo de una fuerte inversión de capitales provenientes de Estados Unidos. Pocos fueron los obstáculos que lograron frenar el crecimiento económico. Destacan entre ellos, en 1952 la baja productividad del campo mexicano. Sin embargo, entre 1951 y 1959 se descubren importantes yacimientos petrolíferos sobre todo en el estado de Tabasco y el Golfo de México. El descubrimiento de estas reservas de petróleo abrió una ventana de oportunidad para aprovechar la riqueza petrolera del país, lo cual marcó por más de 70 años a México como un país exportador de petróleo.

A partir de 1955, comienza el periodo de mayor consolidación del régimen posrevolucionario debido al llamado “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano” (Tello, 2015; Meyer, 2000). Al respecto, Lorenzo Meyer señala que:

Lo que habría de distinguir al periodo histórico que entonces se iniciaba sería, por un lado, una estabilidad política sin rival en América Latina y con pocos paralelos fuera; por el otro lado, un acelerado ritmo de crecimiento y diversificación de la economía por la vía de la inversión pública, la protección arancelaria y la sustitución de importaciones... para mediados de siglo México contaba ya con un aparato técnico y burocrático para formular e implementar – no sin fallas, contradicciones y corrupciones- políticas económicas encaminadas al desarrollo (2000: 883).

Por su parte, Paz Pellat indica que:

...el periodo comprendido entre 1940 y 1982, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el crecimiento económico a través de la industrialización. Dicho periodo se caracterizó por la construcción y ampliación de carreteras y caminos para comunicar y facilitar el tránsito entre pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas. Mientras tanto, la estructura productiva se amplió y diversificó, al tiempo que las acciones de bienestar, orientadas a grupos urbanos organizados, se tradujeron a la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de salud y educación (2012: 17).

Durante esta etapa el desarrollo económico se caracterizó por un alto crecimiento de la población y por procesos importantes de migración del campo a la ciudad, lo cual modificó los patrones urbanos de los principales polos económicos del país: el Valle de Puebla (conformado por los estados de Puebla, Ciudad de México y la zona conurbada del Estado de México) y los estados de Nuevo León y Guadalajara (García Martínez, 2000). Este factor determinó que las principales políticas sociales se enfocaran más en las crecientes urbes que en el campo, con lo cual se reforzó el modelo de régimen dual.

La política social se basó en el intercambio de derechos y en la transferencia de beneficios a cambio de la lealtad al régimen. Este mecanismo de control social fue el armazón que permitió impulsar la modernidad del país producto de la instauración del modelo de sustitución de importaciones.

Se fortalecieron las instituciones y políticas sectoriales en educación y salud y las vinculadas a la seguridad social, pero sobre todo brindando atención al trabajador formal, los empleados públicos y los sectores medios. Quedaron excluidos de estos beneficios grandes sectores de la población (campesinos, indígenas y trabajadores informales).

Para Barba (2003), la institucionalidad desarrollada en esta etapa se construyó tomando como base al antiguo orden corporativo y autoritario construido durante el período revolucionario. Esto implicó que los ideales de la revolución, la justicia social y los objetivos de reparto agrario quedaran inconclusos ya que lo que se privilegiara fuera el crecimiento económico.

De igual manera, el surgimiento de nuevos movimientos sociales ajenos a la estructura

corporativa de la CNOP y de la CTM, pronto mostraron la incapacidad del régimen para incorporar a los jóvenes profesionistas y a sectores de la clase obrera críticos con el gobierno. Por su parte, la huelga de los ferrocarrileros (1959) y de los de los médicos (1965), los movimientos estudiantiles inspirados por la Revolución Cubana (1968) y el crecimiento del Partido Comunista Mexicano (1971) muestran fracturas y cuestionamientos al Partido-Estado.

No obstante estos cuestionamientos, el régimen contó con un fuerte apoyo del resto de la población. Sin embargo, en 1970, el modelo comenzó a presentar severos síntomas de desgaste, principalmente por no poder dar cauce a los cambios sociodemográficos, sociopolíticos y socioeconómicos de México y de responder a las demandas de diversos grupos sociales.

El agotamiento del modelo ISI y del autoritarismo político sostenido en base a fuertes restricciones sociales y políticas, llevó a que las características del régimen dual se acentuaran. La política social del régimen dual profundizó las desigualdades entre los grupos de trabajadores del sector formal y aquellos que carecían de contratos preestablecidos.

Dichas desigualdades se agudizan en la década de los setenta y ochenta, generando una tensión entre los programas dirigidos a los trabajadores asalariados y la aparición de programas *focalizados*. Estos programas fueron: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuya función fue incorporar a los sectores sociales que habían sido excluidos de los beneficios de las instituciones sociales en el régimen dual.

Sin embargo, lo único que éstos lograron fue incrementar la dualidad existente entre los beneficiarios que tenían pleno ejercicio de sus derechos sociales (los trabajadores formales, grandes ganadores del proceso ISI) y, aquellos sectores que carecieron de dicha condición. La discusión en ese momento se centró en quiénes debían ser los ciudadanos con ejercicio de derechos sociales plenos y quiénes serían los sujetos residuales en la sociedad.

Durante este período, el enfoque de los programas sociales consistió en tratar de disminuir las

carencias de los grupos menos beneficiados. La lógica de las políticas sociales en México comenzó a operar con programas cuyos destinatarios fueron los más pobres de la sociedad.

La transición del segundo al tercer periodo comienza a partir de 1970 y se extiende hasta 1982 durante las administraciones de Luis Echeverría (1970 – 1976) y José López Portillo (1976 – 1982). El agotamiento del modelo ISI derivó en una fuerte crisis política que se vio acompañada por un descontento social generalizado. Lo cual puso de manifiesto que el régimen posrevolucionario comenzaba a transitar en un franco declive.

América Latina no fue la excepción en relación con el agotamiento del modelo ISI. En esta región la crisis se acentuó aún más, debido a que las fórmulas políticas que se establecieron a partir de la década de 1970 tuvieron que resolver los condicionamientos y las ambigüedades resultantes de una doble transición simultánea: la del autoritarismo a la democracia junto con el agotamiento de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi y Abal Medina, 2002), vinculado con el modelo ISI.

El derrumbe paulatino en la región de esta matriz condicionó la adopción de medidas y políticas económicas para restablecer la balanza de pagos y disminuir el fuerte déficit fiscal. Al mismo tiempo que se dieron cambios en las políticas de inversión de empresas extranjeras transnacionales. Estos cambios fueron precedidos de importantes reformas constitucionales que, en el caso de México, permitieron la nacionalización de la banca y la apertura de las fronteras al comercio internacional, con lo que se dio fin a la etapa del proteccionismo económico.

En México, los presidentes Echeverría y López Portillo enfrentaron problemas de estabilidad económica como ninguno de sus predecesores había tenido y de cuestionamiento social al régimen. Una de las características que compartieron ambos presidentes fue la llamada “crisis sexenal” que se extiende hasta la actualidad y que consistió en un fuerte desajuste macroeconómico al final de cada administración. Los elementos que marcan esta “crisis sexenal” son de carácter político y económico.

Por un lado, la crisis política pone de manifiesto las tensiones existentes dentro del partido

gobernante sobre todo en los momentos en que se llevaba a cabo la selección de candidatos a cargos públicos, en especial de quién sería el sucesor del presidente en turno. Por el otro, las crisis sexenales en materia económica que se producían paralelamente al desarrollo de diversas crisis propiciadas por procesos inflacionarios, de la imposibilidad del pago de la deuda externa y del enriquecimiento ilícito de los funcionarios gubernamentales de alto nivel. A este panorama se suman en lo social el discurso y las acciones de poco impacto que se promovieron para combatir la pobreza.

Durante el gobierno de Echeverría, se implementó el “Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural” (PIDER)⁴, cuyos objetivos centrales fueron:

a) dotar de recursos e infraestructura a los pueblos rurales y aprovechar las obras y servicios necesarios para su desarrollo y ampliar racionalmente los recursos naturales disponibles; b) generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen; c) elevar la producción y productividad del producto del hombre ocupado; d) facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, salud y el bienestar en general y, e) contribuir a la distribución más equitativa del producto social (Barajas; 2001).

El PIDER fue un programa redistributivo que buscó detonar desarrollo con obras y servicios a partir de un uso racional, y discrecional, de los recursos disponibles de los pueblos rurales para retener a la población campesina con la generación de empleos en su lugar de origen.

El gobierno federal, a través del PIDER buscó implementar programas específicos y de desarrollo integral e intersectorial destinado a la población campesina considerada como el grupo menos favorecido por el modelo de desarrollo vigente y como el sector *olvidado* de la Revolución.

Las principales líneas de acción estratégicas del PIDER⁵ fueron:

a) priorizar el apoyo a proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y

⁴ Un resumen sobre los programas sociales implementados hasta 1997 se encuentra en el **Anexo 1**.

⁵ Los datos del PIDER los tomamos del texto de Barajas (2001).

servicios que favorecieran la producción y beneficios sociales; b) operar programas de mediano plazo (duración de 4 años) en microrregiones, conformadas por municipios⁶ completos; c) la población objetivo fue la comunidad rural, siendo prioritarias las comunidades de 300 a 3 mil habitantes; d) en un principio se consideró innecesaria la aportación de las comunidades, posteriormente se cambió esto último poniendo como condición para el desarrollo de las acciones sus aportaciones, por ejemplo para la construcción de las obras y, e) la operación del programa y el manejo de los recursos pasó a ser descentralizado de las funciones de las dependencias federales.

El PIDER buscó atender las necesidades de las comunidades más vulnerables y rezagadas del país. Lo novedoso del PIDER consistió en que fue “el primer mecanismo administrativo en la historia de México que basó su operación en una coordinación y cooperación de las dependencias federales y estatales” (Barajas; 2001) y que en un principio este programa estuvo bajo supervisión directa del Ejecutivo federal.

Con ello, el presidente pasó a ser responsable de asegurar el funcionamiento del programa. La lectura de lo anterior, es decir, la centralidad del programa y la direccionalidad depositada en el presidente dotó al Ejecutivo federal de credibilidad y legitimidad en su discurso político. Sin embargo, el uso discrecional y clientelar de los recursos se instauró como práctica habitual en la ejecución tanto en el PIDER como en los subsiguientes programas y administraciones, aun cuando éstos fueron desmantelados o reducidos en los cambios de sexenio (Barajas, 2016).

El PIDER tuvo un fuerte enfoque comunitario que buscó estimular y mejorar la producción agrícola, la productividad de las cooperativas campesinas, la construcción de infraestructura y la oferta de servicios sociales a las comunidades rurales (Yaschine, 2013). Este programa generó que algunos jóvenes provenientes de los movimientos sociales de la década anterior se adhirieran y quisieran ser partícipes de este nuevo modelo de política social (Candía, 1998), participativa y comunitaria.

Un gran obstáculo para la operación del PIDER fue la compleja organización y coordinación

⁶ El municipio es la estructura básica del federalismo mexicano. Es el tercer orden de gobierno en importancia.

institucional que requería incidir al mismo tiempo en “macroproyectos y micro proyectos” (Herrera Tapía, 2008), destinados a las comunidades ubicadas a lo largo del territorio nacional a partir de la construcción de caminos, el desarrollo de la red eléctrica, en la salud y en la agricultura, entre otros aspectos.

Otro aspecto importante del PIDER fue la visión de desarrollar el programa en microrregiones mediante lo cual se buscó romper de manera geográfica con el aislamiento que vivían miles de comunidades en el país. También, hay que destacar el interés por incorporar en la toma de decisiones no solo a las autoridades federales sino a las estatales y municipales (Barajas, 2001).

Si bien el programa tenía un componente de participación social importante se enfrentó con la realidad caciquil que se vivía en el país y con el *modus operandi* clientelar de los mismos en la distribución de los recursos. También, se vio superado por la baja capacidad institucional y la descoordinación imperante entre las secretarías de Estado del Gobierno Federal (Barajas, 2001).

Las principales dificultades que mostró el PIDER fueron⁷: a) que se priorizó el destino de los recursos a los estados donde los conflictos políticos eran más fuertes; b) la falta de capacitación de los técnicos a cargo de la implementación de los proyectos; c) la ausencia de consulta real a las comunidades, lo cual limitó la apropiación de las obras realizadas; d) el manejo centralizado del proyecto y la demora en el flujo de los recursos; y, e) la ausencia de evaluaciones, de datos sobre población beneficiada y de transparencia en el uso de los recursos sumado a la falta de coordinación interinstitucional. Este programa concluyó debido a la falta de recursos provocada por la crisis de los ochenta.

Durante la presidencia de López Portillo, en enero de 1977, se instauró por decreto presidencial la “Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados” (Coplamar)⁸ que tuvo como objetivos: desarrollar acciones para que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y organización suficientes para acceder a una

⁷ Los datos del PIDER los tomamos del texto de Barajas (2001).

⁸ Las notas sobre Coplamar provienen del texto de Barajas (2001).

participación más equitativa en la riqueza nacional y para que los grupos en condiciones de desventaja pudieran alcanzar una situación de mayor equilibrio social.

La Coplamar fue concebida más que como una estrategia o programa social específico, como una instancia coordinadora de los programas sociales que venían operando diversas dependencias, sobre todo el IMSS⁹ en materia de salud. Los componentes educativos del programa se ejecutaron en conjunto con la SEP; los temas relativos a la producción con la SHCP y los vinculados con la generación de empleo con la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). La mayoría de los proyectos se financiaron con los recursos provenientes de la bonanza petrolera (Ibarra, 2005) de la época y en su momento se evaluó que los resultados fueron suficientes (Levy, 2004). Sin embargo, según Levy:

existía una escasa coordinación entre los organismos, lo que se traducía en duplicación de esfuerzos y, en el caso de los programas dirigidos, en dificultades para identificar sistemáticamente a los hogares pobres, debido a las diferentes metodologías que se empleaban (2009: 24).

Los objetivos específicos del programa (Cordera y Lomelí, 2005) se establecieron para aprovechar y potencializar de forma plena la basta cantidad de recursos materiales y humanos de las comunidades campesinas o marginadas; así como canalizar recursos públicos para diversificar las fuentes de empleo, evitando así las fuertes oleadas migratorias del campo a la ciudad o zonas urbanas; y, finalmente, dotar de respeto y capacidad de decisión a las formas de organización rurales.

Tanto PIDER como Coplamar, aún con sus notorias deficiencias, fueron un importante antecedente en materia de lograr sinergias entre los programas sociales desarrollados por diversas secretarías de Estado. Sin embargo, estos intentos de cooperación y coordinación interinstitucional mostraron en diversas ocasiones duplicidad de funciones o superposición de programas.

El último gran programa social de esta segunda etapa de consolidación del Estado nacional

⁹ Además de un amplio conjunto de instituciones sociales cuyo objetivo era cumplir con los derechos sociales instaurados en la Constitución. Por mencionar algunas, dada su importancia, encontramos la Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), Diconsa (Sistema de Distribuidores Conasupo) y Liconsa (Lechería Nacional).

fue el Sistema Alimentario Nacional (SAM) que inició en 1980 durante el gobierno de López Portillo y que concluyó durante el gobierno de De La Madrid en 1983.

Para Luiselli (2017), quién fue el autor intelectual de dicho programa, la idea rectora del SAM “era la de detonar empleo, producción rural y la expansión del mercado interno (...) con una estrategia de ‘producción-consumo’”. Este planteamiento definitivamente fue una propuesta productiva novedosa para abordar el problema de la pobreza rural y para redefinir la alianza entre el campesinado y el Estado nacional. La estrategia del SAM comprendería todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos (Cordera y Lomelí, 2005), fortaleciendo así el insumo calórico del campesinado en zonas marginadas.

El discurso oficial y los programas estudiados colocan a la pobreza claramente como un tema dentro de la agenda gubernamental, sobre todo en el sexenio del presidente López Portillo.

El SAM, así como PIDER y Coplamar, buscaron que la coordinación intergubernamental fuera el eje de la actuación para atender un tema específico: la pobreza como un problema social, principalmente en el contexto rural. Por primera vez, diferentes secretarías de Estado se vieron involucradas en el proceso del diseño e implementación de la política pública en materia social.

Lamentablemente, ninguno de los tres programas logró cumplir a cabalidad los objetivos propuestos. Sin embargo, en general estos programas focalizaron sus acciones para fortalecer los ingresos de la población marginada sobre todo rural, así como para incrementar el consumo, crear empleos y otorgar subsidios generalizados. Cabe destacar que, a nivel político, el clientelismo y el caciquismo fueron severos obstáculos que impidieron el desarrollo satisfactorio de estos programas en lo local.

Si bien estas tres iniciativas fueron un importante antecedente de la política social focalizada, sus resultados fueron escasos, presentaron duplicidad de funciones, fueron caros y su operación muy complicada por trabas burocráticas y por los esquemas políticos imperantes en Estados y municipios. Sin embargo, los cambios sexenales y las crisis recurrentes de finales de sexenio fueron los principales motivos de la muerte silenciosa de los mismos, así como el cambio en el modelo de desarrollo. Al estallar la crisis de 1982 el Estado mexicano redefinió

la política económica y la relación de ésta con la política social.

DE LA CRISIS DEL RÉGIMEN DUAL AL TRIUNFO DEL CONSENSO DE WASHINGTON (1982-1994)

Las fluctuaciones económicas de la década de los ochenta y en especial la severa crisis económica de 1982, truncó la posibilidad de implementar los objetivos del SAM, comenzando así la revisión de la política social. Esta época significó para México, de acuerdo con Cortés y Rubalcava (2012), transitar de un modelo económico orientado hacia adentro, en el cual el Estado tenía un papel central como proveedor de bienes y servicios a los sectores que vivían en condiciones de marginación, a uno orientado hacia fuera en el cual se favorece el papel de los individuos y su capacidad para decidir racionalmente.

Para Barba y Valencia (1997), la crisis de 1982 por sí sola no fue un elemento suficiente para llevar a cabo el cambio en el modelo, sino que también dentro del partido hegemónico (el PRI) se observa un cambio ideológico en sus sectores dirigentes al cual se incorpora un grupo de jóvenes educados en las doctrinas económicas que imperaban en las universidades norteamericanas (los llamados “Chicago Boys”). Pronto, estos jóvenes comenzaron a reemplazar a las élites tradicionales del PRI y a los *policy makers* en el poder. Los llamados tecnócratas neoliberales propugnaron por promover un funcionamiento más libre de los mercados para la asignación de los recursos y enmarcaron sus propuestas dentro de los objetivos del Consenso de Washington.

Los gobiernos siguientes se dieron a la tarea de adoptar las políticas económicas propuestas por los organismos internacionales sobre todo el FMI y el Banco Mundial (BM) así como la Reserva Federal y el gobierno de Estados Unidos. Con ello, paulatinamente se reemplaza el modelo de sustitución de importaciones y la forma de hacer política en México. Asimismo, el régimen dual permanece, pero a la par se comienza con un nuevo modelo para hacer política pública (bajo el paradigma neoliberal: “hacer más con menos”), se abren las fronteras del país al mercado internacional y se inician las reformas estructurales.

El intento por construir un Estado de Bienestar en México se vio truncado por las reformas estructurales que se emprendieron durante el sexenio de Miguel de La Madrid (1982-1988).

Estas reformas generaron transformaciones que impactaron en las condiciones de vida de la población y tuvieron repercusiones graves al interior de la sociedad mexicana.

El ajuste económico fue un factor determinante en el cambio de las políticas sociales ya que la política económica, en términos macroeconómicos y de asignación presupuestal, condicionaron la magnitud, alcances y capacidad de los organismos estatales para atender a la población en materia de salud, educación y alimentación, principales pilares para la construcción de capital humano.

Estas reformas retomaron la lógica del nuevo liberalismo impulsado por el Consenso de Washington¹⁰. Si bien existen muchas versiones sobre qué es y qué no es el Consenso de Washington, autores como Piña Romero y Hernández Torres (2010) indican que los sucesivos procesos de estabilización y ajuste pasaron a ser los objetivos centrales del rol del Estado. Amable (2010) considera que durante dicho período se da un cambio en el *ethos* de la sociedad, dando lugar a que la competencia se convierta en el centro de esta y termine permeando la política social y la política en general. Otros como Birdsall, de la Torre y Valencia (2010) apuntan que la síntesis que propone Williamson (1990) es meramente exponer las políticas económicas que la crisis de la deuda había generado.

En resumen, la mayoría de los autores citados acuerdan en que, con el Consenso de Washington, se da un cambio de paradigma a favor de la estabilidad macroeconómica y de un desarrollo basado en el mercado, y que el conjunto de reformas sirvió para extender el papel de las fuerzas del mercado en el desenvolvimiento de la política económica. Con ello se deja de lado el importante rol que juegan las instituciones en el proceso de desarrollo y se deja entre paréntesis la relevancia del Estado en el impulso de la política social.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de De La Madrid presenta dos visiones contrapuestas. Por un lado, la que pretendía lograr como criterio fundamental la equidad y, por el otro, la que quería equilibrar los indicadores económicos. Al respecto Carrasco

¹⁰ Es importante hacer una precisión sobre el Consenso de Washington. Se le denomina Consenso porque fue la estrategia que tanto los políticos del Congreso de Estados Unidos como los miembros de las administraciones de Bush Sr. y Clinton, así como los tecnócratas de los organismos financieros multinacionales entendieron sobre cómo se debían de llevar a cabo los lineamientos económicos necesarios para romper con el funcionamiento pobre de América Latina en términos de crecimiento, desarrollo y bajos ingresos. (Williamson, John; *Latin American Adjustment: how much has happened?*, 1990).

y Provencio señalan que:

... una vez más se colocaba en primer lugar la necesidad de restablecer los equilibrios económicos para después crecer y, posteriormente, atender las necesidades sociales. De hecho, se asumía que *no había política social para y durante la crisis* y que en tanto ésta no se superará, sólo se atenuarían los rasgos más negativos de la recesión (1988: 94).

En este punto, es importante enfatizar sobre la serie de transformaciones que se dan en la región latinoamericana, como consecuencia del Consenso de Washington, en la matriz Estado-céntrica y en el rol del Estado como administrador y posible agente de atenuación y de búsqueda de soluciones a la crisis y los riesgos sociales. Estos cambios ocurridos tanto en México como en América Latina nos llevan a preguntarnos ¿qué explica el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos (Banegas González, 2008) a una política residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos? La respuesta a este interrogante se encuentra en los puntos centrales de la declaración del Consenso de Washington (Williamson, 1990; Martínez y Soto, 2012):

1. Disciplina Fiscal → El déficit presupuestal debe ser lo suficientemente pequeño para que pueda ser financiado sin aumentar los impuestos.
2. Reordenar las prioridades del gasto público → Recorte al gasto público en materia de empresas paraestatales para reducir el déficit presupuestario.
3. Reforma Fiscal → Ampliar el número de contribuyentes para remediar el déficit presupuestario.
4. Liberalización Financiera → Evitar que el crédito sea rígido, estimular tasas de interés positivas.
5. Tipo de Cambio Competitivo → Política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones.
6. Liberalización del Comercio → Sumado al tipo de cambio competitivo, reducir aranceles.
7. Liberalización de la Inversión Extranjera Directa → Política orientada hacia afuera; el capital extranjero trae consigo conocimiento, experiencia y desarrollo.
8. Privatización → Aliviar el presupuesto del gobierno y hacer más eficaces los servicios públicos.

9. Desregulación → Modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas
10. Derechos de Propiedad → Elemento básico para la competencia, la innovación y la destrucción creativa.

De acuerdo con Repetto (1994) “(las políticas sociales tienen que) por un lado, atender a aquellos que en el proceso de ajuste estructural (reformas estructurales) vieron disminuir sus niveles de ingreso”. Para Repetto, quien cuestiona los lineamientos del Consenso de Washington, el Estado y las políticas públicas deben actuar frente al impacto que el ajuste estructural genera en la sociedad. No obstante, la crisis generalizada en América Latina durante la década de los 80's, en especial por la ruptura del modelo de crecimiento de ISI y la incapacidad de los gobiernos para saldar las tumultuosas deudas externas, propició un cambio sustantivo en las acciones del Estado en política social.

En 1981, en México, la caída de los precios del petróleo propició una moratoria declarada en el pago de la deuda externa. La crisis fue resuelta con un acuerdo con el FMI en el que se buscó solventar el déficit en la cuenta corriente y controlar la inflación. Durante el sexenio de De la Madrid, esta inflexión en la economía propició cambios en la política de gasto público, la política económica y la forma de hacer política social¹¹. Estas decisiones fueron muy controversiales por las afectaciones que generaron no sólo a la población en general, sino porque algunos sectores cuestionaron el tipo de acuerdo que se celebró con el FMI y los impactos que éste generó en el país.

El **Cuadro 1** muestra el comportamiento del gasto social y de la inversión pública entre 1981 y 1988. El gasto social por habitante disminuye de manera notable en 1983 con una caída del 25.3% como efecto de la crisis que sufrió el país en 1982; y en 1987 sufre una caída del 11.9%.

¹¹ Es importante hacer notar que durante el sexenio de 1982-1988 se genera una catástrofe natural que demuestra, claramente, la incapacidad del régimen de responder ante condiciones adversas. Estamos haciendo alusión al terremoto de 1985.

CUADRO 1. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL Y DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN MÉXICO, 1981-1988								
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gasto Social / Gasto Total (%)	17.2	14.9	16.5	12.4	13.3	11.2	9.2	10.1
Gastos Social / PIB (%)	24.7	27	24.8	23.2	25.3	26.4	23.8	26.7
Inversión Pública en Bienestar Social / Inversión Pública Total	-----	16.9	10.1	8.8	8.9	11	8.5	7.6
Gasto Social por Habitante (pesos de 1978)	964.1	942.2	703.9	670.1	686.4	650.7	573.1	601.5
Crecimiento Anual del Gasto Social por Habitantes (%)	-----	-2.2	-25.3	-4.8	2.4	-5.2	-11.9	4.9

Fuente: Carrasco y Provencio (1988).

Otros indicadores como gasto sectorial, aumento del PIB, inversión pública, entre otros, también indican las características de la política social de 1982-1988 que disminuyó su presupuesto e inversión en todas las áreas dado que se priorizó el pago de la deuda externa. Esta situación obedece a tres cuestiones relacionadas con el Consenso de Washington:

1. El Estado es forzado (condicionado) a pagar la deuda sin importar los impactos de los recortes tenía que llevar a cabo;
2. El Estado deudor *necesitaba* pagar la deuda para ser sujeto de crédito de otros organismos internacionales y/u otros Estados nacionales;
3. El Estado inicia una etapa de reestructuración de la deuda pública y de ajuste de la balanza de pagos mediante el desarrollo de políticas macroeconómicas (disciplina fiscal, reforma fiscal, liberalización financiera y del comercio, tipo de cambio competitivo y desregulación del mercado).

Sin embargo, con la aplicación de estas medidas no se generaron de manera inmediata (o al mediano y largo plazo) los resultados esperados por los gobiernos neoliberales. La idea de lograr una estabilidad macroeconómica para luego generar crecimiento y desarrollo presentaba algunas fallas. Ocampo señala que el Consenso de Washington presentaba cuatro problemas fundamentales al momento de ser aplicado en América Latina:

- a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años; b) su falta de atención al papel que pueden

cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y por último, d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren (2005: 8).

Por su parte Birdsall, de la Torre y Valencia (2010) puntualizan que las distintas interpretaciones que se han hecho de las fallas de la implementación de políticas económicas neoliberales residen en: a) que aunque el diagnóstico y el problema a resolver estaban claros, en la implementación se presentaron limitaciones debido a los ciclos económicos y la falta de solvencia financiera de los Estados; b) que las reformas eran defectuosas porque no consideraban los efectos en cadena que se podían producir o porque partieron de una lógica simplista que no comprendió la relación de las reformas económicas; y, c) porque el paquete de reformas fue insuficiente dejando fuera a áreas fundamentales como el medio ambiente o la reforma laboral.

En México, las reformas estructurales, el ajuste económico, las crisis recurrentes y la mayor incidencia que obtienen el FMI y el Banco Mundial modificaron algunas de las características del Estado posrevolucionario en materia económica, fiscal y en los procesos de formulación de las políticas públicas. El México del crecimiento sostenido y de las políticas sociales enfocadas a los trabajadores, con todas sus limitaciones, se agotó.

NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y NUEVO PARADIGMA (1994 – 2018)

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) muestra una superposición de políticas sociales universalistas en materia de salud, educación y de bienestar social implementadas por el viejo régimen o el Estado posrevolucionario (1940 – 1982) y las que se desarrollaron con el nuevo régimen de 1982 a 2018. Esta característica de las políticas sociales en México muestra la persistencia de un régimen dual debilitado que se entremezcla con en el nuevo régimen neoliberal. La época de las políticas sociales focalizadas, reflejo de un Estado mínimo, eficiente y eficaz comenzó a consolidarse en el país.

Cabe señalar que esta administración no estuvo ausente de fuertes controversias por el

proceso que se llevó a cabo para la selección del candidato del PRI, el cual enfrentó a dos grupos. Por un lado, a los tecnócratas responsables de instrumentar la aplicación de las reformas en materia de economía política y el breve repunte económico. Por el otro, el surgimiento de la Corriente Democrática como grupo disidente del PRI que cuestionó la política económica neoliberal y que pugnó por la democratización del partido¹².

El gobierno de Salinas tuvo que afrontar: a) la pérdida de legitimidad debido a un fuerte cuestionamiento social que impugnó su triunfo¹³; b) la persistencia de la crisis económica de 1982, y c) los costos de implementar las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización dictadas por el Consenso de Washington. La política económica de Salinas fue de corte neoliberal. La liberalización, desregulación del capital financiero y la inversión extranjera directa fueron los ejes de su política económica. Además de promover una alianza económica, política y social entre Canadá, Estados Unidos y México, proyecto que se materializa con la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). México sufre importantes cambios, se moderniza, se globaliza y se integra a la economía mundial y pasa a ser un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, junto con esta modernización del país se observa una polarización e incremento de las desigualdades sociales.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue el programa social estrella del gobierno de Salinas de Gortari y un elemento central de su estrategia de gobierno. Este programa fue una política de élite gobernante¹⁴ toda vez que los mecanismos empleados en su implementación difieren de las antiguas prácticas partidarias y gubernamentales en la materia.

¹² Laso de la Vega, Jorge; La Corriente Democrática. Hablan los protagonistas, Editorial Posada, México 1987. Cabe destacar el Documento de Trabajo Número Uno de la Corriente Democrática donde menciona: “Nos alarma la progresiva dependencia del exterior, las tendencias que conducen al desmantelamiento de la planta industrial, la desnacionalización de la economía y la descapitalización del país, así como las exorbitantes tasas de interés que ahogan el erario público, concentran el ingreso y desalientan los impulsos productivos al privilegiar la especulación”, escrito por grandes personalidades de la política mexicana: César Buenrostro, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, entre otros.

¹³ Las elecciones por la Presidencia de la República (junio de 1988), fueron severamente cuestionadas y mostraron las fallas que tiene un proceso electoral controlado por un solo partido. La salida de Cárdenas del PRI y el surgimiento de la Corriente Democrática propició nuevas reglas electorales y el surgimiento de nuevos partidos políticos. Finalmente, la ejecución consensuada y planeada con el Partido de Acción Nacional (PAN) del conjunto de reformas neoliberales puso en duda el modelo económico de Salinas.

¹⁴ Para Repetto (1994) una política de élite gobernante es aquella donde los límites entre el aparato estatal, el elenco gubernamental y los sectores clave del partido no quedan claros. Por ello, la política social presenta cambios y continuidades que permean los tres sectores antes mencionados. En otras palabras, no se puede distinguir si la política social parte del gobierno, del partido o de la administración en turno.

Pronasol estuvo, en primer lugar, a cargo de la presidencia y luego fue incorporado a la nueva Secretaría de Desarrollo Social (creada en 1992). Estas políticas, emanadas del Consenso de Washington, iniciaron cuando las reformas económicas habían avanzado considerablemente. Pronasol estuvo vinculado estrechamente con las reformas económicas y con la visión de Salinas de lo que era el “liberalismo social”. Para el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad:

la pobreza se manifiesta a todo lo largo del territorio nacional y tiende a concentrarse en áreas y grupos poblacionales delimitados, el Programa da respuesta social a este problema expresando tres propósitos fundamentales: solidaridad para el bienestar social; solidaridad para la producción; y solidaridad para el desarrollo regional (1994: 3).

Estos ideales se articularon bajo cuatro principios rectores: a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; b) plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; c) corresponsabilidad; y d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

En 1988, Pronasol fue presentado a la población como un programa de combate a la pobreza, dirigido al 48% de la población sumida por debajo de la línea de pobreza y a cerca de 15 millones de personas que vivían en una condición de extrema pobreza (Yaschine, 1998). Este programa retoma las experiencias positivas de coordinación interinstitucional propuesta por el PIDER y la forma en que se asignaron los recursos y complementariedad de programas de Coplamar. Los ejes centrales de Pronasol fueron incrementar el bienestar social, la producción, y detonar el desarrollo regional. El bienestar se lograría a partir de incorporar a la población objetivo a los programas de salud, educación, vivienda, nutrición y urbanización. Para incrementar la producción, el programa se concentró en capacitar a las comunidades¹⁵ como mano de obra calificada en la minería, la agricultura, la microempresa y la pesca. El desarrollo regional se sustentó principalmente en la construcción de infraestructura (autopistas, puentes y caminos) para lograr el desarrollo de las regiones como un todo.

¹⁵ Pronasol hace alusión a las comunidades debido a que la arquitectura del programa se basa en los Comités de Solidaridad, instancias de participación comunitaria que tenían la función de canalizar las demandas de los pobres en una relación de dependencia (en el mejor de los casos) o clientela.

Pronasol se focalizó en la población que se encontraba en situación de pobreza. Asimismo, Pronasol fue un programa donde las acciones de gobierno buscaron responder a las demandas y necesidades de las comunidades. Estas demandas fueron transmitidas por los “Comités de Solidaridad” encargados de organizar las comunidades y de priorizar las demandas, esperando que la participación comunitaria fuera un instrumento para solucionar los problemas colectivamente.

Los fondos de Pronasol, dado que fue un programa descentralizado no provenían *directamente* del gobierno federal; hecho que permitió dar prioridad a los fondos estatales y municipales a cargo de gobernadores y presidentes municipales priistas. En otras palabras, los fondos *eran* federales, pero se canalizaban a los estados y municipios de forma directa, dando prioridad a las entidades cercanas al proyecto presidencial.

Si bien siguió en muchos aspectos los lineamientos del Consenso de Washington la política social del gobierno de Salinas tuvo como eje desarrollar una fuerte acción estatal a través de Pronasol para, por un lado, revertir la falta de legitimidad de su gobierno y, por el otro, atender el problema de la pobreza y la desigualdad de oportunidades. Salinas visualizó la necesidad de atender los impactos de las políticas de ajuste a través de Pronasol.

Los resultados de Pronasol presentan varias contradicciones. Como explica Laurell (1994), los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) contaban con varios errores metodológicos, como recortar el coste a la mitad de la canasta básica para *aumentar* el número de no pobres, que alteraban las mediciones de la pobreza. Asimismo, Laurell comenta que el Pronasol no es una herramienta que atienda la situación de la pobreza (en su variante de ingresos) ya que no modifica el ingreso de las familias.

Siguiendo el análisis de Laurell, Pronasol:

está lejos de garantizar un piso social básico a todo mexicano, si por ello se entiende los mínimos requeridos de alimentación, salud, educación, y vivienda. Su mayor éxito probablemente es que haya introducido electricidad e infraestructura sanitaria (agua y drenaje) en un número importante de comunidades y colonias que carecían de ellas. Pero de allí a reclamar para sí el mérito de garantizar un piso social básico constituye un

desplante demagógico (1994: 165-166).

Laurell, también menciona que:

A pesar de las evidencias de la poca capacidad real del Pronasol para resolver la cuestión social en México se podría argumentar que una focalización muy precisa de sus fondos en la población más pobre podría tener resultados relevantes. En este sentido el gobierno ha argumentado que los Estados más pobres han sido los más favorecidos por el Pronasol (1994: 166)

Pronasol, tal como sus antecesores, buscaban establecer nuevas formas de relación entre el gobierno y las capas menos favorecidas del desarrollo estabilizador además de aquellas empobrecidas por las políticas de ajuste. Esta relación, articulada directamente por el Ejecutivo nacional, buscaba sortear las pesadas restricciones presupuestarias de la época y la maraña burocrática acumulada (Cordera, 2017).

CONCLUSIONES

Durante el periodo relatado, el sistema de protección social continuó siendo muy segmentado y estratificado; basándose cada vez más, a partir de mediados de los años 80s, en programas sociales focalizados. El dualismo, que se ejemplifica con la creación del IMSS y del ISSSTE como instituciones gubernamentales encargadas de brindar seguridad social a un grupo específico los trabajadores asalariados, que sustentan el pacto político y social, se acentuaron con el auge de los programas focalizados.

El régimen dual instaurado durante el proceso de industrialización por substitución de importaciones logró dotar de grandes prestaciones a los trabajadores, pero excluyó en su diseño a los trabajadores informales, los campesinos y a los indígenas.

PIDER, Coplamar y SAM buscaron atenuar las carencias sociales de la población mexicana con algunos aciertos como entender que el problema de la pobreza no la puede solucionar una sola institución, sino que requiere de la coordinación intersectorial, de la desconcentración de

la asignación de recursos y de la sinergia de programas que implementan diferentes secretarías.

Sin embargo, la falta de continuidad de los programas sociales, los escasos resultados y la planeación sectorial determinaron que los impactos de estos programas fueran muy reducidos. Pronasol fue una respuesta importante del gobierno, aunque sus errores sobrepasan los logros debido a no haber abordado de manera eficiente y efectiva los determinantes y las manifestaciones de la pobreza, así como por el uso político-partidista (clientelar) que se le dio a este programa.

La revuelta indígena en Chiapas en los albores de 1994 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la violencia política durante el proceso electoral de 1994 y la crisis económica de finales de ese mismo año, fueron algunas de las manifestaciones que enmarcaron la entrada de la modernidad, el triunfo del nuevo régimen económico y una nueva manera de hacer política social.

CAPÍTULO 2. EL ESTADO EN ACCIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES

Este capítulo, cuyo carácter es una aproximación a la teoría de las políticas públicas, tiene como punto de partida la siguiente pregunta: ¿qué puede hacer el Estado para enfrentar los problemas de la pobreza intergeneracional? O, en otro sentido ¿cuáles son los preceptos teóricos básicos con los que debemos contar para comprender la forma en que actúa el Estado? Ambas preguntas guían el entramado de esta parte de la investigación. Una primera aproximación a las respuestas que plantean dichos interrogantes sería entender la acción del Estado a partir de las políticas públicas y, siendo más específicos, en el diseño de las políticas sociales que se implementan para combatir o, cuando menos, poner en agenda los problemas que aquejan a la sociedad. Como hemos visto en el capítulo anterior, México ha puesto en práctica una serie de programas para combatir el problema de la pobreza y, más recientemente, mediante POP la desigualdad ha sido tomada en cuenta como problema suficientemente relevante como para ser atendido por el aparato estatal. Dentro de los principales lineamientos del país para combatir dichas dificultades se fortaleció institucionalmente tanto al Estado moderno como a él régimen dual, acentuando el carácter segmentado de la política social. Este modelo, que, si bien no se ha desarticulado por completo, entró en declive a partir de la crisis de la deuda de 1982 así como por el reemplazo de la elite del partido dominante -hegemónico en la época, PRI – por sus grupos tecnocráticos y por el énfasis creciente de sus políticas sociales en la focalización.

La organización de este capítulo busca explicar dos ideas-fuerza. La primera parte está enfocada en entender qué son las políticas públicas y la forma en que éstas se formulan, implementan y evalúan. Es importante hacer notar que nuestro objetivo no es entablar un debate sobre el estudio o el análisis de las políticas públicas (Aguilar, 2000 y 2007) o sobre discusiones añejas en torno a qué tipo de políticas públicas presentan mayores o menores desafíos políticos para su implementación (Córdova y Murayama, 2006; Fabbrini, 2009; Lahera, 2004). Nuestro objetivo es presentar una hoja de ruta para entender el ciclo de las políticas públicas y, a partir de ello, explicar su proceso. Asimismo, buscaremos explicar que las políticas públicas son un universo donde se llevan a cabo casi todas las prácticas del gobierno y que, de este universo, se desprenden varios *tipos* de políticas públicas, entre ellas, las políticas económicas y las políticas sociales. Sobre éstas últimas es donde centraremos el análisis.

Las políticas sociales son el tema de análisis del segundo apartado en este capítulo, ya que son éstas

las que guían, en cierto sentido, la investigación. Es importante, asimismo, hacer presente la distinción entre programas y políticas sociales (Repetto, 2014; Zarazaga, 2014 y Acuña, 2014). Una primera y breve distinción entre ambos es que, generalmente, los programas sociales son fruto de las políticas sociales. En otras palabras, las políticas sociales son políticas de Estado y los programas sociales pueden ser políticas partidistas (Lehoucuq, Negretto y Nacif, 2003) o coyunturales. Casar (2019) menciona, por su parte, que los programas sociales (derivados o no de una política social), en algunos casos, pueden fomentar modelos clientelares: el partido o gobernante “vende” una prestación social a sus “clientes”, los ciudadanos o beneficiarios, en espera de obtener un rédito político en el corto o mediano plazo. La política social, en cambio, es menos propensa a ser usada con métodos clientelares ya que no hay un actor a quién se le adjudique su puesta en práctica: la política social parte del Estado, no del político o gobernante.

Por otra parte, las políticas sociales se encuentran en un estrecho contacto con las políticas económicas. Como vimos anteriormente, existió un cambio o combinación de dos modelos diferentes de política económica en el país: de un modelo con el Estado encabezando la economía a otro donde la retirada del Estado dio lugar al mercado como eje central de la vida económica del país. El tránsito de un esquema económico *hacia adentro* a uno *hacia afuera* trastocó las bases de la política económica, así como las de la política social. De un intento de eje universalista, aún con la existencia del régimen dual y estratificado de la política social, se consolidó la entrada de las políticas focalizadas.

La nueva forma de implementar las políticas sociales, de corte focalizado, sugirió (como veremos más adelante) la entrada en vigor de nuevas modalidades para mejorar la situación de las personas más pobres y/o vulnerables. La profesionalización, trabajo intersectorial e intergubernamental, el uso de datos precisos y tecnologías de la información permitieron idear políticas que, en su teoría, eliminaban el carácter patrimonialista y clientelar de los programas sociales que derivaban de una política social estructurada y con un objetivo claro: combatir la pobreza, en especial la pobreza extrema. Las políticas focalizadas siguen, en parte, el modelo cíclico de las políticas públicas centrado en la formulación, implementación y evaluación de rendimiento (Pallares, 1988) que es, asimismo, una adaptación del esquema de funcionamiento del sistema político de David Eaton ([1965] 1994). El modelo de Eaton explica la forma en la cual las demandas de la sociedad se trasladan hacia el centro de la toma de decisiones, tomando como mecanismo de conexión los partidos políticos y/u otros agentes con

capacidad de intervención y poder dentro del proceso de *policymaking*. La respuesta a estas demandas, de casi toda índole, determina la capacidad del sistema de ser suficientemente apto de resolverlas.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Partimos de una idea central: las políticas públicas son una serie de acciones del Estado dirigidas a resolver un problema público que se encuentra dentro de la agenda del Estado (no todos los problemas públicos cuentan con la misma relevancia). Esta definición se nutre también al pensar a las políticas públicas como “procesos complejos e iterativos en que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables” (Méndez, 2010), por lo cual las políticas públicas no son un ente monolítico, sino que pueden transformarse y modificarse con el paso del tiempo.

El estudio del proceso de las políticas públicas es una ciencia relativamente novedosa (Aguilar 2000, 2007, 2009) y ha sido en Estados Unidos donde se han realizado la mayoría de los estudios (Cabrero, 2000; Pallares, 1988). Ello implica que la gran parte de los modelos de estudio de las políticas públicas partan de una serie de condiciones, instituciones, pensamientos y acciones diferentes (Meny y Thoenig, 1992). Sin embargo, podemos tomar como punto de partida la siguiente definición de Aguilar:

lo distintivo de una política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas políticos (2009: 4).

Por ende, entendemos la política pública como las acciones que realiza el gobierno para atender problemas que no convergen con la idea de sociedad de una determinada población. Por ejemplo, para algunas sociedades el embarazo adolescente es un problema público que requiere la intervención del gobierno en materia de salud pública, educación sexual integral y despenalización del aborto. Entonces, el gobierno canaliza esas demandas, delibera posibles soluciones y resuelve actuar para resolver el problema. Sin embargo, puede ser que parte de la misma sociedad no tenga los mismos valores o creencias de que el embarazo juvenil es un

problema de salud pública, sino que considera que es más importante definir los lineamientos del gobierno frente a los migrantes indocumentados. ¿Qué acción debe tomar el gobierno como prioritaria? ¿Puede llevar a cabo, razonablemente bien, ambas demandas? ¿Cuál sería la resolución de una sociedad en conflicto por determinar las acciones de gobierno? Todas estas preguntas, en la lógica de las políticas públicas, indican que al momento de poner el tema en la agenda política del gobierno existe un juego dinámico de poder entre diversos actores para obtener los recursos de los que dispone el gobierno (Boneti, 2017; Tomassi y Stein, 2006). Entonces, podemos determinar que el primer proceso para analizar es la formulación de la agenda¹⁶.

El proceso de **elaboración de la agenda** se constituye por tres pasos: establecer el problema, enfatizar por qué el problema es importante y, a partir de ello, plantear las acciones para solucionar el problema. En teoría, todos los actores sociales relevantes para el gobierno deberían de formar parte del establecimiento del problema a solucionar; es decir, que los partidos políticos, las fuerzas parlamentarias, la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil tendrían que formar parte en el proceso de *policy-making* y buscar, en el futuro próximo (corto, mediano o largo plazo) aproximarse a situaciones de bienestar. Este bienestar, cabe mencionar, parte de las valoraciones de la sociedad sobre lo que considera que es deseable.

Sin embargo, como señala Cabrero (2000) en los sistemas de transición democrática (como el caso mexicano¹⁷) las estructuras de toma de decisiones no están diseñadas para aceptar a actores que no provengan del gobierno. El caso mexicano define la agenda mediante un proceso altamente endógeno, donde “los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política” (Cabrero, 2000). Siendo este el caso, la importancia del problema y las acciones para solucionarlo parten del mismo gobierno, en un modelo *top-down* de toma de decisiones. El modelo *top-down* analiza el comportamiento de los burócratas, el logro a través del tiempo, los resultados y

¹⁶ Nuestro análisis parte de la teoría heurística por etapas (Sabatier, 2010) aun cuando reconocemos que las críticas vertidas sobre la misma son válidas. Sin embargo, dado el eje temático de la investigación consideramos que esta formulación para analizar las políticas públicas nos permite dar cauce al ciclo de políticas públicas.

¹⁷ Existe una vasta literatura sobre la transición mexicana a la democracia, la cual, dependiendo del autor, considera que comienza en el año 2000 con la transición del partido en la presidencia después de 70 años o antes, en 1997, cuando se genera por primera vez el gobierno dividido (Casar y Marván, 2002; Meyer-Serra y Nacif, 2006; Méndez de Hoyos, 2006).

complicaciones y, de ser necesario, la reformulación de la política (Vaquero, 2007) sobre el cumplimiento o no de los objetivos. Por ello, en México la puesta en la agenda gubernamental de un problema público, establecer un hecho político y darle importancia, parte de las decisiones del grupo gobernante.

Establecer cuál es el problema, su relevancia y las primeras ideas de qué acciones debe tomar el Estado tiene como objetivo brindar un diagnóstico preliminar de una situación en específico. Tomando muchas libertades, este proceso es semejante a cuando un individuo hace una visita a su médico. El médico le hace preguntas al paciente sobre qué síntomas presenta. El paciente explica, coloquialmente, sus sensaciones o *valoraciones* sobre su problema. El médico, que cuenta con la experiencia y el conocimiento, le explica al paciente su sintomatología y le receta fármacos para su recuperación. El paciente lleva a cabo las instrucciones del médico y se recupera de su problema. En nuestro análisis, el Estado (el médico) puede determinar el problema y/o hacer consultas a la población sobre qué problema consideran relevante. Asimismo, el Estado cuenta, generalmente, con los recursos para resolver el problema (los fármacos) y también se *asegura* de que se lleven a cabo las acciones para resolverlo (a diferencia del médico, que una vez despachado el paciente pasa a otro).

Ahora bien, el paso siguiente es la **formulación o diseño de la política pública**. En estricto sentido (Méndez, 2015; Merino 2013) el diseño de la política pública es el paso más delicado en el proceso ya que se llevan a cabo cuatro funciones o niveles de análisis diferentes: el análisis jurídico, el análisis económico, el análisis organizacional-administrativo y el análisis politológico. El diseño de la política pública depende directamente de la definición del problema.

El análisis jurídico cuenta con cuatro aristas (Aguilar, 2009): a) determinar la legalidad de la política; b) los cambios jurídicos, sí es que los hay, que la política implica; c) justificación de los cambios en materia y, d) que esos cambios pongan en marcha la mejor alternativa. El análisis jurídico presenta el marco normativo donde la política se desempeña y donde se encuentran los límites de acción. Por ejemplo, si una política pública tiene por objetivo racionalizar el uso de agua en una colonia y está acción es anticonstitucional, la política no puede llevarse a cabo ya que su legalidad no está prevista. Esto, claro, puede cambiar con modificaciones a la ley o

precisiones jurídicas que otorguen justificación a su implementación.

El análisis económico, por su parte, tiene como objetivo evaluar la factibilidad en materia de recursos de la política pública. Los recursos con los que cuentan los gobiernos son limitados, ya que la multiplicidad de problemáticas sociales es amplia y la conflictividad por la obtención de esos recursos es elevada (Adelantado y Scherer, 2008). Aunado a ello, y como revisamos anteriormente, la modificación de los patrones de la economía política a partir de la crisis de 1982 *obligó* a la retirada paulatina del Estado en la solución de problemas sociales. No obstante, el análisis económico además de evaluar la factibilidad en materia de recursos también busca efficientizar el uso de estos: hacer más con menos.

El análisis organizacional-administrativo parte de las capacidades estatales en materia de lo *puede* hacer y lo que se *espera* que haga. El análisis considera dos ramificaciones, la primera parte sobre las diferentes interpretaciones que se hagan sobre el Estado y la segunda sobre la capacidad de las agencias gubernamentales para realizar tareas con efectividad, eficacia y sustentabilidad. El primer análisis involucra qué se entiende por Estado¹⁸ y cómo éste interactúa con los demás actores de la sociedad. Rescatamos tres acepciones:

- a) Skocpol¹⁹ (1985) quién considera al Estado como un actor, *primus inter pares*, que cuenta con un marco institucional definido para la toma de decisiones privilegiando su autonomía;
- b) Mann²⁰ (1991) define al Estado a partir de cuatro características: i) un conjunto diferenciado de instituciones y personal; ii) centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie; iii) un área territorialmente demarcada sobre la que actúa, y iv) un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en un monopolio de los medios de violencia física
- c) O'Donnel (2004) entiende al Estado como un aparato burocrático con un sistema legal

¹⁸ Méndez (2015: 634) retomando los trabajos de Rothberg (2003) y de Ghani y Lockhart (2008) propone diez funciones básicas que todo Estado debería cumplir: a) Estado de derecho efectivo; b) Monopolio legítimo de la violencia; c) Control administrativo; d) Manejo efectivo de las finanzas públicas; e) Inversión en capital humano; f) Creación de derechos ciudadanos a través de una política social estructurada; g) Provisión de infraestructura y servicios; h) Creación de un mercado efectivo; i) Manejos efectivos de los recursos públicos; y j) Un sistema de crédito efectivo

¹⁹ Citado en Acuña (2007)

²⁰ Citado en Acuña (2007)

de orden y garantía coactiva con un foco de identidad colectiva.

Las tres definiciones comparten la primacía del Estado sobre otras organizaciones que pueden emanar de la sociedad civil. A partir de ello, el Estado *podría* realizar todas las acciones o demandas que una sociedad requiere para alcanzar un futuro deseado o esperado respecto a los valores que la representa. Sin embargo, las capacidades estatales se encuentran delimitadas por ya sea por recursos (físicos, humanos o financieros) y/o por ausencia de instituciones democráticas (partidos políticos, institutos electorales, organismos autónomos) y/o por el escenario internacional (guerras, bloqueos económicos).

La segunda ramificación del análisis organizacional-administrativo, por su parte, busca enfatizar en las formas mediante las cuales se organizan, interactúan, compiten y trabajan las diversas agencias (ministerios, secretarías, organismos descentralizados, comisiones gubernamentales, institutos públicos) del Estado (en sus diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal) para formular o diseñar una política pública. Dependiendo de las capacidades que se le atribuyan al Estado y cómo este las *delegue* a sus distintos órganos de acción, la formulación puede facilitarse o dificultarse. Boneti (2017) plantea que la trayectoria burocrática que recorre una política pública desde su puesta en agenda hasta su formulación puede sufrir importantes modificaciones dependiendo del número de instancia que participan en el proceso. Por ejemplo, si el problema público es el saneamiento de una importante carretera, ¿qué secretarías de Estado deberían de estar involucradas? Una primera revisión debería tomar en cuenta a: la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Presupuesto (federal o estatal), la Secretaría de Medio Ambiente (impacto ambiental), entre otras. Dependiendo de la capacidad de generar redes o de coordinar trabajos, la política pública (saneamiento de vialidades) puede verse truncada o mal ejecutada debido a la competencia entre los actores involucrados. Lo anterior se debe a que el proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas (Stein y Tomassi, 2006). En otras palabras,

aunque se trate de una política pública cuyas acciones objetivan el atendimento de demandas sociales concretas (puesta en agenda), su establecimiento involucra recursos financieros y/o regulación atendiendo intereses de algunos segmentos sociales (o agencias estatales) en detrimento de otros (Boneti, 2017: 31).

El último análisis en la formulación de una política pública es el análisis político. El enfoque de este análisis se basa en el nivel de aceptación, legitimación, promoción y adopción que tiene una política pública en el seno gobernante (Aguilar, 2009). La aceptación de una política pública es la legitimación del problema público a tratar y cómo este es lo suficientemente relevante para el gobierno, los actores sociales y la ciudadanía. Es decir, cuando una política pública se acepta se infiere que la acción del Estado fue necesaria; mientras que cuando ésta se rechaza, la acción del Estado no fue la mejor opción. Para Olavarría (2007) el análisis político es una aproximación conceptual sobre “el intenso proceso político de confrontación de intereses” generando así “incentivos para que los actores se movilicen” en aras de obtener beneficios.

El proceso de **legitimación y adopción** busca principalmente interpretar si existe una correspondencia entre la política y el problema que se busca solucionar. Siguiendo a Méndez (2015), existen varios grados de legitimación y adopción de una política pública. Esta variación parte de cinco principios: i) aprobación por parte del aparato burocrático (cohesión); ii) claridad en las responsabilidades y competencias de los actores involucrados (coordinación intergubernamental y/o intersectorial); iii) una solución aceptada y reconocida por todos los actores (operacionalización); iv) los actores involucrados conocen la estrategia y la legitiman (patrocinio); y v) existen parámetros legales y de presupuesto para su puesta en marcha (implementación). Cada uno de estos grados se modifica, ya que para nuestro autor la política pública es la variable dependiente dentro de su estudio. En otras palabras, el proceso anterior a la implementación es aquél donde se verifican los niveles de cohesión en el grupo gobernante o el aparato burocrático para apoyar o no una política pública en específico. Además, se *resuelven* los conflictos entre los diferentes actores que obtienen los beneficios y recursos de la política pública en detrimento de otros.

Dirimidos y realizados ya los procesos de establecer la agenda para determinar el problema con su respectivo diagnóstico, formular la(s) solución(es) más efectiva(s) y que ésta(s) sea(n) adoptada(s) por el personal administrativo-burocrático y por los poderes políticos del Estado, toca entender el proceso de implementación. La **implementación** es la puesta en marcha de la política en sí. La implementación es un proceso en el que se desarrollan diversas acciones

que han sido consideradas como convenientes, se propicia la intervención de los actores/grupos/sociedad civil involucrados, se consumen los recursos públicos y humanos predispuestos, se ponen en operación las agencias gubernamentales y se desenvuelve todo aquello que implica *activar* la política pública. Asimismo, es en el proceso de implementación de las políticas públicas cuando se lleva a cabo la selección de los instrumentos²¹ o herramientas para solventar los problemas de índole financiera, institucional y del andamiaje legal. Los instrumentos son la serie de elementos que permiten, durante la implementación, llevar a “buen puerto” los objetivos de la política pública.

La implementación, podría parecer obvio, es el paso necesario para lograr los objetivos que la política pública se puso como meta. En la implementación se sortean obstáculos, se capitalizan oportunidades, se tienden redes y se producen necesidades de diversa índole (Ozslak, 2008; Olavarría, 2007). Asimismo, es en la implementación donde se puede evaluar si los análisis previos (económico, político, social y organizacional) fueron relevantes. Asimismo, el proceso de implementación plantea dos desafíos: primero, obtener en los tiempos convenidos los resultados previstos y, segundo, solventar las problemáticas sociales que se habían encontrado previamente. Solventar el primer desafío y, en alguna medida el segundo, requiere el uso de instrumentos de evaluación y de control dentro de las políticas públicas. La evaluación, como veremos más adelante, es un punto nodal dentro del ciclo de políticas públicas.

El análisis sobre la implementación de las políticas públicas corre en tres teorías centrales (Méndez 2015; Olavarría 2007; Howlett 2005; Hood 1983): a) implementación *bottom-up*, b) implementación *top-down* y, c) implementación bajo un enfoque de *policy network*. El estudio analítico de la implementación, sin mucho vigor estudiado anteriormente ya que se consideraba que sólo las autoridades gubernamentales podían ser partícipes en dicho proceso, comienza bajo la premisa de entender por qué *fracasan* las políticas públicas. Los tres enfoques propuestos parten de la base de que la implementación es *el proceso* más importante dentro del ciclo de políticas públicas ya que es ahí donde se determina si los objetivos, metas, diagnóstico, selección de instrumentos y posterior evaluación resultan

²¹ Existe una amplia gama de literatura sobre instrumentos o herramientas. Para revisar se recomienda la lectura de Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick; Introduction: Understanding Public Policy through the Instruments en Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Instruments, volume 20, número 1, Estados Unidos 2007.

relevantes.

El enfoque *bottom-up* de acuerdo con Lindblom (2000)²², Meny y Thoenig (1992) y Howlett y Rames (2003)²³ señala que los objetivos y metodología de la política pública se pueden encontrar con contradicciones entre las agencias participantes, los actores de la sociedad civil involucrados y los burócratas inmiscuidos en la realización óptima de la política en cuestión. Este enfoque toma relevancia cuando menciona los problemas que se llevan a cabo en la implementación debido a las debilidades organizativas del aparato burocrático. De este modo, el análisis de implementación “incorporaría variables micropolíticas, por un lado, en la búsqueda por conciliar valores e intereses contradictorios de autoridades, funcionarios y usuarios y, por otro, para identificar capacidades para enfrentar restricciones, insuficiencias que están en las organizaciones y el medio” (Olavarría, 2007).

Por su parte, el enfoque *top-down* para autores como Meny y Thoenig (1992), Birkland (2005)²⁴ y Subirats (1994) considera la etapa de implementación como una etapa técnica de ejecución y especializada en llevar a cabo acciones en la ramas administrativas-burocráticas del Estado. Este enfoque otorga una especial prominencia a las acciones, modificaciones, cambios, flujos de información y ordenamiento jerárquico de la administración pública. Para Olavarría (2007), siguiendo a Meny y Thoenig (1992):

(la administración pública) que es el elemento clave en la implementación, es vista como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden es suficiente para que las autoridades sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Los funcionarios deben comportarse satisfaciendo el interés general, con neutralidad política y profesionalismo. (Olavarría, 2007: 79).

Este enfoque otorga a la fase de implementación elementos de análisis técnicos, algunos ajenos a las problemáticas sociales, como: establecimiento de objetivos realizables y óptimos, disponibilidad de recursos económicos y humanos, establecimiento de instrumentos de comunicación organizacional, capacidad de control organizativo y “condiciones ambientales” (Subirats, 1994) que relaciona la problemática con la opinión pública.

²² Citado en Olavarría (2007).

²³ Citado en Olavarría (2007).

²⁴ Citado en Olavarría (2007).

Finalmente, el enfoque de redes o *policy network*, para autores como Subirats (1994) o Ranson y Stewart (2000)²⁵ comprende la implementación como el entramado de relaciones que se da entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, usuarios y comunidad al momento de ejecutar la política pública. Este modelo, más cercano a la teoría de gobierno abierto (*open office*) y gobernanza (*governance*), reconoce que todo el ciclo de políticas públicas debe incorporar a una multiplicidad de actores ajenos al gobierno para que la implementación cuente con una suma de agencias que puedan influir en el rendimiento (Subirats, 1994). Este tipo de enfoque privilegia dos elementos: la interdependencia vertical, en específico con su relación a los diferentes niveles de gobierno, y, la interdependencia horizontal de acuerdo con las expectativas e intereses de los diferentes actores involucrados.

Resumiendo lo anterior, el modelo *bottom-up* analiza la implementación partiendo de la relación entre las agencias públicas, incorpora variables micropolíticas y se centra en los actores que participan en el proceso. El esquema *top-down* supone una diferenciación entre el diseño (político) y la implementación (técnica) otorgando un lugar privilegiado a la administración pública o el aparato administrativo-burocrático del Estado. El marco de análisis basado en *policy network* supone un complejo entramado de actores alrededor de la política pública que influyen en todo el ciclo.

Ahora bien, retomando nuestro argumento central, el último paso de análisis en el ciclo de políticas públicas es su evaluación. Tomamos la decisión de entender la evaluación de las políticas públicas como: *evaluación de resultados* debido a que nuestro objetivo de la investigación es conocer, en retrospectiva, los resultados del programa POP en el periodo de 1997-2019 según lo reportado en investigaciones previas. Dada la naturaleza de la investigación nos centraremos en aquellos arrojados por los estudios centrados en educación, salud y alimentación.

La **evaluación** es un parte fundamental del ciclo de políticas públicas ya que es ahí donde se puede corroborar si el diagnóstico, la formulación, la adopción y legitimación, la selección de instrumentos y la implementación fueron los adecuados. De acuerdo con Feinstein (2006) la

²⁵ Citado en Olavarría (2007).

evaluación de políticas y programas públicos se lleva a cabo por dos principales funciones: aprender de la experiencia para poder llevar a cabo mejores acciones públicas en un futuro y, para la rendición de cuentas al público sobre el uso de recursos (*accountability*), la razón de la selección de esos instrumentos y a quién iba dirigida la política (*responsiveness*) así como los incentivos que se tomaron para determinar qué es un problema público y porqué su importancia (*enlightment*).

El proceso de evaluación, en sus inicios, contaba con una orientación plenamente positivista (Bustelo Ruesta, 2003) que dotaba una epistemología de evaluación no sujeta a los vaivenes políticos o a los contextos institucionales. Sin embargo, la evaluación, por su naturaleza, emite juicios de valor y presenta una crítica valorativa sobre la política pública. Vedüng (1997)²⁶ entiende la evaluación como “la cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”.

Ahora bien, dependiendo de la perspectiva epistemológica que se escoja, la evaluación puede tener diferentes objetivos (Muñoz y Pérez Zabaleta, 2013; Bustelo Ruesta, 2003; Feinstein, 2006; Aguilar 2000, 2009). A partir de la noción positivista, algunos autores consideran que la función de evaluar recae en informar a la ciudadanía, asignar recursos de manera eficiente y legitimar las acciones del gobierno. Otros, desde la noción más economicista considera que evaluar es poner de manifiesto si los criterios de eficiencia, efectividad y eficacia se encuentran dentro de los parámetros indicados. Dentro del ámbito político, los objetivos de evaluar recaen dentro del enjuiciamiento sistemático, asignación de valores y en su carácter más pragmático; o en cambio, en el aprendizaje y mejora continua de experiencias previas.

La evaluación también era entendida de manera diferente dependiendo de las latitudes y los procesos democratizadores de distintas sociedades. Por ejemplo, en el caso de México, antes de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existía un proceso diferente para la evaluación. Como menciona Cabrero:

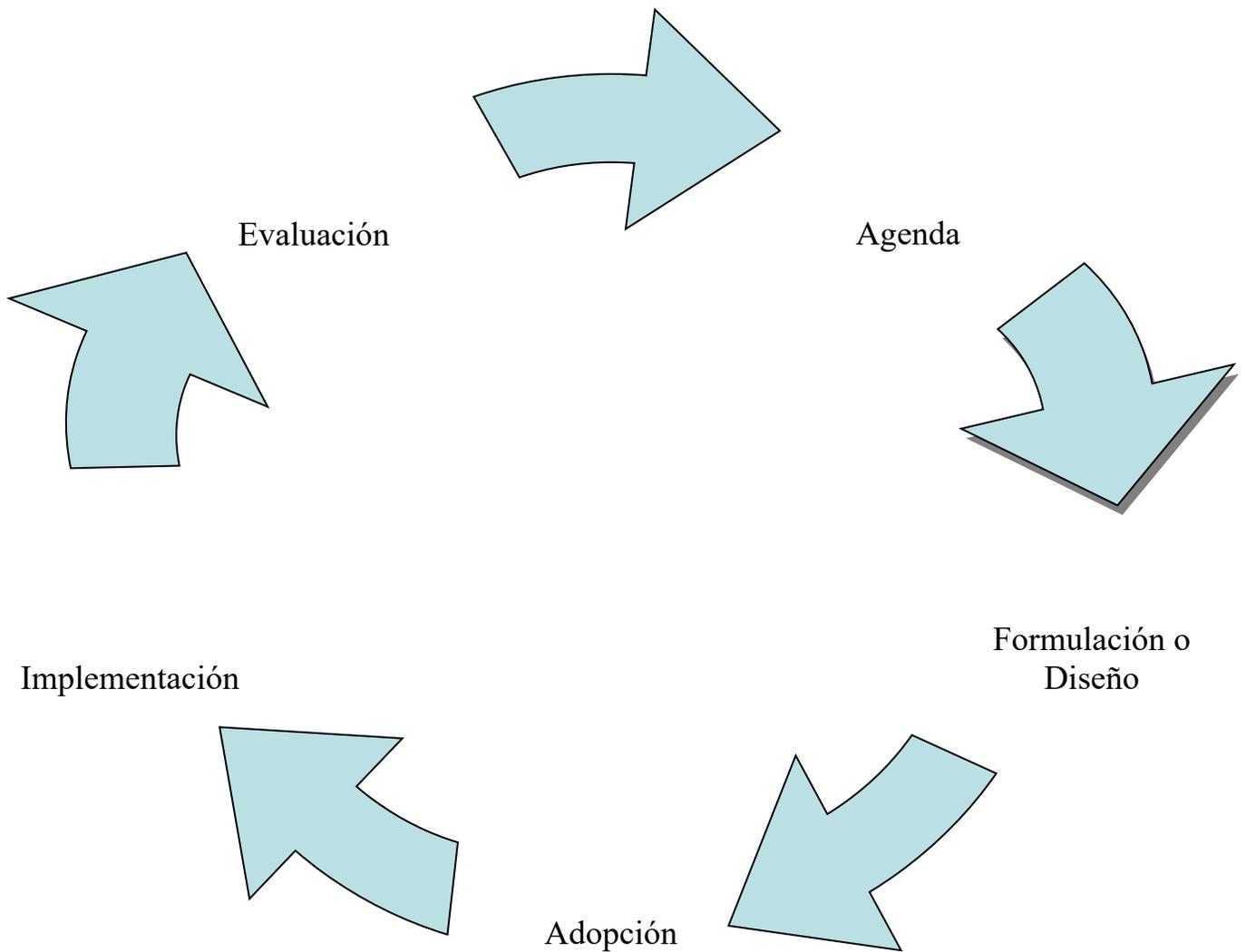
²⁶ Citado en Muñoz y Pérez Zabaleta (2013).

En esta fase del proceso (evaluación de políticas) en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas públicas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas públicas y las implementa; además, es quién decide si fueron acertadas o no (...) esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo (...) el rigor de la evaluación de las políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno del aparato gubernamental y rara vez se dirige al público (Cabrero 2000: 209).

En los casos de otras sociedades (sobre todo en Europa a partir de 1986 y en Estados Unidos desde 1930), como mencionan Muñoz y Pérez Zabaleta (2013) se han realizado esfuerzos desde la segunda mitad del siglo pasado por encausar las políticas y programas públicos basados en evidencia y con evaluaciones constantes. Asimismo, como menciona Oszlak (2008), el estilo latinoamericano de formular, implementar y evaluar políticas públicas se caracteriza por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconclusa.

A manera de resumen de esta sección y así poder avanzar hacia el subconjunto que son las políticas sociales y su modalidad focalizada, así como entrar a la discusión de las políticas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC, de ahora en adelante), podemos considerar a las políticas públicas como el conjunto de acciones/decisiones que lleva a cabo el Estado – expresado como gobierno, administración pública o burocracia – para modificar e incidir en un problema público que considera relevante. Asimismo, una manera eficiente de entender a las políticas públicas es mediante el ciclo de políticas públicas que consta de: puesta en agenda, formulación o diseño, adopción, implementación y evaluación (ver **Figura 1**). Con esto en mente, haremos el análisis en el siguiente capítulo sobre el POP, una política de combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza en México.

Figura 1. Modelo del Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia con datos de Meny y Thoenig (1992) y Aguilar (2000, 2009, 2012)

LAS POLÍTICAS SOCIALES: ¿BIENESTAR O MÉTODO DE CONTROL?

El estudio de las políticas sociales, como subconjunto de las políticas públicas, puede entenderse mediante dos variantes o corrientes de pensamiento. La primera de ellas, más normativa, busca explicar las políticas sociales como acciones que apuntan al bienestar, entendido este de acuerdo con la sociedad en la que se realice la acción del Estado, de la población en un lugar determinado. En esta vertiente, la lógica principal es la asignación de recursos, materiales o no, de un grupo a otro. La segunda corriente también considera que las políticas sociales apuntan al bienestar de la población, pero solamente como una medida para evitar el conflicto social y para preservar los incentivos de la reproducción del capital

económico. Para este modelo de pensamiento, no solamente se busca asignar recursos a grupos desfavorecidos, sino que también para modificar conductas y establecer pautas de comportamiento *deseables* para el Estado.

La primera vertiente, que denominaremos *normativa*, tiene como punto de partida que las políticas sociales se establecen por *preocupaciones* del Estado en materia de las relaciones sociales existentes (Titmuss, 1974)²⁷ o en los principios que deben regir las relaciones sociales (Titmuss, 1974). El pensamiento de Titmuss, uno de los principales precursores anglosajones sobre el estudio de las políticas sociales, se encuentra estrechamente relacionado con una noción de “bienestar” (*welfare*) que se enmarca en algunas de las prerrogativas de los Estados de Bienestar occidentales: provisión de bienes y servicios, salario mínimo, estándares mínimos de ingresos y una redistribución de los ingresos que parte de los estratos más ricos a los más pobres. Bajo este paradigma, teórico, Titmuss (1974) propone tres modelos de política social:

- A. El Modelo Residual de Política Social: se presupone que existen dos canales existentes mediante los cuales un individuo puede cubrir sus necesidades de bienestar. Estos canales son la familia y el mercado. El Estado *solamente* debe intervenir cuando alguno de éstos no sea suficiente y su intervención debe ser temporal
- B. El Modelo de Rendimiento-Desempeño Industrial de Política Social: parte de la idea de que, dentro de las sociedades industriales, las instituciones de bienestar son parte del pacto social económico. Las necesidades de bienestar, sin embargo, deben ser *repartidas* bajo un esquema de mérito, desempeño laboral y productividad.
- C. El Modelo Institucional Redistributivo de la Política Social: este modelo parte de la noción de que las instituciones de política social son una parte integral de las sociedades modernas ya que proveen servicios de corte universal. Sus raíces se encuentran en dos ideas: los efectos de cambio múltiple en las sociedades, y en el principio de igualdad social.

Otras perspectivas normativas de la política social parten de una lectura del bienestar asociada a las prestaciones otorgadas por el Estado de Bienestar (Spicker, 2014). Algunos autores (Spicker, 2014; Dean; 2012) consideran que la política social se debe interpretar en términos

²⁷ Las citas de Titmuss provienen del texto de Leibfried y Maw (2008).

de las respuestas que dan los sistemas políticos a las necesidades de la población. Asimismo, Spicker menciona:

there are community occurring patterns of social need, and there is a constellation of benefits and services, typically converging old age, ill health and the interruption of earnings (...) in every democratic society, governments has also come to play a role in provision, sometimes providing services directly, but almost invariably recognizing that is has some responsibility, for the direction of welfare policy (2017: 1).

Para terminar con esta noción normativa de las políticas sociales, tenemos que hacer hincapié que su lógica es normalizar las relaciones sociales que se generan en una sociedad dada, aun cuando esto signifique transferir recursos de un grupo a otro o, en el peor de los casos, limitar los recursos de un grupo frente a otro.

Por otra parte, la noción conflictiva de las políticas sociales, más asociadas a nuestra región, cuentan con un antes y un después en su estudio e implementación a partir de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington. Como vimos anteriormente, el Consenso de Washington contempla una serie de reformas al modo de hacer política pública en América Latina donde las políticas sociales *inextenso* se ven supeditadas por políticas económicas cuya lógica era apuntalar la estabilidad fiscal, el achicamiento del Estado y la persistencia de contar con buenos cálculos en materia macroeconómica. Para Barba (2004), el Consenso de Washington:

no sólo redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno, sino que marcó una ruta alternativa y hegemónica, a escala latinoamericana, sobre cómo abordar la cuestión social, que llevó a la construcción gradual de una agenda de reforma social encabezada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (2004: 88).

Este proceso de ajuste, de cambios y modificaciones a la política económica, trajo consigo *deudas sociales* que se buscaron socavar mediante la puesta en marcha de políticas sociales con carácter focalizado. Dado que el Estado se retiraba paulatinamente del sector social y el mercado se posicionaba como principal actor, con sus propias reglas y condiciones, se efectuaron tres fenómenos: a) la traslocación de las relaciones sociales entre la ciudadanía y

el Estado (Fleury, 1998); b) el ingreso de nuevos actores de reparto, expresados en organismos internacionales con su propia agenda (Barba, 2004) y, c) la superposición de dos regímenes de bienestar distintos (un sistema viejo que no acaba por morir con un sistema nuevo que no termina de nacer), que se encuentran en disputa (Duhau, 1997).

El primer fenómeno, la traslocación de las relaciones sociales entre la ciudadanía y el Estado, fue un proceso en donde los *perdedores* de la globalización se encontraban en un estado de vulnerabilidad, indefensión y exclusión que generó modificaciones en torno a su relación con el Estado. Es un ciclo que se refuerza mutuamente. La exclusión, principalmente del mercado de trabajo, pone a esos individuos o grupos sociales sin capacidad de generar ingresos o de ser acreedores a la seguridad social (en México, recordemos, las instituciones de seguridad social se basaban en los aportes contributivos de los trabajadores asalariados formales y sus patrones), por lo que su vulnerabilidad aumenta potencialmente. Al ser vulnerables, también se encuentran indefensos ante los cambios en el mercado (de trabajo) y su situación se complejiza. La indefensión se manifiesta, entonces, como la incapacidad de formar parte la comunidad sociopolítica (Fleury, 1998). La exclusión, vulnerabilidad e indefensión eliminan la posibilidad de esos individuos o grupos sociales de ser acreedores a los derechos que otorga la ciudadanía.

El segundo fenómeno, la incorporación de nuevos actores internacionales en el proceso y diseño de políticas públicas, es una clara manifestación de la puesta en marcha de una política neoliberal y la *victoria* del Consenso de Washington, no sólo en México sino en toda la región. De acuerdo con Barba (2004), la crisis de la deuda de los años 80 en la región y el surgimiento de nuevos paradigmas, que más tarde se convertirían en hegemónicos, sobre el pensamiento de la cuestión y la política sociales modificaron las bases bajo las cuáles el Estado *debería* y *tendría* que enfrentar los nuevos problemas sociales. La respuesta giró en tres direcciones: a) la retirada paulatina del Estado en su rectoría de la economía y en sus aspiraciones de otorgar seguridad social²⁸; b) la modificación de las discusiones en la academia latinoamericana, que cambiaron del cuestionamiento a las crisis cíclicas del capitalismo (sobre todo en la región) hacia un cuestionamiento al precario Estado de Bienestar de la región, y c) el rediseño de los

²⁸ El concepto de seguridad social tiene muchas acepciones (Atkinson, 2016; Barajas, 2001; Barba y Valencia, 2012; Barba 2004, 2005, 2009) que engloban acciones del Estado en salud, educación, vivienda, seguro de desempleo, pensiones entre otras.

parámetros para diseñar, financiar, aplicar y evaluar las políticas públicas debido al ingreso de los organismos financieros internacionales. Son estos organismos, el FMI, el Banco Mundial y el BID quiénes entran en escena a disputar (en algunos casos), proponer (en el mejor de los casos) y sugerir (efusivamente) las políticas y acciones que los Estados deberían de seguir. Los Estados, presionados por la deuda externa y ávidos de planes de refinanciamiento y flujos de activos para salir de la “década perdida” aceptan su rol secundario o, en su defecto, las cúpulas del gobierno *compran* el nuevo paradigma.

El tercer fenómeno es la existencia de dos modelos que se disputan la primacía de las políticas sociales. En el caso específico de México, el *ancien régime* de seguridad social centralizada, estratificada y sectorial (Duhau, 1997) con tintes de cobertura universal, aunque sustentado en el trabajador asalariado, se encontraba en franco declive y carecía, junto con la política económica y laboral, de incorporar a sus dos grandes instituciones públicas (el IMSS y el ISSSTE) a un grueso de la población. Por otra parte, el nuevo régimen se caracterizaba por:

un cierto grado de descentralización, en particular en los ámbitos de atención a la salud pública abierta y el sistema de educación pública, dentro de un marco de persistente concentración de recursos y programas en el ámbito federal; reforma financiera y operativa de las instituciones de seguridad social y los fondos solidarios de vivienda, en una aplicación titubeante de mecanismos basados en el apoyo a la demanda(...); reducción o eliminación de los subsidios de aplicación generalizada mediante la oferta de bienes y servicios básicos; hincapié en el desarrollo de programas focalizados destinados a los pobres, que en algunos casos han causado la individualización del acceso por medio de apoyo a la demandas; y, apelación generalizada, en lo que respecta a las políticas focalizadas en la pobreza, a la participación y organización de los grupos y comunidades beneficiadas (Duhau, 1997: 196-197).

Estos tres fenómenos delinearon lo que sería las políticas públicas en materia social y su variante focalizada (que veremos más adelante) a partir de la década de los noventas hasta el cierre de nuestra investigación.

¿Qué puede hacer el Estado ante la situación descrita? Respecto al segundo y tercer fenómeno, los Estados quedaron situados en una situación con pocas salidas. El poderío del

FMI, el Banco Mundial y el BID ha sido evidente (CEPAL, 2003, 2016) en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en América Latina. Como menciona Becerra (2017), tanto la hegemonía de ideas equivocadas como la preeminencia de los mercados sobre los electores ha generado que “las grandes decisiones que determinan el rumbo de la nación son adoptadas sin criterios mayoritarios, no democráticos”, cuestión que entra en sintonía si evaluamos lo expuesto por Esquivel:

los resultados muestran una cierta varianza, pero, en general, todos ellos coinciden en señalar que la concentración del ingreso en la parte alta de la distribución es muchos más elevada de lo que indican las cifras oficiales. El promedio simple de las estimaciones sugiere que el 1% más rico en México recibe 24% de todo el ingreso y que el 10% más rico recibe casi 60% del ingreso total nacional. Las cifras sobre riqueza muestran una concentración todavía más alta (33.7% y 66%). En forma análoga, las estimaciones del Coeficiente de Gini indican una concentración del ingreso brutal, que supera alguna de las estimaciones más altas del mundo (...) En cualquier caso, e incluso utilizando las estimaciones oficiales, la desigualdad en México es bastante elevada en comparación con la mayoría de los países (2017: 260-261).

Lo anterior agrava el tercer fenómeno. Más aún cuando, siguiendo a Becerra:

los beneficios del modelo económico adoptado son tan mal repartidos, cuando al pasar décadas los perdedores son siempre los mismos, crecen las tensiones, las políticas que enmarcan el periodo pierden representatividad y el consenso se resquebraja (2017: 249).

Es por ello por lo que la acción de Estado se convierte en políticas sociales, las cuales se ocupan de la reproducción social en sociedades tensionadas por la libertad e igualdad formal de los individuos (De Sena y Cena, 2014). Las políticas sociales, en su noción *conflictiva*, son una de las alternativas que tiene el Estado para modificar, aumentar, disminuir o desincentivar la protesta social o las demandas que hace la sociedad al Estado. Normalmente, se asociaba a las políticas sociales con las acciones del Estado de Bienestar clásico (Dettano, 2014): salud, educación, vivienda, pensiones, apoyos al consumo y prestaciones superiores a los trabajadores calificados y no calificados. Este proceso, para Repetto (2014) puede entenderse como la institucionalización de lo social.

Siguiendo a Reppeto, la institucionalidad de lo social como problema público nos permite

entender el *para qué* y los *cómo* de las políticas sociales y sus vínculos con los asuntos críticos de la cuestión social. A mayores niveles de institucionalidad, los juegos y reglas formales e informales del entramado burocrático, el *para qué* de las políticas sociales:

abre una posibilidad para la conformación de la una agenda amplia de problemas sociales a enfrentar (...) así como el eventual avance hacia respuestas de políticas sociales que atienda las causas estructurales de dichos problemas, aprovechando las mejores capacidades de los actores involucrados (2014: 23).

Mientras que el *cómo*:

se enfrentarán los principales problemas sociales en un entorno institucional apropiado, la gestión social tendrá mayores posibilidades de agregar valor y fomentar mejores resultados en tanto los nudos críticos sean procesados a partir de la concertación de intereses y transparencia decisonal, sin que por ello desaparezcan, por supuesto, los conflictos político-ideológicos (2014: 23).

Los *para qué* de la política social es para algunos autores (Lerner, 1996; Inchaustegui y Martínez, 1996; Vilas, 1996) una vía mediante la cual el Estado hace una intervención en la sociedad para socavar los conflictos sociales y resolver el desfase entre el crecimiento económico y la estructura de clases. Para otros (Levy, 2017; Scott, 2017; Adelantado y Scherer, 2008) es la institucionalización de los programas y prácticas que atacan los principales problemas de una sociedad en la búsqueda de incrementar o mejorar los probables déficits democráticos.

Ahora bien, las políticas sociales se han modificado en los últimos treinta años (Inchaustegui y Martínez, 1996; Vilas, 1996; Duhau, 1997; Barba 2004, 2005, 2009) debido a cambios en los paradigmas. La transición fue de un modelo, principalmente, sostenido en las aportaciones de los trabajadores asalariados formales que dejaba fuera de los programas y sistemas de asistencia social a los demás grupos (Levy, 2017) hacia uno donde las políticas sociales tomarían una lógica focalizada.

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU MODALIDAD FOCALIZADA: ¿NUEVO PARADIGMA EN AMÉRICA LATINA?

La etapa de transición en América Latina, surgida dentro de un contexto de crisis de la deuda y de agotamiento del modelo de producción anterior (el ISI), planteó un desafío al Estado y la forma como éste debería enfrentar los problemas recurrentes en la región: la pobreza y, más adelante, la desigualdad.

Una de las principales discusiones, de acuerdo con Franco (1996), es la existencia de dos paradigmas en pugna: uno dominante o hegemónico y otro emergente o competitivo. El paradigma hegemónico es entendido como el *anterior* al ajuste, con un Estado fuerte y ampliamente vinculado con las problemática social; mientras que el paradigma *emergente* es aquél que surge del ajuste donde las principales directrices son: i) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; ii) reducir la tasa de inflación; iii) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serán más eficientes los sectores privados; iv) aumentar las exportaciones, porque el motor de crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; v) elevar la competitividad de los productores, nacionales incluso eliminando la protección arancelaria, y vi) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

Las características del nuevo modelo *emergente* son propias del ajuste neoliberal impulsado, a razón de sonar repetitivo, por el Consenso de Washington. Para Lautier (2001), el choque entre ambos paradigmas deja en entredicho las *pretensiones* en el discurso de los gobernantes por brindar los beneficios emanados de las políticas sociales al grueso de la población. Es decir, para Lautier es claro que el paradigma *emergente* estaba en aras de consolidarse como la única forma de hacer política social: de forma focalizada y dejando de lado el “compromiso político instaurado en una gran parte de los asalariados” sobre las responsabilidades del Estado con ellos.

El tránsito de políticas con pretensiones universales hacia aquellas de corte focalizado solamente se entiende bajo la lógica de adopción por parte de los *policy-makers* de dicho modelo. Hernández Licona, Orozco y Vázquez (2008) mencionan que la adopción por parte de los “Estados liberales” de la focalización responde a tres razones: a) maximizar la reducción

de la pobreza; b) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza; y, c) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias. La conjunción de estas tres razones propicia, según los autores, un mayor impacto por persona en situación de pobreza que la puesta en práctica de una política para *toda la población*.

Las políticas sociales en su modalidad focalizada buscan “establecer mecanismos idóneos para determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los subsidios públicos” (Candía, 1998). Asimismo, la estrategia de focalización busca que los principios de eficacia, eficiencia y efectividad sean rectores dentro del diseño (o formulación) e implementación de las políticas públicas y, dentro de ese espectro, las políticas sociales. La focalización es un instrumento importante ya que permite, en teoría, identificar claramente quiénes son los estratos sociales que se verán más beneficiados mediante la acción pública, aun cuando esto atente contra principios de solidaridad o cohesión social (Ocampo, 2008).

De igual manera, el proceso de focalización “responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se busca ante todo un uso eficiente de los recursos” (Vilas, 1996). Un ejemplo de este modelo de políticas es Progresá en México que, de acuerdo con Yaschine (2015), utilizó la estrategia de focalización bajo criterios y métodos más rigurosos para seleccionar la población objetivo, así como un enfoque más individualista que comunitario y con elementos de corresponsabilidad de los beneficiarios. Otro programa de este tipo es Bolsa Familia en Brasil que, como su nombre indica, se concentró en un grupo específico de familias, seleccionadas por un criterio de renta familiar, con lo que focalizó sus beneficios en población en extrema pobreza previamente seleccionada, se orientó al desarrollo del capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación, entrega apoyos en efectivo y con una serie de corresponsabilidades para acceder a los beneficios, en particular enviar a los niños a la escuela (Hevia, 2011). Un modelo similar en la región fue el programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, en Argentina, que ofrecía una transferencia fija a cambio de contraprestaciones y condicionalidades vinculadas a la educación formal, la capacitación o la inserción laboral del jefe o jefa de hogar (Cena, 2013).

Como podemos observar, el paradigma de focalización fue adoptado en las principales economías de la región y después exportado a otros horizontes (De la Rocha, 2008). La focalización es costo-efectiva: si un programa está bien focalizado, cada individuo de la población objetivo podrá recibir una transferencia mayor que con un programa universal con el mismo presupuesto. Focalizar, sin embargo, no es sencillo ya que implica poder: i) definir con precisión a la población objetivo; ii) identificarla en la práctica, e iii) implementar un mecanismo que dirija los recursos sólo a esa población. La dificultad en instrumentar mecanismos de focalización genera errores de inclusión (fugas de recursos hacia población no objetivo) y de exclusión (población objetivo que no recibe el programa), y un conjunto de incentivos a comportamientos fraudulentos para acceder y mantener al programa (fraude asistencial, clientelismo) (Gasparini y Cruces, 2010).

La definición de Orozco y Hubert nos parece idónea:

Focalizar los apoyos y programas sociales involucra al menos cuatro tipos de consideraciones: conceptuales, técnicas, operativas y presupuestarias. Con estas consideraciones, la focalización parte del reconocimiento de las desigualdades sociales y económicas, el interés de atender con prioridad a la población que vive en condiciones de pobreza y el reconocimiento de que existen restricciones en el presupuesto disponible para el gasto social. (2019: 271).

En suma, la modificación del paradigma ofrecido por los nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas sociales contó con suficiente respaldo para ser considerado, en palabras de Barba (2004) como el nuevo paradigma hegemónico. Como veremos a continuación, México fue uno de los principales impulsores de las políticas sociales focalizadas mediante su programa “estrella”: Progresa. Dicho programa fue pionero al adoptar un modelo de intervención focalizada: las transferencias monetarias condicionadas.

LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS: NUEVO MODELO HEGEMÓNICO

Dentro de la lógica de focalización de las políticas sociales un instrumento que ha generado mucha discusión y que se ha diseminado en América Latina desde la segunda mitad de los

años 90 son las políticas públicas basadas en la transferencia de recursos a los sectores más pobres de la sociedad. Estos nuevos programas, como en el caso de POP, pasan a consolidar un modelo específico de atender la problemática de la pobreza, en un primer momento. Estos programas son los llamados Políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Los PTMC se convirtieron, a partir de la lógica focalizada y el triunfo del Consenso de Washington, en uno de los instrumentos de intervención más privilegiado por el Estado mexicano, así como por múltiples países en distintas regiones del mundo (Yaschine, 2019).

Los PTMC se alinean con la lógica de la focalización ya que la mayoría de los programas de este tipo comparten elementos dentro de su diseño y/o formulación, así como en su implementación. La gran mayoría de las PTMC ponen el foco en familias, pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes y bajo el principio rector de las condicionalidades establecidas que *no* pertenecen al área de los derechos (Fonseca, 2006). Este diseño con el esquema de prestación universal de servicios por parte del Estado, ya que la transferencia no es para toda la población sino para una selección específica de familias. Estas familias, que serán las que conformen tanto el padrón de beneficiarios como los sujetos del beneficio, deben cumplir con ciertas especificidades: estar dentro del umbral de pobreza, establecido por cada país, o pertenecer a los deciles más bajos en cuanto a salarios y/o ser parte de comunidades consideradas vulnerables. La mayoría de los programas toman con fuerte consideración que dichas familias tengan dependientes en edad escolar (Fiszbein y Schady, 2009).

En sí, para Fiszbein y Schady:

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos. Las condiciones de salud y nutrición requieren generalmente chequeos periódicos, control del crecimiento y vacunas para los niños menores de cinco años; la atención perinatal para las madres y su asistencia a charlas periódicas de información sobre la salud. Las condiciones de educación usualmente incluyen la inscripción escolar, la asistencia al colegio entre 80 y el 85% de los días escolares y ocasionalmente alguna medida de desempleo. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre de

familia o, en algunas circunstancias, al estudiante (2009: 1).

Asimismo, para Fonseca:

Los programas comparten algunas características y entre ellas está la focalización, la corresponsabilidad para los componentes de salud y educación y, en casi su totalidad, son dirigidos exclusivamente a las familias con niños y adolescentes (2006: 16).

Por último, para Villatoro:

Tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de transferencias, generar incentivos para esa inversión. Las transferencias condicionadas podrían ser más eficaces que las intervenciones tradicionales porque el condicionamiento reduciría el costo de oportunidad de la escolarización; esto a su vez reforzaría el efecto-ingreso de las transferencias, dado que la asistencia a la escuela y el trabajo infantil son sustitutos entre sí (2005: 89).

Como podemos observar, estas tres definiciones (que, si bien no son las únicas, pero cubren un panorama general), contienen ciertos puntos en común. En primer lugar, los PTMC son acciones de política pública que parten de la lógica de focalización, es decir, su función es seleccionar un conjunto de poblaciones (en este caso familias) que cumplen una serie de requisitos para ser beneficiarias. No todas las familias ni toda la población tendrán ese beneficio, por lo que puede llegar a minar la cohesión social en comunidades pequeñas (Fiszbein y Schady, 2009). También, como menciona Bastagli, *et. al* (2016) los PTMC cuentan con un apoyo importante de los gobiernos de países de renta media y media-alta por sus costos de financiamiento y resultados en cuanto a reducción de la pobreza y estrategias de protección social; análisis que se encuentra en sintonía con lo expuesto por Yaschine (2019), Fonseca (2006) y Fiszbein y Schady (2009).

A manera de explicación de los PTMC y entenderlos como un conjunto específico, y privilegiado, de la acción estatal, utilizaremos un análisis de aproximación a partir del ciclo de

las políticas públicas. Esto, asimismo, nos dará pie para analizar al POP.

La puesta en agenda de los PTMC responde a un diagnóstico específico y de problema concreto. El problema era la pobreza y los indicios de la existencia del fenómeno de reproducción intergeneracional de la pobreza, cuestión que se debía contrarrestar. El diagnóstico es la falta de inversión de las familias más pobres en el capital humano de las futuras generaciones, dando como resultado que su incorporación a los mercados de trabajo se encuentre en desventaja con otros sectores de la población y propiciando trabajos mal pagados o de poca calificación. En el siguiente capítulo haremos una descripción más detallada de la teoría del capital humano y la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Un principio que comparten la mayoría de los PTMC recae en la noción de corresponsabilidades entre los beneficiarios y el Estado. Por una parte, las corresponsabilidades corren en doble sentido: el beneficiario amplía la demanda de servicios (salud, alimentación y educación) para poder contar con los estímulos del programa, mientras que, por la otra, el Estado debe dotar de una oferta suficiente para promover los mismos (Levy 2004, 2006, 2009; Levy y Rodríguez, 2005). Esto nos lleva de vuelta a las nociones de Estado que revisamos anteriormente. Para que las PTMC puedan ser viables o, mejor dicho, para que su implementación sea factible con los menores contratiempos posibles, es deseable que en las localidades cuenten con centros de salud y/o clínicas hospitalarias, así como con escuelas de educación básica y/o media superior.

Otro elemento importante en la formulación es el que menciona Bastagli, *et. al.* (2016) con respecto a la frecuencia y el monto de las transferencias. De acuerdo con el estudio realizado, la evidencia sugiere que la frecuencia es generalmente bimestral y que el monto no debe de ser superior al costo promedio de la canasta básica (en algunos países), el salario mínimo (en otros países) y/o que promueva la *dependencia* del Estado. Lo anterior cobra relevancia con lo expuesto por Levy (2004, 2009) conforme a que la transferencia no debe ser de un monto elevado para no impedir que las familias superen la condición de pobreza por sus propios medios. Asimismo, siguiendo a Fiszbein y Schady (2009) “donde se centra la atención política es en los asuntos de cuanto pagar, si adaptar los pagos según la edad, el grado, la composición familiar, la pobreza y el costo de vida, y si pagar tanto por el desempeño como por la asistencia,

y cómo hacerlo”.

Por último, los PTMC parten de una lógica de focalización. Como revisamos anteriormente, la implementación del Consenso de Washington trajo consigo una serie de reformas a las políticas económicas de los países adherentes. Estas modificaciones afectaron la primacía del paradigma dominante, políticas universales, hacia uno que privilegiaba la atención del Estado hacia grupos específico. Como menciona Vilas (1996) la focalización obliga a “racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres, lo que se traducía en una mayor agilidad en la operaciones”, sorteando así los costos burocráticos y administrativos. Los PTMC son parte de la generación de las políticas sociales focalizadas. En sí, la focalización es un elemento racionalizador y potencial para el manejo de recursos, cumpliendo los principios de eficiencia y eficacia.

Ahora bien, conforme a la adopción y/o legitimación de los PTMC como método privilegiado de inversión estatal para el combate a la pobreza encontramos dos posiciones. La primera es la que privilegia el método focalizado de los PTMC sobre otros medios de solventar y combatir la pobreza como los son los subsidios al consumo o el control de precios de la canasta básica o la universalización de una renta mensual. El segundo argumento gira en torno al costo operativo de los PTMC sobre otros programas de combate a la pobreza. Asimismo, otro argumento subyacente en la lógica de adopción y/o legitimación de los PTMC se puede verter en dos grandes posicionamientos: *a)* se considera que la inversión del capital humano en los hijos es demasiado baja, y *b)* las condiciones de la economía política tienen pocos incentivos (o nulos) para una redistribución del ingreso.

En otras palabras, la adopción de los PTMC responde a un proceso de modernización del Estado y de modificación del paradigma de cómo hacer política pública a partir de la implementación de las llamadas reformas estructurales surgidas del Consenso de Washington. Asimismo, también, en muchos países de la región existió una renovación importante de los cuadros dirigentes o de, al menos, una camada de políticos jóvenes egresados de las escuelas de economía de Estados Unidos. Si bien pudieron existir algunas resistencias a los PTMC, su abrumadora cantidad de evaluaciones positivas en el corto plazo y la efectividad, así como replicabilidad, de los programas fue el punto central para la adopción. Con más de 20 años de

evidencia, como menciona Fonseca (2006), la profundidad del impacto de los PTMC varía dependiendo del diagnóstico, objetivo y alcances de los programas.

La implementación y la evaluación de las PTMC varían dependiendo de los países y las capacidades estatales. También, no todos los PTMC apuntan a las tres áreas clásicas del capital humano (educación alimentación y salud). El análisis de Bastagli, *et. al.* (2016) y Villatoro (2005) da prueba fehaciente de lo anterior. Sin embargo, existen procesos de implementación semejantes. El primero de ellos es que los PTMC son, generalmente, implementadas bajo el esquema *top-down* que, como vimos, privilegia la cadena de mando jerárquica de la administración pública y tiende a burocratizar los procesos. Dada la naturaleza de la implementación, los PTMC cuentan (en la mayoría de los casos) con un financiamiento federal y con apoyos de entidades extranjeras (en especial el Banco Mundial y el BID, para América Latina). Como mencionan Francke y Cruzado:

En América Latina los programas tienen diferentes dimensiones y su tamaño y solidez depende, entre otras cosas, del tiempo que tienen funcionando, el marco institucional sobre el que funcionan y las condiciones fiscales del país donde se aplican. En un extremo, aquellos programas de mayor dimensión están los programas de México y Brasil, los más antiguos, con mayor fortaleza institucional y en países con una amplia capacidad fiscal. Estos programas cuentan con una amplia cobertura, en términos de la proporción de la población del país que participa, y respecto del universo de familias pobres (2009: 11).

Con esto en mente, podemos pensar que la implementación de los PTMC responde a capacidades fiscales, económicas y estatales específicas. De igual manera, los procesos tanto de focalización geográfica como de selección de familias son endémicos a cada país que decida llevar a cabo estas intervenciones.

Por su parte, la evaluación de los PTMC ha sido un componente fundamental para que sean consideradas como el instrumento privilegiado de la lucha contra la pobreza. Los resultados de las evaluaciones realizadas son, a lo mucho, ambivalentes sobre el impacto que han tenido los PTMC en resolver los problemas de la pobreza, la reproducción intergeneracional de la pobreza y, más recientemente, la desigualdad. El estudio de Fiszbein y Schady argumenta

que:

(los) PTMC han constituido una forma eficaz de redistribución del ingreso hacia los pobres, aunque se reconoce que los programas de TMC mejor diseñados y mejor administrados no pueden suplir toda las necesidades de un sistema integral de protección social y deben complementarse con otras intervenciones, como pensiones sociales y programas de trabajo o empleo (...) las TMC han aumentado la probabilidad de que las familias lleven a los hijos a chequeos preventivos de salud, pero el hacerlo no siempre ha producido una condición de nutrición mejor para ellos; y las tasas de inscripción escolar han aumentado sustancialmente entre los beneficiarios de los programa, pero existe poca evidencia de mejoras en los resultados de aprendizaje. Estos hallazgos sugieren que, para maximizar sus efectos potenciales en la acumulación de capital humano de las familias pobres, las TMC debería combinarse con programas para mejorar la calidad de la oferta de servicios de salud y educación y proveer otros servicios de apoyo (2009: 32).

De igual manera, evaluaciones sobre temas sustantivos: ingreso al mercado ocupacional, desempeño escolar en pruebas internacionales, diferencia de empleo con los pobres, ingreso al sector formal de empleo con prestaciones de ley y demás temas que se pueden relacionar con un fenómeno multidimensional como es la pobreza, han mostrado evidencia suficiente de la ambigüedad de los resultados.

CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue presentar una hoja de ruta para el análisis de políticas públicas a partir del ciclo de políticas públicas. Este modelo de presentar las políticas públicas nos permitirá encarar el reto de analizar el PTMC en México a partir de 1997. Al conocer la puesta en agenda con su diagnóstico, el diseño y/o formulación, la legitimación o adopción, el análisis de implementación y las evaluaciones realizadas al programa contaremos con las herramientas necesarias para proponer, como conclusiones, recomendaciones que pudieran haber mejorado su funcionamiento.

El ciclo de políticas públicas es una herramienta para entender cómo se llevan a cabo las intervenciones/decisiones/acciones del Estado. El diagnóstico es esencial para poner en

agenda y comprender el problema, así como para reconocer que ese problema requiere que el Estado tome un rol activo (o pasivo) para su resolución. Una vez definido el problema, la discusión se torna en *activar* ese problema como un tema prioritario en la agenda pública: establecer el problema, enfatizar por qué es importante y, a partir de ello, plantear las acciones para solucionar el problema.

El paso más delicado es el diseño o formulación de la política pública por varios motivos: i) se seleccionan las medidas idóneas para resolver el problema público; ii) se llevan a cabo los análisis económicos, políticos, organizacionales y jurídicos para conocer los alcances y limitaciones con las que cuenta el Estado; iii) se priorizan acciones o grupos objetivo sobre otros; iv) se definen las instancias u organismos del Estado que participarán en la políticas públicas, así como los incentivos o imposiciones que tendrán que llevar a cabo; y, v) se generan los procesos de adopción y legitimación de la política pública por parte del aparato burocrático/administrativo del Estado.

La implementación es la puesta en escena de la política pública y de la intervención del Estado. Es ahí donde se pueden encontrar las disonancias entre la teoría y la práctica, donde se sortean los obstáculos de la realidad y es el momento justo donde la política pública puede sufrir modificaciones drásticas. Dependiendo de la óptica que se adopte, el análisis de la implementación puede tomar tres rutas: un modelo que privilegia la estructura piramidal de la administración pública, otro donde las decisiones se dirimen en formas más horizontal y uno último donde se generan redes de participación con múltiples actores.

La evaluación, última parte del proceso, aporta elementos para conocer si la intervención está funcionando, para mejorar la política pública, y para generar insumos de rendición de cuentas, transparentar y solventar los problemas de ejecución, entre otros. En suma, la política pública *siempre* contará con ventanas de oportunidad para mejorar y ser más efectiva, eficiente y eficaz para enfrentar los problemas sociales.

Asimismo, buscamos encarar el desafío de definir política social y su modalidad focalizada. Las políticas sociales en América Latina presentaron una variación significativa en su diseño, implementación, financiamiento y evaluación después de que el Consenso de Washington truncara el paradigma previo, aun cuando hayan existido remanentes del régimen anterior. El principio rector, dentro del nuevo paradigma, era asegurarse que los recursos llegarán directamente a los beneficiarios.

La entrada del neoliberalismo como proyecto hegemónico en la región ha ido dejando por su paso grandes deudas sociales, perdedores y ganadores. Coincidimos con Yaschine, quien, para México, afirma que:

con el objetivo de subsanar los vacíos del régimen de protección social se han creado en la última década nuevos programas focalizados que, aunque dan acceso a quienes no lo tenían antes, contribuyen a la segmentación y desigualdad en el cumplimiento de los derechos sociales porque generalmente otorgan beneficios de menos alcance y calidad (2015:55).

El principal modelo de intervención de las políticas focalizadas en las últimas dos décadas han sido los PTMC. Mediante procesos de focalización geográfica y selección de familias, las PTMC irrumpieron en la escena internacional y han dominado las intervenciones del Estado en materia de combate a la pobreza. La adopción por parte del gobierno mexicano, y de muchas de sus contrapartes en América Latina, constituyó un parteaguas en la lógica de políticas públicas de América Latina. La lógica de la focalización se convirtió, entonces, en la principal manera de llevar a cabo las políticas sociales y los programas que de ella derivaron siendo Progresá, Bolsa Familia y Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, algunas de sus primeras modalidades.

CAPÍTULO 3. PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROGRESA. ANÁLISIS SEGÚN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PUESTA EN AGENDA, FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN

El propósito de este capítulo es dar pie a comprender los cambios y continuidades que ha presentado el programa estrella de combate a la pobreza y su reproducción intergeneracional en México. Este programa ha contado con la peculiaridad de sobrevivir a tres administraciones distintas de dos partidos políticos diferentes. No sólo eso distingue al programa, sino que ha sido un modelo de hacer política social que se ha replicado en múltiples países de la región. Asimismo, el programa ha contado con altos estándares internacionales y múltiples evaluaciones, tanto de organismos nacionales como internacionales que lo han considerado exitoso en el corto plazo. Este programa, sin duda alguna, fue durante dos décadas la punta de lanza del combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza en México. Estamos hablando del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1997-2002), que cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2012) y que culminó llamándose Prospera, Programa de Inclusión Social (2014-2018).

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Haremos un análisis del programa a partir del ciclo de las políticas públicas en su parte *teórica*. Como explicamos anteriormente, el ciclo de políticas públicas es una herramienta analítica que nos permite diseccionar el programa por partes. En este caso, analizaremos la puesta en agenda – con su respectivo diagnóstico –, la formulación y/o el diseño del programa y su adopción/legitimación. El primer paso es llevar a cabo una recreación de las condiciones históricas de México que dieron pie para que el tema de la pobreza fuera puesto en la agenda del Presidente Zedillo. Para realizar el diagnóstico nos basamos en los documentos oficiales del programa. Haremos lo mismo para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y para Prospera, Programa de Inclusión Social.

En segundo lugar, el análisis de formulación y/o de diseño de este programa se centra en revisar la selección de los instrumentos que se consideraron necesarios para que el programa fuera efectivo, eficiente y eficaz en solucionar los problemas para los cuáles se había diseñado. Para ello, la discusión fue semejante a la que se efectuó en el país: optar por una estrategia de subsidio al consumo o transitar hacia políticas de transferencias monetarias condicionadas (tal como sucedió). Queremos hacer énfasis en que, si bien el programa cambió de nombre, es un hecho que tanto Progresá, como Oportunidades y Prospera son el mismo programa de

combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Si bien el cambio de nombre es importante en el ámbito político, como denota Levy (2009), dentro de la trayectoria institucional se operaba con los mismos instrumentos de política pública.

El siguiente paso dentro del ciclo de políticas públicas es la adopción. Este proceso, adoptar y/o legitimar la política pública, es el momento donde se confrontan las posturas gubernamentales y se opta por un modelo específico para atender una problemática. Es el momento *más político* del proceso ya que se determina qué carteras (ministerios, secretarías de estados, organismos gubernamentales) tendrán mayor relevancia y deberán, por lo tanto, aumentar su capacidad operativa, presupuestal y comunicativa. De igual manera, y es ahí donde centraremos el análisis, se enfrentan varios modelos de hacer política pública; en el caso de POP, la discusión surgió en torno a continuar con una política general de subsidio al consumo u optar por una técnica novedosa de focalizar recursos, asistir a las familias más pobres y otorgarles una cantidad de dinero mensual o bimestralmente. En el fondo, como menciona Banegas (2015), lo que se discute es una racionalidad de la política: sea esta política o tecnocrática.

Partimos de una idea central, que es la hipótesis causal del Progreso-Oportunidades: el programa tiene como fin el contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el crecimiento del capital humano de las familias más desfavorecidas mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas.

LA PUESTA EN AGENDA. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA Y PORQUÉ ES RELEVANTE?

Los años anteriores a la implementación de Progreso fueron bastante turbulentos en la historia de México. Encontramos, por un lado, una elección presidencial y federal (en 1994), en la que se renovó por completo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, bastante convulsa por varios acontecimientos de índole económica, política y, hasta cierto punto, de un fuerte cuestionamiento al Estado nacional.

Las elecciones federales estuvieron fuertemente marcadas por el asesinato del candidato presidencial por parte del partido hegemónico-dominante, Luis Donald Colosio, así como por el Secretario General del mismo partido José Francisco Ruiz Massieu. Ambos episodios dieron un tinte de inseguridad a la elección y el nuevo candidato del gobierno, Ernesto Zedillo, tuvo que hacer frente a ambos magnicidios de forma diferenciada: por un lado, exaltando las

cualidades de Colosio y, por otro, distanciándose de forma paulatina del presidente Carlos Salinas de Gortari y de todo acto que tuviera que ver con su administración (Rodríguez Araujo, 2006; Meyer-Serra, 2002; Heredia, 2002).

Asimismo, en el plano económico sucedieron dos acontecimientos clave. El primero de ellos fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá en diciembre de 1994, así como la “membresía” de México para ingresar al grupo selecto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y convertirse en un país de renta media-alta en el escenario internacional. El segundo punto fue la desastrosa crisis de diciembre-enero que sucedió en 1994-95, lo que catapultó a una severa devaluación del peso mexicano con relación al dólar estadounidense (de una relación de 1-3 a una de 1-8) y la explosión del llamado “efecto tequila” en el escenario internacional o, en el lenguaje vernáculo doméstico, “el error de diciembre”. La conjugación de ambos efectos económicos disparó las alarmas macroeconómicas del país, se produjeron acciones de ajuste al consumo y el salario y, debido al TLCAN, se evidenció la incapacidad de las empresas nacionales de competir en el mundo de la globalización (Nacif y Meyer-Serra, 2002; Ibarra, 2003; Merino, 2013).

El escenario político no planteaba un desafío menor. Coexistían tres fenómenos que cuestionaban la estabilidad del Estado-nación mexicano. En la escala federal, se encontraron evidencias de que la corrupción permeaba a las altas esferas del poder político, tanto dentro del gobierno como del partido hegemónico-dominante (Rodríguez Araujo, 2009). En el sur del país, un levantamiento armado por parte de indígenas conglomerados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) había tomado múltiples plazas en el estado de Chiapas y amenazaba el pacto federal (Rodríguez Araujo, 2009). En el frente electoral, en el período de 1988 a 1994 el partido hegemónico comenzaba a presentar síntomas de desgaste y se encaminaba a su eclosión (que duró hasta 2006) por la pérdida de gubernaturas, presidencias municipales, senadurías y curules legislativas. Asimismo, dicha pérdida de espacios se generó no sólo por el hartazgo (paulatino y por periodos, sumamente lento) de la sociedad sino también por reformas al sistema electoral que “democratizaron” y “ciudadanizaron” a las instituciones electorales del país (Woldenberg; 2006; Méndez de Hoyos, 2006; Casar y Marván, 2002).

Estos tres elementos dentro del clima político, aunados a la situación económica y electoral

que se presentaron con el inicio de la presidencia de Zedillo pronosticaban un mandato que tendría múltiples complicaciones. En lo que nos compete, el análisis de los cambios y continuidades en las políticas sociales de México de combate a la pobreza, este gobierno tomó una decisión drástica, atrevida e innovadora al desmantelar el Programa Nacional de Solidaridad, programa estrella de la administración anterior, y apostar al diseño de un programa para responder de manera efectiva a los choques económicos que generaron consecuencias desfavorables para la población con menores recursos. Este nuevo programa introdujo como novedad a la política social el otorgar transferencias en efectivo a las familias beneficiarias, otorgándoles así la capacidad de decidir sobre el consumo en contraparte a la lógica de implementar solamente subsidios a los productos (subsidios al consumo). Es decir, el nuevo programa ponía como protagonistas a las familias beneficiarias (en vez de a las comunidades, como hacia anteriormente Pronasol) como decisoras en el gasto (a diferencia de los subsidios, donde el Estado decide en qué y cómo se gasta). Estos cambios dotaron a las familias tanto de capacidades como de libertad para decidir el consumo (Levy, 2004).

A partir de este escenario, Yaschine explica lo siguiente:

El Progresá, que se implantó en México en 1997, que en 2002 cambió de nombre a Oportunidades y que a los pocos años de funcionamiento se transformó en el programa social estrella de tres administraciones, emerge del diagnóstico de la situación social del país en el segundo quinquenio de la década de los años noventa, y de una teoría que pone el acento en las denominadas capacidades básicas de las personas, pero estuvo sujeto a restricciones económicas que limitan las acciones de la política social: la crisis del tequila desencadenada por el “error de diciembre” de 1994 y la adhesión a la doctrina del Consenso de Washington, particularmente el respeto al principio de equilibrio fiscal (2015: 27).

Asimismo, Levy menciona:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción a la pobreza basado en incentivos y encaminado a mejorar el capital humano de aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema. En un principio se llamó Progresá y ahora se le conoce por el nombre de Oportunidades (2009: 17).

Finalmente, los niveles de pobreza en México eran alarmantes. De acuerdo con los datos oficiales de la época²⁹, en 1996 la pobreza de ingresos de la población afectaba a 69 millones de personas. La población con rezagos educativos o sin estudios era de 59.1% de hombres y 56.1% de mujeres. El panorama de salud tampoco era alentador, ya que casi el 60% de la población carecía de acceso a aseguramiento de servicios de salud. Este panorama presentó la oportunidad al gobierno nacional de poner en la agenda el tema de la pobreza y establecer el diagnóstico como la ausencia de inversión en capital humano. Las razones, teóricas y empíricas, de este diagnóstico son las siguientes (Progres, 1977):

1. En materia de educación, si bien la inscripción a los niveles de educación básica rondaba el 95% en la mayoría de las localidades (aun cuando los estudiantes debieran de trasladarse de una localidad a otra), tanto el rezago educativo como la deserción escolar por falta de apoyos era muy importante.
2. En materia de salud, la principal problemática es que la pobreza conlleva una mayor mortalidad y morbilidad. Los hogares en condición de pobreza generalmente enfrentan barreras geográficas (ausencia de centros de salud), económicas (costo total del tratamiento) y culturales (prejuicios religiosos).
3. En materia de alimentación, el diagnóstico apuntaba hacia la incapacidad de los hogares pobres de consumir los alimentos suficientes para mantener un nivel mínimo para el correcto desarrollo y desempeño.

Estos tres elementos, proporcionaban aspectos necesarios para realizar un diagnóstico:

Además de que sus ingresos y percepciones son exiguos, las familias en condiciones de pobreza extrema padecen deficiencias importantes en su acceso a la educación, su desempeño escolar es pobre y sus condiciones de salud y nutrición son precarias. Esto, junto con otros factores relacionados con las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, como la escasa disponibilidad de fuentes de empleo y la ausencia de servicios públicos, limita sus posibilidades de superación personal. La pobreza se convierte así en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo. (Progres, 1997:28).

²⁹ Los datos se obtuvieron del documento fundacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997).

Asimismo, el documento fundacional del programa comprende que “el combate a la pobreza extrema busca atender aspectos que inciden tanto en la demanda como en la oferta de educación, salud y alimentación” (Progres, 1997: XX). Estos tres componentes son el punto de partida de la teoría del capital humano. Además, dicho documento hace mención de que “abatir la pobreza es un pilar fundamental para fortalecer el progreso de México sobre las bases de justicia y equidad que perseguimos los mexicanos, al mismo tiempo que es un imperativo moral del gobierno y la sociedad” (Progres, 1997: XX).

Bajo ese precepto, la teoría del capital humano “irrumpió vigorosamente, produciendo un cambio conceptual cuyos efectos se tradujeron en la ampliación de las expectativas depositadas en el sistema educativo” (Aronson, 2007). Como teoría, cuenta con sus máximos exponentes a los economistas Schultz (1983) y Becker (1983). Asimismo, la teoría del capital humano es la punta de lanza de la lógica tanto del diagnóstico como de la implementación de las políticas de transferencias condicionadas.

De acuerdo con Giménez (2005), el capital humano: a) contribuye al desarrollo cultural e institucional; b) aumenta y fortalece los vínculos que generan cohesión social; c) posibilita la reducción de la delincuencia; d) favorece las intenciones del cuidado y protección del medio ambiente; e) dota a los ciudadanos de la capacidad de demandar mejores condiciones sociales, en especial en salubridad pública, y f) refuerza la participación política de los ciudadanos. Todo lo anterior presupone que el capital humano debería de ser la prioridad de los gobiernos y, más aún, de la inversión que realizan las familias para futuras generaciones. La inversión en capital humano es a futuro, ya que mientras y mejores *oportunidades* se obtengan a una temprana edad mayores serán las recompensas que otorga la sociedad en diferentes estratos.

La teoría del capital humano otorga un lugar preponderante a la educación. Se considera a la educación como un vehículo, derecho e inversión que otorga al individuo capacidades y herramientas diferenciadas para desenvolverse en sociedades altamente competitivas y estratificadas (Becker, 1983, Dallorso, 2013). La inversión en educación no tiene un efecto inmediato en el capital humano ya que dentro de la teoría existe un elemento de temporalidad, donde el individuo genera un “*stock* de conocimientos” (Dallorso, 2013; Aronson, 2007) que en un futuro le otorgará mayores dividendos en la sociedad. La educación también es considerada como un vehículo, sobre todo para adultos en edad de laborar, ya que genera una serie de

competencias y/o capacidades que hacen más competitivo al individuo (Giménez, 2005). Finalmente, la educación es también un derecho ya que requirió la activa participación del Estado para garantizarla al mismo tiempo que diseñó un esquema de vocaciones profesionales diferenciadas (Aronson, 2007).

Para Becker, algunos ejemplos de inversión en capital humano pueden ser:

Un entrenamiento para el uso de la computadora, gastos en medicinas y cuidados médicos, clases sobre las virtudes de la honestidad y la puntualidad también son capital en el sentido que mejoran la salud, los ingresos, o añaden el gusto por la literatura de una persona durante toda su vida (1983: 15-16).

Becker incorpora más elementos para la teoría del capital humano, en especial la variable de salud. La salud es un componente central para aumentar el capital humano y es sumamente importante como prestación de servicios del Estado. Deaton (2015) explica claramente las implicaciones de la salud tanto en materia de riqueza, desigualdad y capital humano. Asimismo, varios investigadores (Lewis, 1980; Ávila, 2009; Rivera, *et. al.*, 2008)³⁰ establecen que los individuos, en tanto agentes productivos, mejoran con la inversión en servicios de salud y, específicamente, con políticas públicas enfocadas en más y mejores instalaciones que presten servicios médicos. De igual manera, Pérez-Fuente y Castillo-Loaiza (2015) sostiene que la inversión en salud “mejora la probabilidad de supervivencia hasta el primer periodo de vida”.

La salud, como componente del capital humano, ocupa un lugar central dentro del análisis ya que *elude* la lógica de temporalidad (uno no puede saber cuánto tiempo estará enfermo) que se presenta en la educación. Sin embargo, algunos estudios sostienen que el componente salud del capital humano es de suma importancia ya que ésta puede transmitirse de padres a hijos, lo que eleva su *stock* individual (Mares y Carnes, 2009; Mayer-Serra, 2017). Una última consecuencia de la salud es que el capital humano perdido con la muerte prematura de un adulto es irrecuperable y tiene un efecto negativo sobre el mercado laboral, encontrándose que las horas de trabajo que deja de realizar un adulto fallecido, en algunos casos las substituyen los niños del hogar y, en otros casos, se vuelve más propenso a recibir un corresidente que asume esas horas (Pérez-Fuentes y Castillo-Loaiza, 2015).

³⁰ Citados en Pérez-Fuentes, Iván y Castillo-Loaiza, Jorge (2016)

Si bien existen más elementos que conforman el capital humano, como la capacitación constante y el adquirir nuevas habilidades, el Progreso y Oportunidades solamente tomaban en consideración tres áreas de incidencia: educación, salud y alimentación. Sobre esta última, su relación para fortalecer el *stock* de capacidades de los individuos tiene una correlación directa con la salud. Los principales problemas de alimentación se encuentran en la categoría de desnutrición y sobrepeso, ambos desórdenes alimenticios, que pueden afectar el desarrollo, la capacidad para aprender y trabajar (Neufeld, *et. al.*, 2008). Asimismo, la ingesta calórica diaria influye en indicadores de salud tales como: anemia, talla baja en niños o la predominancia de obesidad o sobrepeso en madres lactantes o mujeres embarazadas (Luiselli, 2017; Neufeld, *et. al.*, 2008).

La lógica de estas tres unidades del capital humano – educación, salud y alimentación – se encuentran explicadas de la siguiente forma dentro del diagnóstico de la problemática de la pobreza en México que dio lugar al diseño de Progreso:

Educación, salud y alimentación constituyen una triada estratégica de acciones para el combate a la pobreza. Además de los beneficios sociales y privados que representa la inversión en cada una de ellas – inversión en las capacidades básicas de las personas, como se le llama –, sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interacciones positivas que las vinculan (Progreso, 1997: 5).

Sin embargo, la teoría del capital humano no se encuentra exenta de crítica. Dallorso (2013) señala el carácter utilitarista de dicha teoría, el cuál subyace en que los individuos son racionales y que por *lógica* invertirán en cualquier momento en educación, capacitación y/o salud para maximizar, a futuro sus ganancias

Otras críticas apuntan al carácter privilegiado que tienen la educación y capacitación dentro de la inversión de capital humano. Estas críticas parten de que la inversión que se realiza en el ámbito de educación no necesariamente será redituable en un futuro, situación que se agrava en América Latina (Giménez, 2005; CEPAL, 2004).

En resumen, la teoría del capital humano busca explicar que si un individuo invierte en rubros clave como educación, salud y alimentación existe la probabilidad de que, a futuro, dichas inversiones le otorguen mayores recompensas.

Esto se encuentra en sintonía con el diagnóstico del programa: al existir graves carencias en esos tres rubros, las familias más desfavorecidas carecen de la capacidad de invertir en ellos. Una primera forma de respuesta sería incentivar a las familias a que hagan dicha inversión, pero el problema fundamental es que no cuentan con los ingresos necesarios para hacerlo. El instrumento, entonces, tendría que apuntar a que esa inversión sea posible y a que las familias, por su mérito y esfuerzo de realizar la inversión, puedan, eventualmente, salir de la situación de pobreza.

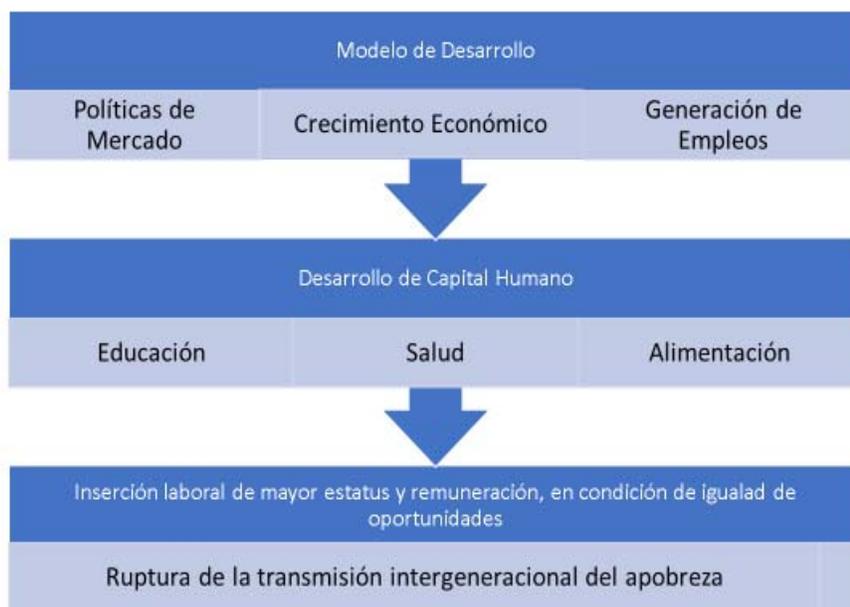
Con eso en mente, la teoría del capital humano y su fuerte fundamentación hacia la capacitación e innovación educativa es el modelo para seguir de los PTMC. Como vimos en el capítulo anterior, las PTMC cuentan con varias características que sustentan, en la práctica, la inversión en el capital humano de los individuos en situación de pobreza. En palabras de Fiszbein y Schady:

Los programas de TMC tienen dos objetivos claros. Primero, buscan ofrecer a las familias pobres una base mínima de consumo. Segundo, al hacer que las transferencias sean condicionales, buscan estimular la acumulación de capital humano y romper con el círculo vicioso de transmisión de pobreza entre generaciones (2009:33).

Como mencionan Dallorso (2013), Zarazaga (2014), Hernández Franco (2008), Yaschine (2012, 2015, 2019) y Levy (2004, 2009) la inversión en capital humano dentro del esquema de este tipo de intervenciones contra la pobreza no tiene como objetivo *terminar* con la pobreza en el tiempo presente, sino romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas dentro de esquemas de corresponsabilidad de los beneficiarios. Este modelo es el sustento de Progresá, Oportunidades y Prospera.

La hipótesis causal, por lo tanto, presupone que la inversión en capital humano llevaría a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Inversión en capital humano de niños y jóvenes, que permitiría una mejor inserción laboral de éstos en el futuro, lo que conllevaría a un mayor ingreso y, así, lograr una salida de la pobreza (Yaschine 2015, 2019). La **Figura 2** detalla lo anterior:

Figura 2. Hipótesis causal Progres-a-Oportunidades-Prospera



Fuente: Elaboración propia, con base en Yaschine (2018: 84).

En este sentido, la teoría del cambio del programa jugó un papel central tanto en la definición del problema de investigación como en la consolidación operativa del programa. De acuerdo con lo expuesto por Mir y Veraza (2019), Gutiérrez, Shamah-Levy, Bertozzi y Rivera-Dommarco (2019) y Aguilar, Barnard y De Giorgis (2019) dicha teoría considera tres importantes suposiciones: la primera de ellas es que a la población a la cual se dirige el programa tenga un rol activo en la demanda de los servicios de salud, educación y alimentación como principal mecanismo de acumulación de capital humano; el segundo recae en que los servicios y productos ofrecidos por el Estado sean de buena calidad; y, tercero, que la acumulación del capital humano genere un conjunto de condiciones previas para su aprovechamiento. Esto, como vimos arriba, se enmarca en un modelo de desarrollo *que tiene* que proporcionar suficiente demanda de empleos para absorber a los nuevos demandantes

El diagnóstico, que el Gobierno Federal presentó previo al cambio a Oportunidades (2002-2012) y a Prospera (2012-2016) no tuvo variaciones significativas con respecto al que justificó el diseño de Progres-a (Paz Pellat, 2012; Sedesol, 1997, 2015; Prospera, 2018; Oportunidades, 2009; Ortiz, 2017).

EL PROCESO DE FORMULACIÓN. ¿QUÉ HACEMOS Y CÓMO LO HACEMOS?

Esta sección del capítulo tiene como propósito presentar el PTMC como el modelo a seguir del programa. Esto es importante ya que antes de su implementación en 1997, las estrategias de combate a la pobreza utilizaban como herramienta, principalmente, los modelos de subsidio al consumo lo cual, según Levy y Rodríguez (2003), no habría afectado de manera positiva la reducción de la pobreza (Levy y Rodríguez, 2003).

Como hemos visto anteriormente, la adopción del Consenso de Washington trastocó la forma cómo se hacía la política en México. Se transitó de un Estado interventor, amplio y burocrático hacia uno donde el rol del Estado era más como un protector de la reproducción del capital y el mercado asumía varios roles en su lógica de autorregulación³¹ y distribución no equitativa de los recursos. Asimismo, una visión economicista o de economía ortodoxa buscaba que prevalecieran los preceptos de eficiencia y eficacia para resolver los problemas sociales que *amenazaran* la lógica de mercado o que supusieran un *peligro* para la reproducción de las condiciones del capital y el mercado (Banegas, 2015).

En México, el principal debate para atender la pobreza se encontraba en dos frentes: el primero, tradicional, era continuar con los subsidios al consumo o, uno más novedoso, transferir ingresos a la población en situación de pobreza. Ambos instrumentos, subsidios y transferencias, responden a la situación de pobreza, pero lo hacen desde diferentes lógicas.

Los subsidios enfatizan el rol del Estado como proveedor de soluciones a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad al asumir el costo diferenciado de los alimentos (principalmente el maíz y la cadena productiva trigo-pan³²) así como, en teoría, al incentivar el mercado interno de las comunidades más vulnerables o alejadas (Levy, 2004). Las transferencias, por su parte, modifican el rol del Estado como proveedor de bienes a bajo precio o soluciones direccionadas ya que otorgan al beneficiario la capacidad de decidir sobre cómo y cuándo gastar el estipendio otorgado en un tiempo determinado. Los primeros, también, van en contracorriente del Consenso de Washington (Williamson, 1990) ya que canalizan los subsidios hacia los sectores más pobres, generalmente rurales, aumentando el costo fiscal del

³¹ Una crítica importante sobre este tema, que compartimos, es la que presenta Polanyi (2017[1957]).

³² Una discusión sobre lo anterior se encuentra en Levy (2004) y Luiselli (2017).

Estado (Levy, 2009) modificando así la balanza macroeconómica. Los segundos, por su parte, no están sujetos a las modificaciones inflacionarias ya que, dependiendo de su diseño, se establece una periodicidad y un monto específico (Bastagli, *et. al*, 2016) que se entrega a personas, familias o poblaciones en específico. De igual manera, otra diferencia de suma importancia entre ambos modelos de *hacer* política social es la capacidad de focalización con la que cuentan las transferencias monetarias, cuestión que, con los subsidios, por su carácter generalizado, se ve opacada generando resultados regresivos. En suma, con los condicionamientos arriba mencionados, se optó (no sin oposición, como veremos en la parte siguiente) por las transferencias monetarias como modelo de programa (Cortés, 2015; Levy, 2004, 2009; Dallorso, 2013; Dávila, 2016).

Con esto en mente, serían ahora las transferencias monetarias aquellas que ordenarán los principales programas de combate a la pobreza en México. El modelo de los PTMC se enmarca, también, en el doble cambio de paradigma que hemos venido explorando a lo largo de la investigación: la *retirada* paulatina del Estado del campo de lo económico y lo social, así como una transformación del *ethos* de la sociedad (Amable, 2010) de una noción más comunitaria hacia una donde prima el individualismo sobre cualquier otra. Siguiendo a Adelantado y Scherer:

La individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundada sobre el carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos (2008:122).

En ese contexto, el surgimiento de los PTMC obedece a cinco razones: i) los principios de efectividad, eficacia y eficiencia emergen como los pilares del “buen gobierno”; ii) se reconocen como nuevas formas de actuar frente a la pobreza; iii) las nuevas políticas deben contar con una lógica de mercado (acceso a bienes y servicios mediante el aumento de la demanda); iv) dominio de un paradigma social minimalista o residual, con énfasis en la pobreza crónica; y, v) su rápida capacidad de evaluación de resultados en el corto plazo (Bastagli, *et. al.*, 2016; Valencia Lomelí, 2008). Asimismo, desde su implementación en América Latina, los PTMC se han adoptado como los elementos centrales para la reducción de la pobreza y como una de las principales estrategias de desarrollo social (Yaschine, 2015; Valencia Lomelí, 2008; Bastagli, *et. al*, 2016).

Como vimos anteriormente, y ahora de manera más genérica para después entrar al diseño de POP, los PTMC cuentan con diferentes formas de implementación, duración, objetivos y modalidad de transferencia, pero todos comparten la misma característica: “transfieren dinero y exigen a los beneficiarios ejecutar inversiones específicas de antemano en la educación y salud de sus hijos” (Ferreira y Grosch, 2009). La transferencia de dinero hacia los beneficiarios se debe entender como apoyo económico que permita que las familias más pobres puedan evitar, por un lado, la deserción escolar y el trabajo infantil y, por otro lado, mejorar el consumo calórico para contar con mejores niveles de salud. Asimismo, no se debe considerar la transferencia como un sustento económico para las familias sino más bien como un apoyo. El continuo flujo de ingresos aminora los peores efectos del desempleo (temporal o no), los gastos en salud³³ y las crisis económicas en el seno de las familias más pobres. De acuerdo con los resultados y estimaciones del Banco Mundial (2009), el rol de los PTMC no sólo debe ser asegurar la inscripción y asistencia escolar o las visitas periódicas a los centros de salud, sino que también tiene que mejorar la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación además de promover políticas para mejorar los entornos de los niños en los hogares, como puede ser erradicar la violencia intrafamiliar.

En este sentido, los PTMC parten de la lógica de las políticas focalizadas emanadas de las tendencias o cambios de paradigma del Consenso de Washington. Con ello, en una búsqueda de profesionalización en el quehacer de las políticas públicas, tanto POP como otros programas similares incorporaron técnicas de medición y referencias geoespaciales para atender a las poblaciones más vulnerables. En el caso específico de México, como hace notar Levy (2009) fue necesario hacer un mapa de comunidades vulnerables y, como hace referencia Yaschine (1998), se aplican diferentes encuestas a las familias para poder ser beneficiarios aun cuando se encontrará dentro de las comunidades menos marginadas. El criterio de elegibilidad requirió entonces un esfuerzo por parte de las dependencias gubernamentales de realizar una tarea tanto de exclusión como de inclusión al programa (Hernández Franco, 2008), no todas las familias vulnerables o pobres podrían ser parte del padrón de beneficiarios. Los PTMC no son el único instrumento para proveer una redistribución de ingresos hacia los estratos menos favorecidos de la población, pero sí son instrumentos con capacidad para *elegir* a quién otorgar la transferencia y a quién no. Para lograr lo anterior, la definición de los

³³ Estimaciones de Levy (2004) consideran que el gasto en salud del decil más bajo de la población es mayor, en proporción, que en de la población en el decil más alto.

criterios de elegibilidad y el proceso de focalización son complementarios a la hora de confeccionar un padrón de beneficiarios.

Ahora bien, los PTMC cuentan con un elemento central: la corresponsabilidad de los beneficiarios de realizar diversas actividades. Para Chahbenderian:

las políticas de transferencias monetarias condicionadas se caracterizan por otorgar algún tipo de prestación monetarias, usualmente a familias con hijos menores de edad en situación de pobreza, sólo si se comprometen a llevar a cabo acciones o conductas que – supuestamente – se vinculan con el fortalecimiento de las capacidades humanas de sus miembros, que usualmente se relacionan con la educación, la nutrición, la salud, entre otras (2014: 191).

Esta condicionalidad es la gran innovación de los PTMC. Si el objetivo de este modelo de programas o, mejor dicho, su naturaleza se desprende de mejorar la vida de las familias más pobres en términos de alimentación, salud y educación (Ramírez, 2016) el Estado no sólo *debe* otorgar las transferencias de ingreso sino también debe asegurarse de que las familias beneficiarias sean corresponsables en su tránsito hacia el bienestar.

Ahora bien, dentro de la formulación y/o diseño del POP, entendemos que Progresá es un programa social que representa un “esfuerzo para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de muy alta marginación” (Progresá, 1997). El programa se encuentra enquistado en el supuesto de que el crecimiento económico, por sí mismo, no es factor suficiente para “ampliar las oportunidades de desarrollo en todas las regiones del país, impulsar una distribución más equitativa del ingreso y eliminar las condiciones de marginación en las que viven muchos mexicanos” (Progresá, 1997).

La población objetivo de Progresá son las familias más pobres del país. Sin embargo, no toda la población pobre es igualmente pobre (Levy, 2004). La *profundidad* y *severidad* de la pobreza es una consideración importante para decidir quiénes serían los beneficiarios del programa. Una primera lección del programa es que la pobreza rural es mayor que la pobreza urbana. De igual manera, “a mediados de la década pasada (1990) la pobreza se concentraba principalmente en los niños: de cada cien niños, aproximadamente 30 eran pobres” lo cuál pondría a los niños como una población más vulnerable a la situación de pobreza (Levy, 2004). Estas cifras se asocian con la falta de inversión en capital humano que los padres de las familias más pobres hacen con sus hijos. Progresá es un instrumento que entiende que “la

pobreza extrema es un fenómeno que tiende a perpetuar y a transmitir de generación en generación la desigualdad” (Progresas, 1997).

Progresas surge como una herramienta complementaria a los demás elementos de la política social en México. Persigue los siguientes objetivos (Progresas, 1997):

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica
- Inducir la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

Por ello, Progresas está integrado en tres componentes esenciales vinculados a la inversión en capital humano: salud, educación y alimentación. Los componentes son (Progresas, 1997):

- Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar.
- Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud, con la participación tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud

preventiva del fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

En resumen, Progresa es un programa que tendrá tres aristas de funcionamiento: salud, educación y alimentación que responden a las carencias de capacidades de las personas en materia de su inversión en capital humano.

Para lograr lo anterior, era indispensable afrontar varios retos en materia programática, presupuestaria, de gestión y de coordinación entre las instituciones. Asimismo, se incorporaron los estudios de la academia respecto a los causales de la pobreza y su reproducción intergeneracional, las lecciones aprendidas de los programas de política social del pasado y el cambio en los programas sociales motivados por las crisis de 1994 (Levy, 2009). Algunos de los pilares de operación del programa fueron la focalización geográfica y a nivel de hogar para conformar el padrón de beneficiarios, las reglas claras del funcionamiento y de las condicionalidades, las causales de retiro del beneficio y de reingreso al programa, la transparencia en la asignación de recursos, la continua rendición de cuentas y las constantes evaluaciones internas y externas del programa.

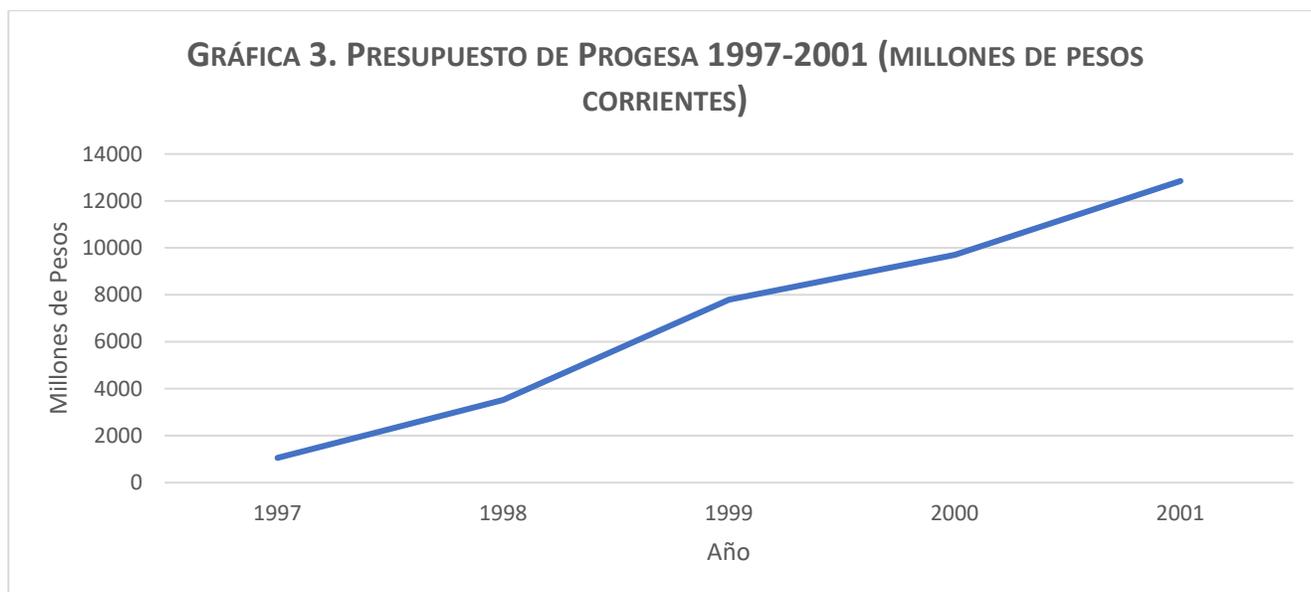
Tanto los componentes del programa (educación, salud y alimentación) como el programa en sí contaban con reglas de operación claras. El componente educativo buscaba “apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los niños y los jóvenes” (Progresa, 1997). El componente de salud buscaba “ampliar y mejorar la cobertura de servicios de atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias” (Progresa, 1997). Dentro del componente de alimentación se “otorgará un apoyo monetario a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos” (Progresa, 1997). La cantidad de beneficios que reciben las familias beneficiarias depende de la composición familiar y del cumplimiento de las condicionalidades periódicas (Levy, 2009). La modalidad de apoyo a las familias beneficiarias es mediante apoyos monetarios, prioritariamente, o en especie. De acuerdo con el documento fundacional del Progresa:

Los apoyos monetarios de Progresá tienen como objetivo suplementar el ingreso de las familias y mejorar su nivel de consumo, así como propiciar que las familias decidan la mejor manera de ejercer ese poder de compra adicional. Estos apoyos guardan congruencia con la concepción, principios, objetivos y esquema de operación de Progresá, ya que los beneficiarios asumen un papel activo al decidir su utilización, y la transferencia monetaria tiene un impacto directo en el comercio y actividades productivas locales (1997:50)

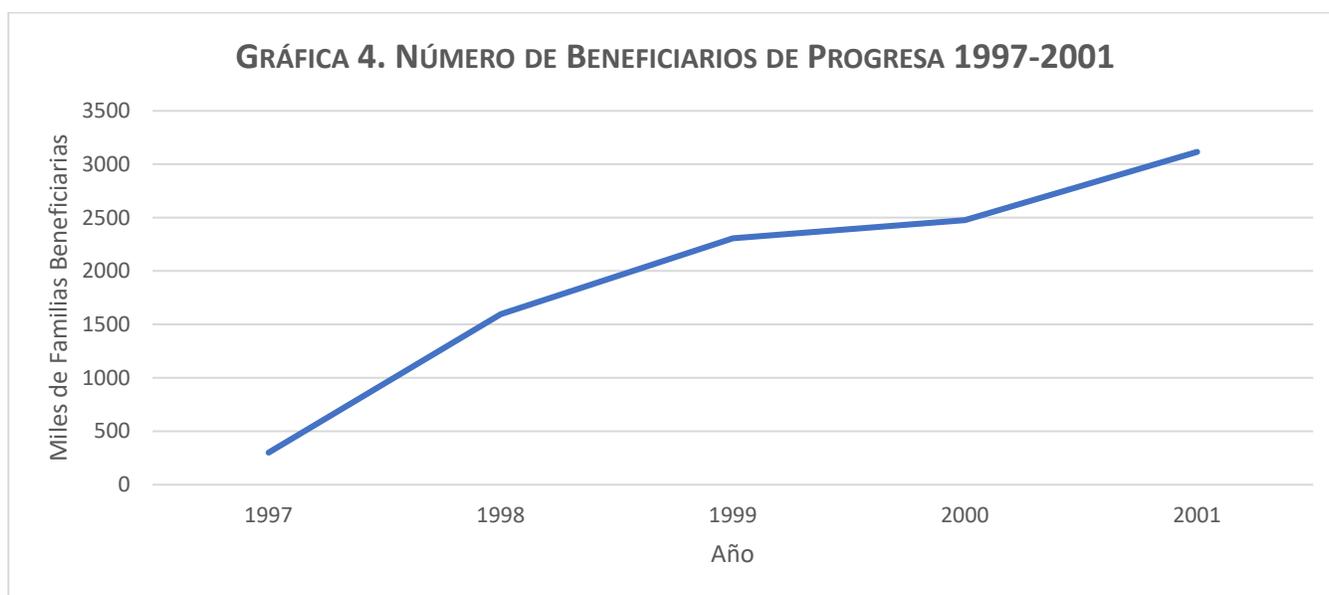
Ahora bien, para la confección del padrón de beneficiarios se llevaban a cabo tres elementos: incorporación de la información de la base de datos por medio de la focalización geográfica, la realización de encuestas a hogares, la aplicación de modelos estadísticos para determinar la elegibilidad sin intervención política. Así, los beneficiarios que cumplen con los requisitos cuentan con su estipendio mensual de acuerdo con sus características.

Otro elemento importante es el financiamiento y la cobertura. Como podemos apreciar en la **Gráfica 3**, el presupuesto del programa se fue incrementando conforme aumentaba el padrón de beneficiarios, tomando como punto de partida que el Programa contempla que, de cada peso fiscal erogado, 94 centavos representan un beneficio directo para las familias, de los cuáles 82 centavos son una transferencia monetaria directa, y 12 centavos corresponde a una transferencia directa en especie (Levy y Rodríguez, 2003). Por sí misma, está asignación de los recursos del programa nos permiten identificar dos elementos: i) la viabilidad del programa a nivel presupuestal y, ii) el seguimiento, por parte del Estado, de los postulados económicos de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público.

Asimismo, el presupuesto del programa como proporción del gasto social y del gasto en superación de la pobreza también se incrementó (Cortés, 2015; Ochoa y Yaschine, 2019). De igual manera, a partir de su creación en 1997, el programa fue financiado enteramente por el gobierno federal (Levy y Rodríguez, 2003). De igual manera, en la **Gráfica 4** podemos observar el aumento paulatino del número de beneficiarios.



Fuente: elaboración propia con datos de Levy (2004) y Ochoa y Yaschine (2019).



Fuente: elaboración propia con datos de Levy (2004) y Levy y Rodríguez (2003).

Ahora bien, en el tránsito de Progresa hacia Oportunidades (sucedido en 2002) ocurrió un sistema de cambios incrementales que modifican el sentido original del programa sin desviarlo de su objetivo (Hevia, 2009). La propuesta de Hevia es pensar Oportunidades como otra etapa del programa orientada por los valores de la llamada “Corriente Cívica” que llevó a Vicente Fox, y a la derecha del Partido Acción Nacional, al poder de la silla presidencial. Para Hevia:

La corriente cívica orientó su trabajo a tres grandes áreas identificadas con un proyecto prodemocrático, que consistían en: 1) asegurar que el Programa no se utilizara con fines

políticos-partidarios, aspecto que incluyó tanto nuevas formas de relación entre los usuarios y el Programa, como el desarrollo y ampliación de los derechos de los titulares en las reglas de operación; 2) permitir que más familias pobres accedieran al Programa, esto es, mejorar su cobertura (por medio de la incorporación de algunas zonas urbanas y la activación de procesos de densificación); y 3) sumar otros componentes para alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que finalmente generaban el capital humano: educación, salud y alimentación (2009: 53).

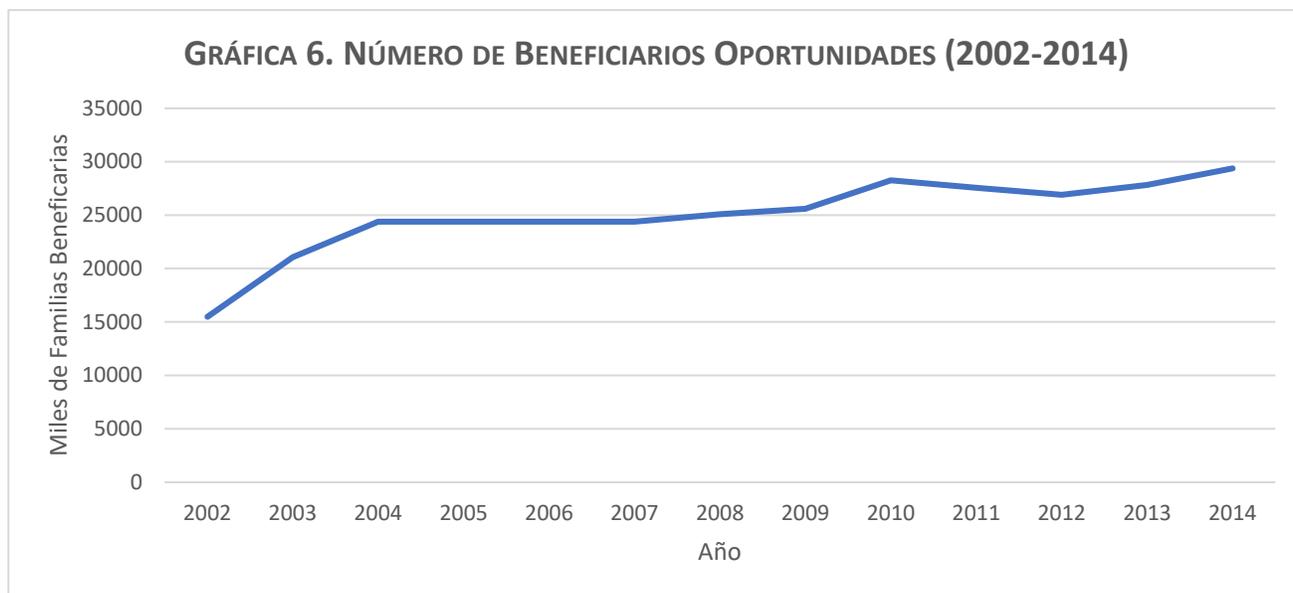
Esto nos da pie a entender la transición de Progres a Oportunidades como una continuidad en cuanto a la apuesta por las transferencias monetarias condicionadas, pero como un cambio en cuanto a la cobertura y el tipo de transferencias. La continuidad del Programa la podemos observar bajo dos frentes: bajo las características del diseño y en su funcionamiento. El diseño no varió, ya que las transferencias monetarias condicionadas continuaron siendo el instrumento privilegiado para combatir la pobreza; mientras que dentro del funcionamiento, no sólo aumentó paulatinamente el presupuesto (ver **Gráfica 5**) sino también se llevaron cabo “líneas de acción que tuvieran como alcance el beneficios de los más desprotegidos y abandonados por los diferentes regímenes posrevolucionarios” (Rodríguez Manzanares y Rodríguez Peñaloza, 2007) así como “ofrecer la posibilidad de articular acciones complementarias (al Programa) y sinérgicas con el desarrollo de capital humano” (Hernández Franco, 2008)³⁴.



Fuente: elaboración propia con dato del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión.

³⁴ Los paréntesis son míos.

El aumento del presupuesto, entendido como una decisión política-administrativa, refleja el apoyo del nuevo gobierno al programa. Asimismo, aumenta el número de familias al programa (ver **Gráfica 6**). Principalmente observamos, a diferencia de Progresá y de acuerdo con Levy (2009) y Oportunidades (2009) la población en las localidades urbanas (agregadas al padrón de beneficiarios en 2002) ha registrado un aumento constante en su incorporación al programa.



Fuente: elaboración propia con dato de CONEVAL (2014)

Finalmente, podemos considerar que la transición de Progresá a Oportunidades fue importante en varios aspectos. Consideramos y estamos de acuerdo con la interpretación de Levy:

En suma, con las modificaciones introducidas desde 2001, Oportunidades es un programa que continúa con los esfuerzos iniciados por el Progresá, pero con una mayor envergadura en términos del esfuerzo presupuestal³⁵; del número de familias y localidades cubiertas^{36,37}; de su penetración en el medio urbano; de su mecánica de operación; del contenido y frecuencia de las pláticas de salud; de los años cubiertos por las becas educativas; de los incentivos para la formación de capital humano; del monto total de los apoyos monetarios por familia y de un mayor balance entre las transferencia de ingreso para el consumo presente y el consumo futuro. Al mismo tiempo, se han

³⁵ Ver **Gráfica 5**.

³⁶ Ver **Gráfica 6**.

³⁷ De acuerdo con el documento de Oportunidades (2009) las localidades más vulnerables y con mayores niveles de marginación se encuentran en Guerrero, Chiapas, Campeche, Estado de México, Oaxaca y Veracruz.

mantenido y fortalecido los principios básicos del programa en términos de su operación transparente, su carácter integral, su naturaleza apartidista, el énfasis en la evaluación externa y el fomento a la corresponsabilidad de las familias pobres como sujetos activos en la superación de sus condiciones de pobreza (2004:3 40).

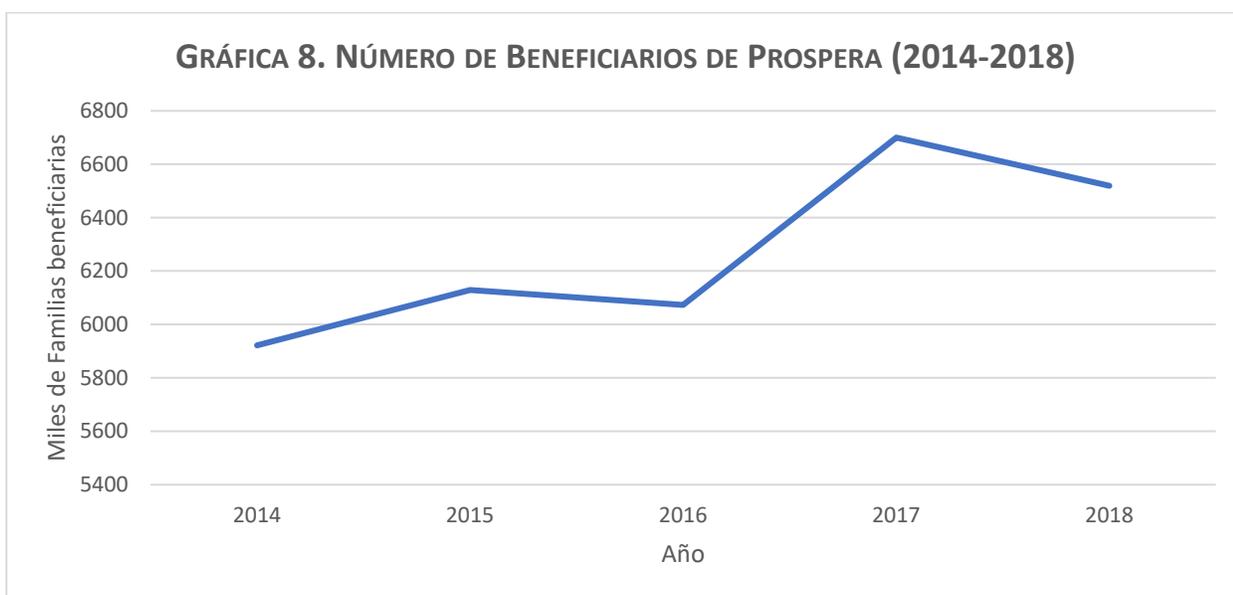
Por último, dentro de las modificaciones en el Programa de su transición de Progres a Oportunidades podemos apreciar: i) la incorporación de la población urbana como parte del padrón de beneficiarios; ii) que dentro del componente de educación se agregan becas a nivel medio superior; iii) en ese mismo componente, a nivel medio superior, el titular del derecho es el estudiante; iv) un aumento en el componente salud también es perceptible y, v) diferentes transferencias se añaden para solventar el consumo, uso de energía y la población de adultos mayores que se encuentre dentro del núcleo del hogar (Oportunidades, 2009; Levy, 2004, 2009; Levy y Rodríguez, 2003; Yaschine, 1998, 2012, 2015; Ochoa y Yaschine, 2019).

El último cambio en el programa fue su transición de Oportunidades a Prospera, con otro partido político en el poder (el regreso del PRI) y nuevos desafíos que enfrentar. La tercera etapa del programa cuenta con variaciones importantes tanto en su lógica causal como en la interpretación de las evaluaciones externas e internas que se realizaron a lo largo del tiempo. Es por ello que en septiembre de 2014 se dieron a conocer modificaciones al Programa en relación con su cambio de nombre y la “intención de fomentar una mejora en la inserción laboral de los jóvenes y en las actividades productivas de los beneficiarios” (Ochoa y Yaschine, 2015).

El Programa continuó siendo uno de los de mayor envergadura en el país debido al presupuesto y número de familias beneficiarias con las que contaba, como se detalla en la **Grafica 7 y Gráfica 8.**



Fuente: elaboración propia con datos de Prospera (2018).



Fuente: elaboración propia con datos de Prospera (2018) y DOF (2015).

Para Dávila, los cambios más importantes de Prospera se originan en 2014 debido a que:

incluyó cuatro líneas de acción a través de las cuáles se busca, mediante acciones de coordinación y vinculación institucional, promover que los beneficiarios accedan a servicios financieros (educación financiera, ahorro, seguro de vida, créditos básicos y complementarios y beneficios adicionales) en condiciones preferenciales (inclusión financiera), así como la oferta institucional de programas sociales que incrementen las capacidades productivas del hogar a través de la inclusión laboral y productiva, con el

objeto de mejorar el bienestar económico y el acceso a los derechos sociales y lograr así la inclusión laboral (2016: 38).

Este cambio se encuentra en consonancia con lo que varias evaluaciones marcaban: si bien los indicadores educativos, la asistencia a los centros de salud y la nutrición en niños menores de 5 años mejoraban, estos no se reflejaban en disminuciones significativas de la pobreza o en la obtención de mejores puestos en la esfera laboral. Existen varias razones para lo anterior, ajenas al programa, como pueden ser el bajo desempeño escolar o la incapacidad de la esfera laboral de incorporar a los nuevos trabajadores debido al desempeño de mediano a bajo de la economía nacional o, también, a cuestiones de desigualdad estructural y estratificación del trabajo en México. Es por ello que entre las modificaciones a Progres-Oportunidades, y su transición a Prospera sobresale la incorporación de un nuevo componente de vinculación (que incluye la inclusión financiera, laboral, productiva y social), la cual se realiza en el contexto del inicio de una estrategia federal llamada “Cruzada Nacional Contra el Hambre” que buscó articular diversos programas para enfrentar la problemática de la pobreza (Ochoa y Yaschine, 2015).

Uno de los puntos centrales de Prospera era diseñar e implementar intervenciones más integrales, aprovechando las complementariedades y sinergias existentes con el objeto de mejorar su efectividad y la progresividad del gasto (ver **Gráfica 2, 3, 5 y 7**) (Prospera, 2015). Asimismo, se buscó implementar que la política económica y la política social trabajara de manera conjunta, intentando romper con lo sucedido anteriormente, donde la política económica dictaba en buena medida qué ocurría con la política social. De igual manera, en el proceso de implementación de Prospera se llevó a cabo la fusión entre este Programa y el Programa de Apoyo Alimentario³⁸ (Prospera, 2015). La fusión trajo consigo diferentes beneficios, de los cuales destaca, por su importancia operativa, la modalidad de recibir beneficios *sin corresponsabilidades* y mediante el componente de vinculación todo el espectro de beneficiarios recibiría beneficios con relación a inclusión financiera, inclusión productiva e inclusión social (Prospera, 2015; Dávila 2016).

La inclusión financiera tenía como objetivo disminuir tanto los altos costos de transacción y mantenimiento de cuentas bancarias en zonas marginadas así como sortear la barrera de la

³⁸ El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) consistía en contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios sin condicionalidad en lugares donde no hubiera oferta de servicios de salud y educación (CONEVAL, 2013).

desconfianza de la población en las instituciones bancarias ya se por falta de información y/o conocimiento de qué son los servicios financieros (Rubalcava, 2016). Por inclusión laboral debe entenderse la capacidad de los beneficiarios para incrustarse en el mercado de trabajo así como la generación o adquisición de aptitudes. Para potenciar lo anterior, el eje de la inclusión laboral se dio a la tarea de establecer un vínculo entre los jóvenes beneficiarios de Prospera a otros programas de fomento al empleo tales como: empleo temprano, primer empleo para obtener asesoría y canalización a las vacantes mediante el ofrecimiento de cursos de capacitación (Rubalcava, 2016; Ochoa y Yaschine, 2015). El eje de inclusión productiva parte de la base de que debido a que los más pobres cuentan con menos recursos para emprender proyectos productivos, se debe incentivar el crédito con bajas tasas de interés y fijar los montos de crédito a otorgar a partir del flujo de la transferencia monetaria que reciben mediante Prospera y, también, los activos productivos que posean (Rubalcava, 2016). Respecto al eje de inclusión social se puede argumentar que tenía como propósito que los derechos sociales se ejercieran plenamente.

Resumiendo lo expuesto hasta ahora, el proceso de formulación y/o diseño del programa está orientado claramente hacia incentivar la inversión de capital humano de las familias hacia las próximas generaciones. El programa, en sus diferentes etapas, siempre apostó por las transferencias en espera de que, junto con un crecimiento económico sostenido, los niños y jóvenes pudieran enfrentarse con más herramientas (o al menos en una posición de menor desigualdad de oportunidades) al mundo laboral. La transición de Progres a Oportunidades y después a Prospera no modificó sustancialmente el diseño: siguieron siendo transferencias monetarias condicionadas. Lo que se fue modificando fueron el *tipo* de transferencias y algunos de los componentes del programa. Sin embargo, los pilares del capital humano (alimentación, salud y educación) son los que perduraron.

LA ADOPCIÓN DE UN PROGRAMA. CREYENDO EN LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

El proceso de adopción de una política pública hace referencia al ordenamiento y organización jerárquica dentro del aparato burocrático-administrativo del Estado que acepta y reconoce a la política pública, en este caso al POP, como el instrumento para combatir un problema en específico. De acuerdo con Méndez, la adopción de una política pública cuenta con varios

niveles o *grados* dependiendo de varios factores: legitimidad, información, convencimiento y capacidad en los recursos disponibles. Lo anterior responde a que:

La(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en las altas esferas gubernamentales, tiene(n) la mayoría de las entidades relacionadas con el problema directamente bajo su mando (es decir, éstas no están desconcentradas, descentralizadas o en un nivel jerárquico semejante), que los recursos presupuestarios son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas con leyes o decretos propios y específicos (2015: 93).

Si analizamos la situación político-electoral de México, determinante de los demás ámbitos y campos del desempeño del aparato gubernamental, en los diferentes momentos en que el programa se propuso, encontramos que:

a) en 1997 se experimenta el fenómeno de gobierno dividido, donde el partido gobernante (el Partido Revolucionario Institucional – PRI) tiene que *convivir* con los partidos de oposición (principalmente Acción Nacional – PAN – y el de la Revolución Democrática – PRD) en la toma de decisiones ya que no cuenta con mayoría en el Congreso³⁹; y un breve repunte económico que daba espacio a innovar en el combate a la pobreza (Levy, 2009; Cortés, 2015; Ochoa y Yashcine, 2015).

b) en 2002, las condiciones de la configuración de las fuerzas políticas es diferente ya que por primera vez se presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo con una victoria del candidato de la derecha (ideológica, política y económica) así como una modificación sustancial en las posiciones de la Cámara Baja: el PAN y sus aliados con un 45.52% de los votos, el PRI con el 36.11% de la votación total y el PRD con 16.64% de preferencia del electorado, dándose así un panorama menos complejo que el de la administración anterior y una euforia por el cambio (Beltrán, 2003; Buendía y Somuano, 2003) generada por el *carismático* Vicente Fox.

³⁹ En las elecciones intermedias de 1997, donde se renovaba la Cámara Baja en México (compuesta por 300 diputados de distrito uninominal y 200 diputados de plurinominales), los resultados electorales arrojaron al PRI con 39.11% de los votos totales emitidos, al PAN con 26.61% de la votación y al PRD con 25.71%. Para modificar la ley se necesitan 50%+1 de la Cámara, mientras que para modificar la Constitución se requiere de mayoría calificada (66% de la Cámara). Los datos electorales a los que hemos hecho referencia se pueden consultar en: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal-html>

c) en 2014 la situación es un poco más compleja por las *sensaciones* que generaba el gobierno de Enrique Peña Nieto, candidato y eventual titular del Poder Ejecutivo. Si la elección del 2000 marcó que el PRI perdía la Presidencia, después de 12 años volvía a la silla presidencial. El fenómeno de gobierno dividido seguía siendo la normalidad, ya que el PRI obtuvo el 36.54% de los votos, el PAN 25.91% y el PRD 27.02%. Sin embargo, las irregularidades en la campaña de Peña Nieto (en 2012) generaron fuertes cuestionamientos a su gestión.

Lo anterior sirve de corolario para entender que la adopción del programa cuenta con diferentes momentos. La adopción inicial del programa, a finales de los 90s, fue controvertida en el seno del PRI ya que enfrentaba a dos grupos: los “reformadores sociales” y los “tecnócratas”. En palabras de Valencia Lomelí y Aguirre:

Donde no había conflicto, al parecer, era en la necesidad de un programa de combate a la pobreza. No obstante, el problema era el carácter de éste: o un programa más de tipo compensatorio (y, por tanto, coyuntural) o uno guía de política social; o un programa dirigido a los pobres urbanos y rurales o uno para los pobres extremos, situados sobre todo en el sector rural; o un programa global de combate a la pobreza con acciones productivas o uno centrado en la previsión de bienes y servicios para los pobres extremos (1998: 72).

El grupo de los “reformadores sociales”, aglutinados bajo el cobijo de la administración de Salinas de Gortari y empoderados por Pronasol se enfrentaba al nuevo grupo de “tecnócratas” que sugerían modificar la política social para hacerla compatible con la nueva política económica. Las políticas de ambos grupos eran divergentes. La discusión dentro de ambas administraciones no era sólo por una cuestión teórica sino que se enmarcaba en la elección de políticas e instrumentos para enfrentar un problema concreto.

Los “reformadores sociales” optaban por continuar con las políticas sociales enfocadas en los subsidios al consumo y/o en atender a comunidades que se encontrarán en condición de pobreza extrema. Los “tecnócratas”, por su parte, apostaban por un programa que guiará la política social, fuera focalizado a los pobres extremos, situados primordialmente en el medio rural, y se centrará en incentivar la demanda de los servicios. Las lógicas son distintas aún cuando el problema es el mismo. Para los “reformadores sociales” se debía transitar hacia un piso básico para la población en situación de pobreza, para los “tecnócratas” son los pobres

extremos el público objetivo y deben de contar con ciertos satisfactores mínimos. Como mencionan Valencia Lomelí y Aguirre (1998), la propuesta de Santiago Levy⁴⁰ terminó “por imponerse al interior del aparato gubernamental, sin desaparecer del todo a la otra corriente”. Esto, a su vez, se enmarca en la transición que sucedió en el partido-Estado: de vestigios del viejo sistema (los llamados “dinosaurios”) hacia una nueva camada de jóvenes políticos con estudios en la corriente económica dominante en la “Escuela de Chicago”.

De igual manera, en la arena política, la época de 1997 fue determinante ya que, aunque el PRI contaba con toda la maquinaria política-gubernamental para impulsar Progresá, era necesario que las demás fuerzas políticas estuvieran de acuerdo en llevar a cabo un programa de tal magnitud. Uno de los principales temores de la oposición era que el programa fuera usado con tintes electorales y que fuera un desvío masivo de recursos. Sin embargo, la *voluntad* política del presidente Zedillo y los compromisos derivados de la misma propiciaron la adopción de un nuevo enfoque de programas de combate a la pobreza. En el caso de las administraciones siguientes, panistas, fue diferente. Como explica Yaschine:

Progresá, y después Oportunidades, construyó el apoyo político necesario al ser el primer programa social focalizado del gobierno mexicano que ha mostrado impactos favorables sobre su población beneficiaria en el corto y mediano plazo (...) los presidentes Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) del Partido Acción Nacional (PAN) tuvieron claro que este programa era una fortaleza del anterior gobierno priista, misma que debían capitalizar porque (política y socialmente) había mucho más que ganar de su permanencia que de su terminación (...) así como Progresá fue pieza clave de la estrategia más amplia del gobierno de Zedillo, Oportunidades lo fue en el marco de la estrategia “Contigo” que el gobierno de Fox implementó para promover el desarrollo social y reducir la pobreza y de la estrategia “Vivir Mejor” de la administración calderonista (2015: 69-70).

La adopción por parte del gobierno de Peña Nieto (2012-2018) fue más compleja ya que algunas de las evaluaciones realizadas, si bien mostraban mejoría en algunos indicadores no eran una “robusta justificación teórica para su permanencia” (Prospera, 2015).

⁴⁰ Santiago Levy presidió la Comisión Federal de Competencia Económica en los últimos años de la administración de Salinas de Gortari, fungió como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público con la cartera de egresos durante toda la administración de Ernesto Zedillo y fue Director General del IMSS hasta 2005 bajo la administración de Vicente Fox.

En resumen, suceden tres situaciones con el programa. El POP es un solo programa que ha cambiado de nombre dos veces. En su primera *etapa* fue clave la voluntad y los arreglos políticos del PRI para ponerlo en marcha, además de asegurarse de no usarlo en beneficio político con la expresión de actitudes clientelares y de contar con un conjunto de evaluaciones continuas.

En la segunda *etapa*, ya como Oportunidades, las nuevas administraciones panistas adoptaron como suyo el programa y añadieron otras transferencias, incorporaron a los sectores urbanos y ampliaron las becas de educación.

Finalmente, en la tercera *etapa*, Oportunidades se convirtió en Prospera, pero no sin que el propio gobierno cuestionara su modelo de intervención y aplicara cambios, en virtud de los resultados en diversas evaluaciones en campos más allá de la salud, educación y alimentación. El gobierno priista continuó con el programa, aun cuando decidió invertir en otras estrategias (en especial la “Cruzada contra el Hambre”).

Por lo tanto, podemos concluir, siguiendo a Méndez (2015) que el programa contaba al principio, como Progres-Oportunidades, con una alta legitimidad debido a la adopción plena del gobierno de Zedillo y de los panistas Fox y Calderón. La convicción de dichas administraciones respecto a la lucha contra la pobreza como un imperativo también es de resaltar (Levy, 2004, 2009, 2018; Levy y Rodríguez, 2003). Se destinaron recursos presupuestales, humanos y técnicos, para ampliar el programa y validarlo con el apoyo legislativo. Se aumentó el presupuesto, la población beneficiaria, el total de transferencias y se fortalecieron las evaluaciones externas e internas. Sin embargo, en el gobierno de Peña el proceso de adopción fue menos claro. De acuerdo con Secretaría de Gobernación (2014)⁴¹, el Ejecutivo federal buscaba “una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza”. Es claro, por lo tanto, que Prospera no fue el programa predilecto, ni la punta de lanza de la política social de la administración de Peña Nieto, aun cuando el programa continuó en operación.

⁴¹ Citado en Yaschine (2015: 103).

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos buscado presentar, bajo el ciclo de política públicas, los aspectos más teóricos del programa durante sus 20 años de existencia. Hemos decidido utilizar la ruta trazada por el ciclo de las políticas públicas para su análisis y, así, entender de mejor manera los cómo, por qué y para qué se hizo el programa. Por ello, queremos rescatar como ideas-fuerza tres proposiciones. La primera de ellas es que, a pesar de los cambios de nombre, de administraciones políticas y añadiduras que se han efectuado a Progres-Oportunidades-Prospera, este fue un solo programa. La idea anterior se refuerza con la segunda conclusión: el programa, en todas sus *etapas*, cuenta con la lógica de que invertir en el capital humano mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas es el método más adecuado para que las familias puedan salir de la pobreza y/o romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, la tercera idea-fuerza es que la teoría del capital humano hace énfasis en la valoración que hacen los individuos para definir sus prioridades de desarrollo, lo que genera un doble efecto: se valoriza a los beneficiarios como agentes de cambio ya que la transferencia es *sólo* un apoyo para que puedan, mediante sus propios fines y decisiones, salir de la condición de pobreza.

En otro matiz, los principales cambios entre las *fases* del Programa son importantes de remarcar. La transición de Progres a Oportunidades está fuertemente influenciada y marcada por varios eventos. El más significativo a nivel político es el cambio de partido en el Poder Ejecutivo y la derrota que sufrió el partido-Estado hegemónico. Este evento, planteaba, de entrada, dos interrogantes: ¿habría suficiente evidencia para sostener el programa? y, más preocupante, ¿aún con evidencia suficiente, existiría la voluntad política de continuar con un programa de administración y partido político diferente? El cálculo político y las semejanzas ideológicas, como explico Yaschine (2015) le otorgaba más valor a la evidencia que a las diferencias partidistas.

Finalmente cabe señalar que, el utilizar el método del ciclo de las políticas públicas permitió visualizar lo siguiente:

1. La puesta en agenda, o el diagnóstico del problema, fue semejante dentro del POP en sus tres etapas. El problema era la pobreza y su transmisión intergeneracional, una aproximación para su solución era la teoría del capital humano y la incapacidad de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema de invertir en salud, educación y

alimentación. Si bien Progres y Oportunidades parten de un diagnóstico que responde al problema de la pobreza y la falta de inversión del capital humano de las familias más pobres, en Prospera se incorporan los ejes de inclusión financiera, laboral y productiva para facilitar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Formular una solución al problema de la pobreza presentó la siguiente disyuntiva: apostar por la continuación del subsidio al consumo o cambiar el rumbo hacia el uso de transferencias monetarias condicionadas. Progres optó por esta última opción, dado que otorgaba mayor flexibilidad al Estado para enfrentar el problema. Asimismo, se utilizó una doble focalización geográfica referencial y de selección de beneficiarios mediante encuesta, lo cual permitió elegir a las familias beneficiarias. Además, el aumento y tipos de transferencias brindaron una mejora continua a los beneficiarios ya que como señala Bastagli, *et. al.* (2016) las transferencias monetarias condicionadas mejoran las condiciones de los beneficiarios en el corto y mediano plazo.
3. El proceso de adopción de política pública no mostró mayores complicaciones que la disputa interna inicial dentro del partido-Estado para optar por las transferencias monetarias condicionadas, que enfrentaba directamente posturas ideológicas y políticas diferenciadas. Las administraciones siguientes entendieron que el costo de mantener el programa era mucho menor que quitarlo (además de que también compartían la misma postura ideológica) e hicieron que las transiciones entre administraciones y partidos fueran casi ausentes de complicaciones. Aunado a ello, la importancia de las evaluaciones continuas y los datos y evidencia que éstas provenían, favorecieron la continuidad del Programa.

CAPÍTULO 4. PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROGRESA. ANÁLISIS BAJO EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Este capítulo tiene por objetivo explicar la forma bajo la cual se llevó a cabo el programa y las principales evaluaciones que se realizaron en materia de capital humano. Como hemos visto anteriormente, POP es un programa cuyo objetivo ha sido el combate a la trasmisión intergeneracional de la pobreza mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas a las familias más pobres. Esto nos abre una serie de interrogantes: ¿cómo se determinaba que familias recibían el apoyo? ¿hubo un cambio significativo en la operación al incluir a la población urbana dentro del programa? ¿cómo se entiende la “corresponsabilidad” en el marco del programa? Todas estas interrogantes apuntan a tres líneas de investigación: i) cómo se integra el padrón de beneficiarios; ii) cómo se entregan los recursos y bajo qué esquema y, iii) las corresponsabilidades como mecanismos de control.

La primera parte del capítulo se centran en el proceso de implementación de una política pública, que son los distintos mecanismos operativos para poner en práctica el diseño y que éste responda al diagnóstico del problema. Por ello, la instrumentación de una política pública puede ser explicada, principalmente, por tres corrientes: ya sea que la política se base en un esquema de *policy network* o bajo lógicas de *bottom-up* y *top-down*. Cada una de éstas, si bien puede estar presente dentro del proceso de formulación, cuenta con sus propios retos, desafíos y oportunidades.

El esquema *policy network* da oportunidad a incorporar a más agencias y sectores gubernamentales o ajenos al gobierno (Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil y/o el llamado Tercer Sector⁴²) para que sean partícipes en el proceso. Se ejercen diferentes roles y se llevan a cabo múltiples relaciones entre la población objetivo, los beneficiarios y las agencias participantes. El gran reto de este modelo es lograr una coordinación intersectorial y evitar la duplicidad de acciones.

La lógica *bottom-up*, por su parte, presenta su énfasis más fuerte en el rol de la burocracia ya que es ahí donde se afianza el éxito o el fracaso de una política pública. Contar con instituciones débiles donde los procesos de organización, jerarquización, comunicación y flujos de información no tienen reglas claras, otorga al burócrata capacidad de innovación,

⁴² Una discusión sobre este tema se encuentra muy bien detallada en Arditi (2005).

espontaneidad y modificaciones al proceso de ejecución.

Por su parte, el análisis de implementación bajo un esquema *top-down* (como el POP), considera la etapa de implementación como una etapa técnica de ejecución y especializada en llevar a cabo acciones en las ramas administrativas-burocráticas del Estado. Este enfoque otorga una especial prominencia a las acciones, modificaciones, cambios, flujos de información y ordenamiento jerárquico de la administración pública. De igual manera, otorga un lugar prioritario al aparato estatal por lo cual su gran desafío es lograr potenciar las relaciones intergubernamentales y evitar cualquier tipo de variables que afecten el funcionamiento del aparato burocrático-estatal.

La segunda parte del capítulo gira en torno a las evaluaciones realizadas al programa, uno de los procesos más importantes del POP (Levy, 2004, 2009; Levy y Rodríguez, 2003, 2005). Las evaluaciones permiten entender en qué se gastan los recursos públicos destinados al programa y si ese gasto está *bien* orientado (Cortés, 2015). La evolución de las evaluaciones del POP se guio por la evolución misma del programa en sus componentes de salud, alimentación y educación al principio, junto con variables estándar de ingreso y consumo, entre otros temas de interés. Al añadirse más componentes y/o transferencias al programa también se modificaron los enfoques y objetivos de las investigaciones. Dentro del capítulo, tomaremos las evaluaciones anteriormente realizadas en los rubros del capital humano para poder dar un balance sobre los logros, alcances y límites del programa.

EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN. ¿CÓMO SE PONE EN PRÁCTICA LA TEORÍA?

El análisis de la implementación del POP parte de dos rubros: uno sobre coordinación interinstitucional y otro sobre procesos operativos. La coordinación interinstitucional es una parte clave del programa ya que, debido a la existencia de sus tres componentes principales (educación, salud y alimentación), se requirió la participación y la creación de canales de comunicación entre varias dependencias de Estado. Los procesos operativos, por su parte, permiten entender los *pasos* necesarios para que la política pueda cumplir sus objetivos.

Para poner en marcha el POP, se requirió de múltiples acuerdos institucionales que supusieron retos desde un principio. Establecer canales comunicativos, leyes, estrategias y sistemas de información así como estructuras de coordinación entre múltiples actores no fue tarea sencilla.

Para solventar lo anterior, en el terreno organizacional del programa, la operación y gestión del programa recayó en la Coordinación Nacional de Progreso/Oportunidades/Prospera, órgano desconcentrado de la SEDESOL que requiere coordinarse con otras instancias gubernamentales como la SEP, la SSA y el IMSS. Asimismo, se coordina con la SHCP y, en el caso de Prospera, con la Secretaría de Economía y al STPS (Presidencia de la República, 2014; Dávila 2016). Como podemos apreciar, el programa en la medida en que fue creciendo y se fue consolidando como la *principal* estrategia de combate a la pobreza y su reproducción intergeneracional incorporó a más actores en el desarrollo. A nivel subnacional, instalaron oficinas para coordinar la operación cotidiana del programa así como para resolver los posibles escollos entre las entidades federativas y los municipios. Asimismo, se fundó el Consejo Técnico Nacional y el Comité Técnico Nacional como espacios para lograr acuerdos y fomentar la coordinación interinstitucional del POP (Yaschine, 2019).

Tal y como mencionan Mir y Veraza:

El diseño de los mecanismos para la implementación de las políticas se vuelve más complejo en la medida que incorpora un mayor número de niveles y actores entre los cuales se dispersa la autoridad (Cerna, 2013); por ejemplo, como en el caso del POP, responsabilidades de orden operativo en los tres niveles de gobierno y coordinación de las acciones de las tres dependencias federales que participan en su gestión (Desarrollo Social, Salud y Educación). En efecto, la existencia de los componentes cuyo mandato corresponde a tres sectores con intereses y objetivos distintos, era, inicialmente, el principal reto organizacional por resolver para garantizar la funcionalidad de la operación del POP; asimismo, era indispensable definir los procesos operativos que se ejecutarían en los niveles subnacional y local. Lo anterior, en un contexto en el que, desde el nivel federal, se habían impulsado procesos de descentralización en educación y salud, que todavía no estaban consolidados por completo. (2019: 248).

El POP es un claro ejemplo de programa que es elaborado de arriba a abajo (*top-bottom*) ya que presenta las siguientes tres características: i) la existencia de una Coordinación Nacional como elemento rector del programa y porque es desde dicha instancia desde donde emanan las instrucciones y, las reglas de operación y la organización responde a una articulación de orden sectorial, regional, estatal y municipal (Dávila, 2016). Además, de que el Programa se desarrolló en un proceso de escasa consulta con las y los beneficiarios; ii) la idea subyacente era integrar al mismo tiempo en la ejecución del programa a tres instancias gubernamentales

la SEP, la SSA y la SEDESOL (Hernández Franco, 2008); y, iii) que el Poder Ejecutivo fue el responsable de expedir las reglas de operación con normas detalladas con el fin de brindar los aspectos más detallados del programa (Levy, 2009).

El primer elemento, denota la necesidad del Programa de contar con un órgano central de coordinación dotado de personalidad jurídica y, de una estructura jerárquica para la toma de decisiones. La función de esta Coordinación fue la de prescribir el funcionamiento adecuado del Programa y de preservar los objetivos políticos de la iniciativa. La información fluye de las dependencias municipales, de ahí a la estatales y finalmente a la federal. El ordenamiento jerárquico de manera opuesta.

El segundo elemento, obligó al fortalecimiento de las capacidades estatales para atender la demanda de los beneficiarios. En este sentido, la *activación* de las ramas burocrático-administrativas del Estado jugó un rol central en el proceso de construcción de las capacidades necesarias para el correcto funcionamiento del Programa. De igual forma, lo anterior requirió de una alta profesionalización de la burocracia y de una continua capacitación, revisión y adaptación de la política pública.

Finalmente, como mencionan Mir y Veraza (2019), la fuerza institucional que se le dio al Programa desde las oficinas de Presidencia fue fundamental para su implementación durante la primera *etapa* que requirió de una compleja coordinación intersectorial e intergubernamental. Hernández Franco (2008), quien fungió como Coordinador de Asesores de la SEDESOL, menciona que sostenía reuniones semanales al más alto nivel con funcionarios de las diversas dependencias involucradas en la ejecución del Programa para supervisar el correcto funcionamiento de este. También, en la modificación de Oportunidades a Prospera, se acentuó el carácter *top-bottom* del programa al sustituir a los coordinadores a nivel subnacional por “delegados” a los cuales Presidencia les otorgó mayor poder y control sobre la toma de decisiones, la ejecución y la información que arrojaba el Programa.

Ahora bien, un eje central bajo el cual se buscó implementar el programa reside en una proposición: “no toda la población pobre es igualmente pobre” (Levy y Rodríguez, 2003). Esta proposición establece, de entrada, que existirá una distinción clara entre aquellos que *califican*

para ser beneficiarios del programa y aquellos, pobres o no pobres, que no se encuentran en un determinado *rango de pobreza* para recibir la transferencia. En otras palabras, la implementación del programa se determinará bajo un esquema de exclusión-inclusión.

Para Mir y Veraza (2019) así como para Dávila (2016), la operación del POP se centra, principalmente, en cuatro macroprocesos operativos: focalización de la población beneficiaria; cumplimiento y certificación de corresponsabilidades; distribución y entrega de los apoyos o suspensión de estos; y establecimiento de prácticas de control para el programa, como programación presupuestaria, seguimiento, monitoreo a través de la creación de indicadores, evaluación y transparencia. A continuación revisaremos los tres primeros macroprocesos. Dedicaremos una parte exclusiva del capítulo a la evaluación del POP.

Focalización de la población beneficiaria

Uno de los temas principales en materia de implementación es la selección de la población objetivo. Tanto el diagnóstico como el diseño delinean quiénes son los beneficiarios del programa, pero no abordan el tema de su selección y/o permanencia. De acuerdo con Dávila:

La definición de la población objetivo del programa se relaciona con el momento de intervención, es decir, incorporación y permanencia. Para la incorporación, la población objetivo son los hogares cuyo ingreso per cápita estimado es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación (2016:9).

Asimismo, para Levy

Un aspecto central del Progreso radica en la transparencia y objetividad de los criterios y procedimientos que determinan la selección de las localidades y la identificación de los beneficiarios. Estas acciones se llevan a cabo con procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables (2005: 269).

Ambos puntos son centrales para la implementación. Al definir *quiénes* son los que acceden a los beneficios del programa se puede planificar de mejor manera la operación del programa. Esto, claro, no está exento de problemas. Una de las cualidades más sobresalientes de la pobreza en México es que ésta se encuentra encapsulada mayoritariamente en el medio rural

y, dadas las condiciones orográficas de México (atravesado por bastas cordilleras y sistemas montañosos), alejada de los principales centros urbanos (Levy, 2005).

Ahora bien, la selección de beneficiarios tomó un giro importante al ponderarse el uso de tecnología y la profesionalización (entendida como mejorar el costo-beneficio de instaurar un programa de tal magnitud) de los funcionarios públicos encargados de determinar la confección del padrón de familias beneficiarias. Esta tarea confirmó los ya conocidos problemas de coordinación interinstitucional en México (Cabrero 2000)⁴³. Sin embargo, se contaba ya con datos de algunos programas sociales derivados de la integración de una base de datos de más de 200 mil localidades depuradas por el esfuerzo conjunto del INEGI, la SEP (con referencia a los más de 118 mil planteles educativos) y SSA (con más de 17 mil clínicas de salud) así como la definición de las áreas de influencia de los servicios básicos, en especial de educación y salud (Levy, 2004; Levy y Rodríguez, 2003).

Este proceso iba acompañando, en paralelo, de la aplicación de un cuestionario denominado “Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares” (ENCASEH) para el medio rural (donde se concentraba la mayoría de las familias beneficiarias y, por ende, las más pobres). Para las zonas urbanas, añadidas más tarde al espectro de beneficiarios de Oportunidades, se aplicó el cuestionario denominado “Encuesta de Características Socioeconómicas Urbanas” (ENCASURB). En ambas encuestas se incorporaron cuatro aspectos relacionados con la *idea* de pobreza de la época: i) calidad de la vivienda y equipamiento; ii) calidad de los servicios públicos de la vivienda; iii) composición demográfica, ingreso y ocupación de las familias; y, iv) niveles de educación y acceso a la seguridad social (Levy, 2004; Levy y Rodríguez, 2003). Tomando como punto de partida las respuestas a estos indicadores, se elaboró un puntaje con técnicas estadísticas que permitían separar a la población encuestada en pobre y no pobre con base en características observables de las familias (Gómez de León⁴⁴). Lo anterior se sustenta en el documento de Progresá:

Los aspectos acerca de los cuales se obtendrán datos comprenden: identificación del jefe del hogar y de las personas responsables del gasto y del cuidado de los hijos; características de tamaño y composición por sexo y edades de los miembros del hogar;

⁴³Estos problemas se generan debido a las diferentes áreas de oportunidad que pueden ganar, en materia de recursos, apropiación y visibilidad, al participar en programas derivados de política social (Cabrero, 2000; Vaquero, 2007; De Sena y Cena, 2014).

⁴⁴Citado en Levy y Rodríguez, 2003.

alfabetismo y nivel educativo de cada uno de sus miembros; actividad económica e ingresos de las personas, considerando diversas fuentes de obtención de los mismos; presencia de individuos discapacitados en los hogares; características de la vivienda y disponibilidad de servicios básicos; posesión de diferentes bienes; así como posesión de tierras y animales (1997:54).

Un elemento importante para considerar, como menciona Dávila (2016), es que a partir de que el programa, en su etapa de Oportunidades, amplía el padrón de beneficiarios al incluir a la población urbana se generan cambios dentro del proceso de focalización. Esto responde a dos cuestiones prácticas: el primero de ellos es el aumento significativo de la magnitud del padrón de beneficiarios, y el segundo es la tarea inconmensurable de aplicar encuestas a todas las potenciales familias urbanas que, por su puntaje, estarían dentro de los parámetros del programa. En otras palabras, era *casí* imposible realizar el mismo procedimiento de incorporación al padrón de beneficiarios en las zonas urbanas.

La solución para ambas problemáticas fue la creación de Centros de Atención donde los potenciales beneficiarios *demandaban* los beneficios del programa. Se implementó un Modelo de Operación por Zonas (MOZ) que consistía en:

se estableció un nuevo modelo de atención denominado Modelo de Operación por Zonas (MOZ), cuya estructura estaba formada por 130 zonas de atención. En cada una de ellas había un centro de atención y registro, desde el cual se programaba la instalación de 7,769 mesas de entrega de apoyos y 3,972 mesas de atención y servicios... El MOZ constituyó un esquema operativo que dotó a la CNPOP de puntos activos de contacto con la población en el interior de los estados para acercar y mejorar la atención y servicios del programa a la población beneficiaria, fortalecer la presencia de este y fomentar un sentido de pertenencia en esa población. (Mir y Veraza, 2019: 253).

En este marco, se presentó un acercamiento importante entre las oficinas regionales del programa con la ciudadanía. La atención y registro que se otorgaba a la ciudadanía permitía, más que nada, que la figura del personal operativo fuera altamente valorada por la comunidad.

Cumplimiento y certificación de corresponsabilidades

Un aspecto trascendental, por la naturaleza del programa, era corroborar que los beneficiarios usaran los servicios de salud y educación, principalmente. Esto generó dos fenómenos: el

primero lo detalla Ramírez (2016) cuando, a partir de un estudio de observación participante en varias comunidades, detectó que se incrementó el *poder* de los directores de las escuelas y de los médicos de los centros de salud ya que ellos eran los encargados de *certificar* que las familias cumplieran con los requisitos para seguir en el programa. El segundo fenómeno que presentó el programa lo señala claramente Dávila (2016) al mencionar los innumerables (y muchas veces incumplibles) requisitos burocráticos que se exigían para incorporar a los beneficiarios a los servicios de salud y educativos.

Para contar con los apoyos, como mencionamos anteriormente, al ser los directores de las escuelas y los médicos de los centros de salud quiénes podían confirmar que las familias cumplieran con las corresponsabilidades, sus roles dentro de las comunidades aumentaban de forma considerable. Como menciona Dávila:

...la Coordinación Nacional entrega a las autoridades de salud y educación básica, según corresponda, los formatos bimestrales para la comprobación de asistencia de sus citas programadas en la unidad de salud y a los talleres de capacitación para el autocuidado de la salud (formato bimestral para la certificación de la corresponsabilidad en salud). Además, se pretende registrar la asistencia escolar (formato bimestral para la certificación de corresponsabilidades de becarios de educación básica). Los médicos y los profesores envían estos formatos a la Coordinación Nacional para su captura y con ello realizan la certificación de la corresponsabilidad. (2016:34)

Lo anterior se relaciona directamente con un aspecto clave de la implementación: la certificación de las corresponsabilidades. La lógica de hacer a los beneficiarios partícipes y agentes directos de la superación de la pobreza se enmarca tanto en la teoría del capital humano, como en uno de los propósitos centrales del programa: “los apoyos no debían ser percibidos como una dádiva, sino como respaldos al esfuerzo propio de las familias para mejorar su bienestar” (Hernández Franco, 2008), siendo que el estipendio bimensual era un incentivo para que las familias cumplieran con sus obligaciones. El proceso de corresponsabilidad de los beneficiarios generaba beneficios “cruzados”, que según Hernández Franco:

Se asignaron responsabilidades en la población que recibiría cada tipo de apoyo, y se propuso que el cumplimiento de éstas tuviera, en la medida de lo posible, un efecto ‘cruzado’, para enviar el mensaje de que los apoyos del programa formaban parte de un

paquete integrado, y que lo que sucedía en un área afectaba a las otras. ¿Qué significa el efecto ‘cruzado’? La familia recibía apoyo monetario para alimentación cuando cumplía con una serie de compromisos en el cuidado de la salud (consultas preventivas, de vigilancia nutricional, de educación para la salud). Si cumplía esto, ‘generaría’ el apoyo alimentario. La corresponsabilidad se registraba mensualmente en las unidades de salud. En cuanto a la educación, se decidió establecer la corresponsabilidad de registro de asistencia escolar para asegurar que las becas se entregaban a estudiantes que en efecto asistieran a la escuela. Sólo cuando se verificaba que el alumno había asistido a clases durante todo el mes se ‘generaba’ el apoyo educativo para la familia (2008: 62-63).

Con el avance de la tecnología y los métodos informáticos, la certificación de las corresponsabilidades se simplificó. Como mencionan tanto Mir y Veraza (2019), Dávila (2016) y Hernández Franco (2008), coexisten tres diferentes modalidades para la certificación de las corresponsabilidades de los tres componentes. Las modalidades son formatos impresos, certificación por Internet y confronta de padrones. Dentro del componente de salud, el 50% de la certificaciones se realiza vía remota por Internet. En componente educativo combina los formatos electrónicos e impresos dependiendo del nivel educativo. Los autores arriba mencionados hacen mención que uno de los retos de implementación del POP, a futuro, era avanzar en la certificación electrónica.

Distribución y entrega de los apoyos o suspensión de estos

En cuanto a la estructura de transferencias, la evidencia que presentan Bastagli et. al (2016) apunta a que mientras el periodo de tiempo que transcurre entre las transferencias sea menor se puede beneficiar con mayor *fuerza* a la familia, aunque ello puede generar efectos adversos ya que la familia beneficiaria podría no valorar su esfuerzo para salir de la situación de pobreza y dependería solamente del ingreso por las transferencias. Por ello, como señala Yaschine (2019) se estableció un monto máximo de transferencia monetaria (actualizados según la inflación y el cumplimiento de las corresponsabilidades). En México, por ejemplo, los hogares beneficiarios de POP recibían bimestralmente las transferencias monetarias que, de acuerdo con datos de Dávila (2016), oscilaba alrededor del 34% de los ingresos totales de las familia beneficiarias. La cantidad era diferenciada dependiendo de la composición y estructura demográfica del hogar beneficiario.

En suma, el proceso de implementación de POP tuvo que enfrentar varios retos. El primero de ellos fue la selección de los beneficiarios del programa y cómo transmitir que las transferencias monetarias serían sólo un apoyo para salir de la pobreza, más no el medio al que debían recurrir las familias para asegurar ciertos satisfactores básicos. Otro reto, importante, se derivaba de la localización de las familias más vulnerables es las zonas geográficas más alejadas de los centros urbanos. De igual manera, dado que los beneficiarios debían demandar los servicios al Estado, éste último debía contar con la capacidad institucional de ofertar los servicios, lo que significaba ya sea una inversión importante para dotar a dichas localidades con servicios de educación y de salud o, por otro lado, mejorar las instalaciones educativas y sanitarias. Otro reto importante recae en la profesionalización del personal del POP.

Todos estos elementos permiten encontrar que POP, en su etapa de implementación, presenta claras características de una política pública de enfoque *top-down*. Ahora bien, ¿la implementación responde a las demandas teóricas tanto del diagnóstico como de la formulación de la política pública? Para responder a lo anterior, es necesario presentar un compendio de evaluaciones en materia de salud, alimentación, educación, movilidad intergeneracional e inserción laboral de los jóvenes. En otras palabras, el juicio valorativo del POP sólo puede realizarse mediante la evaluación del programa.

LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA. CRÍTICAS Y LOGROS

El último elemento dentro del ciclo de las políticas públicas es la evaluación del programa. La evaluación sirve, a grandes rasgos, para conocer si el programa está generando o no los resultados e impactos que pretende, con lo cual se pueden generar insumos para la mejora del diseño y la operación, para legitimar sus acciones y, en caso de resultados favorables, continuar con su operación. De igual manera, la evaluación permite la construcción de indicadores y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, indispensables para una democracia consolidada.

Uno de los elementos más sobresalientes de POP es que desde el diseño se consideró a la evaluación, por entidades externas e internas, como un pilar dentro del programa (Levy 2004, 2009; Levy y Rodríguez, 2003, 2005). La evolución de las evaluaciones es un proceso que se guía por las evidencias que se extraen de los principales componentes: salud, alimentación y

educación al principio, junto con variables estándar de ingreso y consumo y/o temas que puedan resultar de interés (inserción de jóvenes en el mercado de trabajo, movilidad intergeneracional, trayectoria de vida, entre otros). Existe un amplio consenso entre las diferentes evaluaciones sobre la importancia de continuar con los esfuerzos para abatir la pobreza y la reproducción intergeneracional de ésta (Barakas, 2016). Un programa de la envergadura de POP, con los recursos, padrón de beneficiarios, infraestructura y coordinación intersectorial, interinstitucional y de los diversos órdenes de gobierno tenía que ser rigurosa y continuamente evaluado, cuestión de gran innovación en la política social en México. En este apartado tomaremos las evaluaciones anteriormente realizadas en materia de salud, educación, alimentación, movilidad intergeneracional e inserción laboral de los jóvenes para poder dar un balance sobre los logros, alcances y límites del programa.

Una de las formas más sencillas de evaluar un programa o política pública es medir los cambios de indicadores estándar en su revisión. Por ejemplo, si queremos evaluar si una política de transporte en materia de costos de peajes, podemos comparar cuánta gente usaba el transporte *antes* y *después* de la implementación. Sin embargo, en materia de política social y más aún en políticas focalizadas del tipo de POP (transferencias monetarias condicionadas) existen más elementos a considerar, como veremos más adelante. En principio, según la literatura consultada sobre el tema, las evaluaciones del POP fueron no sólo cuantitativas sino también cualitativas. De acuerdo con Levy (2009) se consideraron cuatro áreas de interés para realizar las evaluaciones al programa: a) el tipo de análisis que se requería; b) el tratamiento y obtención de los datos para las mediciones cuantitativas; c) la metodología empleada en las evaluaciones cuantitativas y cualitativas; y, d) la credibilidad (o replicabilidad) de los resultados.

El tipo de análisis responde dos corrientes de investigación diferentes. El método cuantitativo y el método cualitativo de evaluación (y podríamos decir que desde la concepción misma de las investigaciones) son sumamente diferenciados (Rodríguez Gusta, 2017; Ragin, 2007; King, Kehoane y Verba, 1994). En resumen, la metodología cuantitativa proporciona información sobre variables estándar de observación y para análisis estadístico. Por su parte, la metodología cualitativa tiene sus bases en percepciones, sensaciones, actitudes que generan datos recabados mediante entrevistas a profundidad (generalmente semiestructuradas) y estudios de observación participante. Ejemplos sobre el uso de metodología cuantitativa para la evaluación del POP podrían ser los referentes al crecimiento en el capital humano de los beneficiarios: medir cómo ha cambiado la alimentación, la asistencia escolar y las visitas a los

centros de salud de las familias beneficiarias. Ejemplo de evaluaciones bajo una óptica cualitativa podría ser el referido por Ramírez (2016), aunque destacan por ser los primeros estudios cualitativos los de Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2002, 2003, 2005).

El proceso de tratamiento de los datos es clave para una evaluación efectiva. El proceso de obtención y recolección de datos fue posible por diferentes motivos: la existencia de un programa piloto, las diferentes fases de incorporación y confección del padrón de beneficiarios, la especialización, profesionalización y capacitación de las agencias internas y externas, así como la incorporación de novedosas técnicas estadísticas (por el avance innegable de la tecnología) permitieron la tarea. Para contar con datos estadísticos *confiables* se proyectó la realización de levantamiento de datos de forma sistemática y repetitiva en cortos intervalos de tiempo (una razón para ello eran los vaivenes políticos en México). Asimismo, como la incorporación de comunidades y hogares al programa fue de forma diferenciada, podía considerarse al primer grupo de familias como *grupo de tratamiento* al estar expuestas a los beneficios del programa. Las familias subsiguientes en incorporarse, al hacerse la evaluación, se podrían considerar como *grupo de control* (Levy, 2004, 2009). Sin embargo, después de 2003 se desestimó este tipo de medición experimental por el aumento considerable del padrón de beneficiarios.

La metodología para las evaluaciones variaba dependiendo del rubro que se buscaba evaluar. Sin embargo, generalmente se empleaba el método de *grupo de control* y de *grupo de tratamiento* (hasta 2003). Este proceso presupone lo siguiente:

Si ambos grupos de localidades y hogares se eligen de manera aleatoria, y si en los dos se recolectan observaciones repetidas de las mismas variables para obtener datos antes y después de la ejecución del programa, resulta posible aplicar técnicas econométricas a las bases de datos resultantes para obtener cálculos numéricos aproximados de los impactos del programa (...) La información reunida se complementó con los registros administrativos de las unidades de salud y las escuelas en ambos grupos de localidades (Levy 2009: 70).

Este método, por lo tanto, trata de aislar en la medida de lo posible los efectos puros del programa, ya que los factores de control están incluidos en las regresiones tanto del grupo de tratamiento como del grupo de control (Levy 2009; Hernández Franco, 2008). Para llevar a cabo dichas mediciones, se utilizaron tres estrategias (Parker, 2019; Yaschine, 2019).

La primera, la metodología experimental, se basó en el uso de estimadores comparando los grupos de control y de tratamiento. Una segunda estrategia, de carácter cuasiexperimental, al incorporarse al programa los grupos de tratamiento inicial, se centró en la adición al análisis de nuevos grupos de comunidades en donde el programa aún no operaba, para realizar la comparación con respecto a los ya incorporados. Una problemática que surge de esta metodología es que, eventualmente y debido a la expansión del programa, todas las localidades terminaron siendo de tratamiento, modificando la naturaleza de las comparaciones. Así pues, se optó por realizar comparación entre distintos tiempos de exposición al programa. Por último, se utilizó también otra estrategia cuasiexperimental para medir el impacto a más largo plazo que supuso recurrir a los datos administrativos, ampliando así el registro de la muestra de la evaluación.

El nuevo modelo de evaluación, que partía de un método cuasiexperimental, contaba con diferentes aproximaciones y buscaba diversos resultados. La utilidad de las evaluaciones que siguen una metodología cuasiexperimental radica en tres elementos (Imhoff y Brussino, 2015): a) resultan más sencillos y económicos que los diseños experimentales, ya que las variables y el grupo de control y tratamiento no son asignados aleatoriamente; b) la exposición del problema, la hipótesis a contrastar y los resultados se llevan a cabo en una población delimitada; y, c) se especifica el lugar, el diseño del estudio y el momento de realización del trabajo.

Finalmente, en cuanto a la credibilidad de los resultados de las evaluaciones existe una visión importante de subjetividad. Existieron fuertes controversias respecto a los métodos de medición que vinieron desde diversos ámbitos y desde diferentes posturas. De acuerdo con Hernández Franco (2008), las críticas a la credibilidad de la evaluación partían de tres vertientes: la primera era por parte de la academia, quienes consideraban que el uso de una terminología científica no permitía que un amplio grupo de la población realmente entendiera el programa o sus evaluaciones; otra crítica importante se originaba en la oposición política, quienes consideraban que el uso de grupos de control y de tratamiento no *era ético* y se prestaban para usos propagandísticos y no para evaluar el programa y, finalmente, otra crítica se esbozaba desde la independencia que podrían tener las agencias externas si eran directamente contratadas por el evaluado. Todas estas críticas eventualmente se subsanaron por la cantidad de evaluaciones realizadas al programa.

Ahora bien, presentamos a continuación algunos resultados de evaluaciones realizadas en materia de capital humano. Esto responde a que una de las principales intenciones de nuestra investigación es evaluar si el POP había logrado su objetivo primordial, sustentado en su teoría de cambio: contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza entre la población en condición de pobreza del país. En esta lógica, el desarrollo del capital humano constituye el objetivo central del POP, mientras que lograr la movilidad social y la consiguiente ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza constituyen su fin último.

Las evaluaciones a continuación, si bien son resúmenes generales de los principales componentes del programa, creemos que presentan un panorama general.

En la rama educativa, Parker (2003, 2019) menciona que los resultados varían dependiendo del enfoque de la evaluación, ya que algunos estudios resaltan aumentos en la escolaridad promedio de los beneficiarios, mientras que otros estudios encuentran poca variación en materia de inscripción escolar. En cuanto a la cantidad años escolares completados se encuentra evidencia importante de un avance relevante a partir de la incorporación de las becas para educación primaria, secundaria y media superior. La evidencia es positiva y consistente, aun cuando en pruebas internacionales estandarizadas (por ejemplo, PISA) no se ha mejorado de forma considerable.

Asimismo, como menciona Yaschine (2019), quién recopila los resultados de varias investigaciones sobre el tema⁴⁵, menciona que se obtienen resultados mixtos: hay impactos positivos en ciertas áreas como inscripción temprana, menor deserción y la transición de la escuela secundaria al bachillerato⁴⁶; mientras que todavía se encuentran retos importantes en relación con los temas de trayectoria educativa de los beneficiarios, calidad de las instituciones de enseñanza (deficiencias en infraestructura, equipamiento, recursos y personal) y el aprendizaje logrado.

En términos de alimentación, los datos que resume Levy (2009) arrojan que los impactos del programa presentan resultados diversos: en primer lugar, los estudios presentan bajo impacto en la disminución de anemia en los niños participantes del Programa; en segundo lugar, se mantienen los niveles del consumo en los niños y adolescentes así como un aumento en el

⁴⁵ Parker, 2005; Parker, Berman y Todd, 2005; Todd, Gallardo y Parker, 2005; Parker y Berman, 2008; Parker y Todd, 2017; Parker y Vogl, 2018; y, Parker y Rojas, 2018.

⁴⁶ La estructura de la educación en México es la siguiente: 6 años de formación primaria, 3 años de formación secundaria y 3 años (generalmente) del bachillerato.

consumo de alimentos de la familias; y, en tercer lugar, un aumento considerable en problemas de obesidad y sobrepeso en los beneficiarios. Lo anterior puede ser consecuencia de hábitos de consumo *anteriores* al programa, sobre todo en productos con altas dosis de azúcar y con poca valía nutrimental.

Por su parte, la evaluación de Neufeld y otros (s/f) apunta a una avance significativo en el consumo calórico de los niños y jóvenes beneficiarios del programa, así como un aumento considerable del peso y la talla de estos. También, presenta una distinción clave sobre el *impacto* del POP: es de mayor magnitud cuando los niños se incorporan en el programa desde edad temprana. De igual forma, Yaschine (2019), retomando diversas evaluaciones⁴⁷, menciona que se ha documentado un *impacto* positivo del POP en indicadores como talla, peso y anemia en niños y mujeres embarazadas.

Dentro del componente de salud, las principales evaluaciones presentan diversos resultados. Por una parte, este componente ha contado con continuidad en cuanto a sus prestaciones de servicios: un paquete básico de salud, pláticas de salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños, jóvenes, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Esto se encuentra en sintonía con los resultados a largo plazo que presentan Gutiérrez, Shamah-Levy, Bertozzi y Rivera-Dommarco (2019), quienes además mencionan que “la movilidad positiva en salud se plantea como un resultado adecuado estado de nutrición y de salud”. Asimismo, se han reducido los indicadores de mortalidad y morbilidad en las regiones rurales y se ha retrasado la edad en que se tiene el primer hijo (Andalón, 2011⁴⁸).

Las evaluaciones realizadas en el componente de salud muestran mejoras importantes en aspectos significativos aun cuando se presenten problemáticas asociadas al sobrepeso y obesidad en niños y jóvenes. Asimismo, aparece la recurrente noción de la necesidad imperiosa de aumentar la cobertura, infraestructura y calidad de los servicios de salud.

En otro tenor, la adición del componente de vinculación en Prospera, cuenta con pocas evaluaciones *per sé* pero se pueden hacer algunos tratamientos de la información. Dada la naturaleza *top-bottom* del programa, la capacidad de cooperación interinstitucional del programa de por sí ya compleja (Cabrero, 2000; Yaschine, 2015), aumentó al incorporar a la

⁴⁷ Neufeld, García Guerra y Leroy, 2005; Neufeld y otros, 2008; Neufeld, García y Quezada, 2010; Shamah, Morales, Rivera y Hernández, 2016; y, Parker y Todd, 2017.

⁴⁸ Citado en Gutiérrez, Shamah-Levy, Bertozzi y Rivera-Dommarco (2019).

STPS. El componente de vinculación trajo cambios al programa que pretendían fomentar la educación superior, la capacitación para el trabajo y la inserción laboral y productiva de los beneficiarios (Rubalcava, 2016). Lamentablemente, el efecto positivo que podrían tener dichas intenciones se dio en un marco de escaso crecimiento económico y baja creación de empleos.

Por su parte, y siguiendo lo expuesto por Acevedo, Ortega y Székely (2019), otra serie de estudios buscan encontrar evidencia de que el programa logra cumplir con su fin último: romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

A partir de lo anterior, entendemos que dentro de la evaluación del programa no podemos dejar pasar por alto si esté logró que sus beneficiarios, en especial niños y jóvenes, contarán con las herramientas para competir por mejores puestos de trabajo dentro de la esfera ocupacional.

Partimos de la siguiente premisa:

por medio del desarrollo del capital humano de la siguiente generación y los rendimientos que ello conllevaría en términos de mejora de la inserción laboral se favorecerá la ruptura de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. En otras palabras, Oportunidades supone que mediante el incremento del capital humano (con énfasis en la educación) de los niños y jóvenes beneficiarios se logrará disminuir la desigualdad de oportunidades y, por lo tanto, los jóvenes beneficiarios tendrán acceso a mejores posiciones laborales que sus padres y podrán competir con los demás jóvenes por los puestos de trabajo con base en su mérito y con menor influencia de sus condiciones de origen (Yaschine, 2015: 113-114)

Los datos presentados sobre movilidad intergeneracional⁴⁹ en México para jóvenes beneficiarios del programa exponen conclusiones interesantes. Con ello en mente, el compendio de los ejemplos presentados en la **TABLA 1** privilegia la inserción laboral como vehículo para obtener mejores posiciones laborales en la escala social que sus padres.

El estudio de González de la Rocha (2008) observa que no existe un cambio significativo en cuanto a la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios aún cuando hay un aumento en el tiempo destinado a la educación y en los grados de estudio completados. Los estudios de Behrman, Parker y Todd (2009, 2011) presentan un cambio significativo en el tipo de empleo de las mujeres beneficiarias al transitar de un trabajo agrícola a uno no agrícola. Este cambio se acentúa por el tiempo de permanencia en el programa por seis años. Por su parte, los

⁴⁹ A grande rasgos, la movilidad intergeneracional como el cambio de posiciones en la esfera laboral entre padres e hijos.

hallazgos de Rodríguez-Oreggia y Freije (2012) denotan que el tiempo de exposición del programa en hombres genera un aumento significativo para estar empleado aunque no hay evidencia clara sobre el impacto en jóvenes dentro del cohorte de edad de 17 a 25 años. Para Parker, Rubalcava y Teruel (2012) el programa no tiene efecto alguno para mejores oportunidades laborales. Yaschine (2015) explica que el programa ha cerrado brechas dentro del componente educativo, pero dicho cambio no se asocia con mejores oportunidades laborales para los beneficiarios. En otros estudio de Yaschine, en conjunto con Vargas y Huffman (2019):

La mitad de los jóvenes lograron ascender respecto a su ocupación de origen, pero presentan una alta probabilidad de tener una ocupación en el estrato de menor jerarquía, experimentan una fuerte herencia ocupacional y barreras para el ascenso social. Las variables relacionadas con el origen social inciden de forma importante sobre el destino ocupacional de los jóvenes, si bien su educación, su primera ocupación y sus propias habilidades cognitivas son factores que, en su conjunto, tienen un mayor peso y podrían reducir el efecto de los orígenes sociales sobre los destinos ocupacionales (2019: 1)

Por último, los estudios tanto de Parker y Vogl (2018) y de Kugler y Rojas (2018) enseñan que el programa ha generado aumento de ingresos, mayor niveles de escolaridad y posibilidad de contar con empleo para las mujeres jóvenes beneficiarias. Los elementos anteriores se presentan con menor magnitud entre los hombres.

TABLA 1. PRESENTACIÓN DE EVALUACIONES DE RESULTADOS EN MATERIA DE MOVILIDAD INTERGENERACIONAL E INSERCIÓN LABORAL DE JÓVENES PARA MÉXICO	
Referencia	Resumen de los principales resultados
González de la Rocha (2008)	Mediante un estudio cualitativo de trabajo etnográfico de campo en el que participó la primera cohorte de beneficiarios del programa, la mayoría de los jóvenes entre 15 y 25 años expresaron que su principal actividad es estudiar, y el 8.3% asistían a educación superior. Sin embargo, según el estudio, los beneficiarios del programa no reflejan mejoras en la inserción laboral.
Behrman, Parker y Todd (2009, 2011)	Los resultados sugieren que los participantes con mayor exposición al programa tienen 0.2 más grados finalizados que aquellos con menos exposición. Aunque no obtuvieron diferencias significativas en pruebas de rendimiento entre los dos grupos, sí encuentran evidencia de que el programa aumentó la participación laboral de las mujeres expuestas al menos a seis años del programa y contribuyó al cambio en la participación de actividades agrícolas a actividades no agrícolas.
Rodríguez-Oreggia y Freije (2012)	Los autores no obtienen un efecto estadísticamente significativo en la probabilidad de estar empleado como resultado de diferentes tiempos de exposición, aunque sí encuentran un efecto positivo en el salario de los hombres beneficiarios que estuvieron expuestos al programa al menos seis años. En cuanto a movilidad ocupacional, los resultados muestran que el programa tiene un impacto limitado en los jóvenes de entre 14 y 25 años.

Parker, Rubalcava y Teruel (2012)	Analiza las características de movilidad ocupacional intergeneracional para jóvenes beneficiarios del programa. El estudio identifica que el programa ha tenido efectos positivos para los participantes, principalmente en cerrar las brechas de escolaridad, aunque todavía se encuentran en desventaja en comparación con el resto de la población. Asimismo, los resultados no muestran que el programa esté asociado a mejores oportunidades laborales ni cambios en el estatus ocupacional de los beneficiarios.
Yaschine (2015)	Analiza las características de movilidad ocupacional intergeneracional para jóvenes beneficiarios del programa. El estudio identifica que el programa ha tenido efectos positivos para los participantes, principalmente en cerrar las brechas de escolaridad, aunque todavía se encuentran en desventaja en comparación con el resto de la población. Asimismo, los resultados no muestran que el programa esté asociado a mejores oportunidades laborales ni cambios en el estatus ocupacional de los beneficiarios.
Parker y Vogl (2018)	Los resultados muestran que la mayor exposición al programa está asociada a un incremento de 1.4 más años de escolaridad. Para las mujeres, la exposición más prolongada aumenta la participación y los ingresos laborales, así como las horas trabajadas y la transición de empleo informal a formal –entendido como acceso a un seguro social–. Para los hombres, los efectos también son positivos y significativos, pero en menor magnitud.
	Los autores encuentran efectos positivos de la exposición sobre la asistencia escolar, la finalización de la escuela secundaria y el acceso a educación terciaria (al menos un año). Además, observan que una exposición más prolongada al programa tiene un efecto en la probabilidad de estar empleado y en el número

Kugler y Rojas (2018)	de horas trabajadas por semana. Asimismo, mayor exposición se asocia a una mejora en la calidad del empleo, incluyendo una probabilidad más grande de tener un contrato de trabajo y beneficios no salariales, así como un mayor salario por hora. Los resultados obtenidos son de mayor magnitud para los hombres que para las mujeres.
-----------------------	--

Fuente: Elaboración propia, con datos de Acevedo, Ortega y Székely (2019)

En general, las diversas evaluaciones realizadas al programa coinciden en señalar que esta iniciativa tuvo un impacto positivo sobre la nutrición, la salud y la escolaridad de las familias beneficiarias. No obstante, diversos acontecimientos ajenos al programa como fueron los efectos de la crisis económica global de 2008-2009 y las repercusiones del modelo económico en la esfera de trabajo (creando trabajos poro remunerados, precarizados y de baja calidad técnica) pusieron en duda sus logros.

En suma, las evaluaciones del programa han corrido bajo dos senderos: se reconoce, claramente, que han mejorado los indicadores respectivos a educación, salud y alimentación de las familias beneficiarios, así como una disminución de los niveles de pobreza monetarias (Coady, 2010; Hernández y Gutiérrez, 2019). Un elemento importante del POP, siguiendo a Hernández y Gutiérrez:

el contexto en el que emergió el POP, aunado al hecho de que su objetivo central es de largo alcance, se tradujo en la definición de una agenda de evaluación que se propuso mostrar, en primer lugar, la efectividad del programa para generar los resultados esperados. Con base en los resultados de corto plazo en la población rural beneficiaria, en segundo lugar, dicha agenda buscó evidenciar la capacidad potencial del POP para alcanzar su objetivo de largo plazo. Esta evaluación también tuvo un papel estratégico al contribuir a generar consenso en torno al enfoque de política pública propuesto por el programa (2019: 427).

El balance que podríamos hacer, con los datos obtenidos, está en consonancia con la mayoría de las investigaciones. El programa funciona, pero no es herramienta suficiente para que las familias cuenten con las capacidades suficientes para *salir* de la situación de pobreza. Apostar *solamente* a las transferencias monetarias condicionadas es un error político y en materia de política pública. Como vimos anteriormente, las políticas de transferencias monetarias condicionadas son una herramienta de un modo focalizado de hacer política social; más no una política social por sí mismas.

CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue presentar la parte *práctica* del ciclo de las políticas públicas. Si el problema está bien definido, entonces trazar la hoja de ruta para disponer de los recursos

que ofrece el Estado para resolverlo se facilita. En el caso de la pobreza, la herramienta utilizada por México y después replicada en otros países fue la de las transferencias monetarias condicionadas.

Consideramos que el proceso de implementación de POP recae sobre el esquema de políticas *top-down* por varias razones: i) la centralización del Programa en la Coordinación Nacional; ii) la profesionalización del aparato burocrático para la selección del padrón de beneficiarios; iii) la coordinación intersectorial entre varios ministerios; y, iv) un presupuesto derivado de la administración central.

Dentro de POP, la implementación estuvo ordenada bajo los preceptos de la focalización y el gasto eficiente de los recursos. La focalización fue en dos etapas: una geográfica referencial, para localizar a las localidades más pobres y/o con mayor incidencia de pobreza; y, una selección dentro de esas localidades a las familias más vulnerables y/o en situación de pobreza extrema. Este trabajo, que fue la confección del padrón de beneficiarios, se realizó a nivel nacional y mediante el uso de técnicas de medición, así como de encuestas especializadas. Estos dos elementos dan cabida, también, a reconocer que la implementación buscó profesionalizar a los servidores públicos que operaron el POP. De igual manera, a medida en que el padrón de beneficiarios aumentaba en cobertura de familias beneficiarias, la implementación tuvo el gran reto de mantener los bajos costos de operación y de modernizar la entrega de las transferencias (Hernández Franco, 2008).

Asimismo, uno de los principales retos de la implementación fue *corroborar* las corresponsabilidades de los beneficiarios. La corresponsabilidad pone a los beneficiarios como sujetos activos en el proceso de *salir* de la pobreza. Por ello, solamente aquellas familias que contaban con las características para ser parte del padrón de beneficiarios y cumplían con los requisitos de asistencia escolar y visitas periódicas a centros de salud continuaban con los beneficios. Lo anterior se fundamenta en que el programa, las transferencias monetarias condicionadas, “tendrían como objetivo proporcionar a las familias únicamente una base de recursos a partir de la cual estarían en condiciones de emprender acciones para alcanzar su autosuficiencia económica” (Yaschine, 2015).

Por otra parte, la evaluación del programa fue fundamental para continuar con los esfuerzos en el combate contra la pobreza. El POP fue uno de los programas más evaluados dentro de la política social de México (Yaschine, 2015) y ello ha generado una gran cantidad de datos

que permitieron que el programa sobreviviera a cuatro administraciones diferentes y operará por cerca de 20 años, un hito en la política social del país.

Las evaluaciones cuantitativas del programa han corrido bajo dos senderos: un método experimental utilizado hasta 2003, momento en que cuando el grupo de control se había incorporado y se dio paso a un método cuasiexperimental que, en distintos formatos, se siguió en todas las evaluaciones subsiguientes. Asimismo, se realizaron evaluaciones cualitativas a lo largo de la operación del programa.

Cabe recalcar que tanto la implementación como los métodos de evaluación parten de la formulación y/o diseño de la política pública y que deben de responder a los objetivos de ésta. En el caso de POP, el fin último era romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en el capital humano de las familias. Compartimos la apreciación que hacen Aguilar, Barnard y De Giorgis:

El consenso general que surge de la literatura es que PROSPERA ha logrado mejoras importantes en el corto y mediano plazo como resultado de un mayor capital humano, flujos de ingresos más estables e inversiones rentables en activos y ocupaciones (2019: 8).

En los principales indicadores de capital humano el POP ha cumplido con algunos de sus objetivos, pero los resultados son mixtos y, a nuestra apreciación, algo parcos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la precondition necesaria para el funcionamiento, tanto del programa como de su teoría del cambio, era un modelo de desarrollo dinámico y un crecimiento sostenido de la economía. Éstas dos últimas condiciones no fueron las más favorables, pero como indica Cortés (2015), si analizamos los datos bajo una lógica contrafactual (es decir, suponer que el programa no hubiera existido) tendríamos una mayor cantidad de población en situación de la pobreza.

En cuanto a los cambios y continuidades del programa en su etapa de implementación y evaluación encontramos los siguientes hallazgos:

1. La implementación presenta grandes rasgos de continuidad dentro del POP. Los macroprocesos se fueron adaptando a los cambios tecnológicos y facilitaron la incorporación al programa, la distribución de los bienes y servicios, y la certificación (o recertificación de los beneficiarios). En el caso de Prospera, la evidencia de los nuevos componentes de vinculación no es significativa como para hacer un análisis ponderado.

Por otra parte, los problemas de coordinación interinstitucional se fueron superando poco a poco, cambiando así la visión de Cabrero (2000) donde privaban las competencias entre instituciones y las rivalidades personales de funcionarios hacia la de Mir y Veraza (2019) y Cejudo y Michel (2019) donde imperaban los mecanismos necesarios para el funcionamiento del programa. Sobre esto último, la evidencia más significativa la encontramos en la narración de los hechos que hace Hernández Franco (2008) que mencionamos arriba.

2. El tema de la evaluación, central al programa, tuvo cambios importantes debido a la naturaleza y metodología de los estudios que se realizaron del programa. El tránsito de un método experimental a uno cuasiexperimental se presenta como el punto que sostiene la afirmación anterior.

Por último, para finalizar el capítulo y pasar así a las conclusiones de la investigación, consideramos que el reto que supuso la implementación y evaluación de un programa de las magnitudes con las que cuenta POP fue un punto de quiebre importante en la forma de hacer política social en el país.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se presentaron una serie de ideas para justificar por qué el problema de la pobreza es uno de los temas centrales dentro de la agenda pública en México. Este grave problema tiene que ser atendido por el Estado con prontitud y eficiencia. Lo anterior parte de la consideración de que uno de los valores centrales que debe guiar a una sociedad que está transitando hacia la modernidad como México debe ser el atender los altos niveles de pobreza que existen en el país. Las siguientes reflexiones se desprenden de lo que hemos expuesto en la investigación.

Definitivamente, el México de 1997 y el de 2018 no es el mismo y, posiblemente, una de sus pocas semejanzas sean los niveles de pobreza que vivió la población en esos dos momentos históricos. Alrededor de tres décadas de reformas económicas y políticas, de la vigencia del TLCAN, de la instauración de un modelo neoliberal han transformado al país como más urbano, relativamente más democrático e integrado al mundo ya globalizado. Sin embargo, persisten algunas prácticas políticas que no permiten que el crecimiento económico, si bien escaso, se presente como desarrollo económico y social. Dentro de ese abanico de oportunidades (el *boom* demográfico, los inmensos yacimientos petroleros, las minas de litio y los inmensos recursos naturales del país), de continuos desfalcos al erario público, de buenas ideas con malos desempeños, de reformas estructurales (como la fiscal, la de telecomunicaciones o energética) con potencial pero inconclusas, de programas ideados con perfección técnica pero ajenos a la realidad, de salarios ostentosos y derroches vergonzosos de recursos públicos a manos de la clase política (sin importar el signo político); uno de los problemas más notorios y persistentes además de la corrupción sigue siendo la pobreza y la desigualdad.

En México, durante la época de la consolidación del Estado nacional, se buscó que la política social funcionara como el conducto aglutinador del pacto entre la élite gobernante y los trabajadores. La creación del IMSS, en 1949, y luego del ISSSTE, en 1953, mostraron que era posible supeditar, en parte, la política económica a las demandas de los trabajadores.

Con la instauración de un régimen dual (1940-1982) que excluyó a gran parte de la población no asalariada, el Estado buscó compensar usando programas que intentaron solventar las diferencias. Programas como PIDER, COPLAMAR y SAM se presentaron como soluciones, a plazo sexenal, con miras a mejorar las condiciones de pobreza extrema de los grupos menos beneficiados por la expansión de la industria y de las urbes metropolitanas gracias al modelo imperante en América Latina: la industrialización por substitución de importaciones.

Sin embargo, al verse agotado dicho modelo, propiciado en México por la bonanza petrolera, se acentúa aún más el régimen dual y se exacerban las diferencias entre los trabajadores asalariados y aquellos que no cuentan con ninguna forma de protección social.

Un punto de inflexión sumamente importante es la crisis de la deuda de 1982 que afectó a casi toda la región. En el caso de México, la creciente burocracia estatal fue vista como una causante de la crisis. Esto, aunado a las políticas neoliberales, permitió que el Estado se retirara paulatinamente de la política social y el mercado asumiera roles ajenos a los económicos. El gasto social disminuyó y se desmantelaron algunos programas sociales dando por sentado que el incipiente Estado de Bienestar mexicano estaba en su ocaso. En 1988, con la entrada de un nuevo grupo dirigente al partido hegemónico y a pesar del cuestionamiento social de las elecciones federales, se comienza a transitar un camino donde el viejo régimen de protección social no termina de morir y el nuevo modelo político-económico de hacer política social no termina de nacer. Como hemos relatado, el uso político-electoral de Pronasol en el gobierno de Salinas de Gortari, la entrada en vigor del TLCAN, la devaluación económica de 1994 y la violencia en año electoral presagiaban un colapso del país. La pobreza, a niveles sumamente elevados, la desigualdad aumentando y el prospecto de crisis dieron oportunidad al gobierno de Zedillo de innovar en materia social.

Un resumen de lo anterior lo expone Yaschine:

A nivel de Estado es determinante la existencia de un sistema de protección social débil y segmentado que otorga accesos diferenciados a la población, excluye a una parte de ella y actúa a favor de la perpetuación de las desigualdades sociales; una estrategia de desarrollo social que, si bien ha invertido cuantiosos recursos y está integrada por numerosos programas, está desarticulada y no ha logrado vincular de forma efectiva las políticas universales (en materia de educación, salud, protección social, entre otras), los programas focalizados y las políticas laboral y económica de tal forma que se garantice el cumplimiento de los derechos sociales de la población (2015: 288).

El Programa de Educación, Salud y Educación (Progresá) así como su evolución en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y Prospera. Programa de Inclusión Social (Prospera) compartieron muchos vínculos en su diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Buscaban, mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas, que las familias invirtieran en el capital humano de la próxima generación para que pudieran obtener mejores dividendos en el futuro. Era una operación riesgosa, ya que significaba romper con los modelos clásicos del asistencialismo. El proceso de diseño, formulación, adopción, implementación y evaluación del POP tenía como punto de

partida que: a) las transferencias implicaban un aprovechamiento mejor del dinero público; b) las condicionalidades implicaban una lógica de corresponsabilidad; c) la selección de beneficiarios incluía aspectos técnicos que impedían el uso discrecional de recursos; d) los apoyos se encontraban *blindados* electoralmente; e) las familias eran consideradas agentes de cambio por su libertad de elegir en qué y cómo gastar el estipendio; y, f) las constantes evaluaciones de impacto proporcionaban suficiente evidencia de que el programa funcionaba en el corto y mediano plazo para mejorar las condiciones de pobreza de las familias beneficiarias.

El POP, en el nivel de diagnóstico, formulación y adopción buscaba responder con creces a fortalecer el sistema de protección social en México mediante el uso de las políticas de transferencias condicionadas, herramienta que por *sí sola* no es instrumento suficiente para satisfacer el cumplimiento de los derechos sociales de la población. Para que las PTMC funcionen a su cabalidad se necesitan condiciones económicas favorables, las cuáles distan mucho de las que existieron en México desde su implementación. La economía mexicana, tan dependiente de la estadounidense, sufrió graves alteraciones en la década pasada (como casi todo el mundo, por la crisis inmobiliaria de 2008-2009) condicionando así el mercado de trabajo para miles de personas.

Asimismo, el POP en su lógica de implementación (*top-bottom*) presentaba fenómenos positivos y negativos. Lo más rescatable, consideramos, fue la profesionalización de la burocracia del programa y los canales de comunicación intersectorial entre las dependencias gubernamentales involucradas, así como los “puentes” trazados entre los diferentes órdenes de gobierno. La naturaleza *top-bottom* del programa, en un sistema presidencial y de poder vertical, permitió la participación de otros actores (gubernamentales) y estuvo abierta, poderosamente, a las evaluaciones internas y externas.

El POP, en su carácter de PTMC, tuvo un impacto en el corto y mediano plazo de las familias al otorgarles una cantidad extra de ingresos. Al aumentar el ingreso de las familias, y con el correcto cumplimiento de las corresponsabilidades, éstas podrían *con su propio esfuerzo* lograr mejorar su calidad de vida y, eventualmente, sortear la pobreza. Al menos, esa fue la teoría del cambio que sostuvo el programa. Por su parte, los criterios de eficiencia y eficacia, así como la maximización utilitaria de los recursos gubernamentales, es uno de los argumentos más importantes para entender la continuidad del POP durante casi dos décadas.

En otras palabras, la apuesta y aplicación sin miramientos de las “reformas estructurales” emanadas del Consenso de Washington acentuó la problemática de la pobreza y la desigualdad de los mexicanos más pobres. El programa comenzó a funcionar más como un paliativo al efecto que tuvieron sobre las familias

más pobres las políticas económicas neoliberales. La transferencia monetaria dejó de ser un medio para superar, con el trabajo (el “echaleganismo”), la condición de pobreza y se transformó en una *necesidad* para la subsistencia de las familias (Boltvinik, Damián y Jaramillo, 2019). La adición de más transferencias y del aumento del estipendio mensual fueron medidas del gobierno mexicano (ya bajo administraciones de la derecha) para seguir en el combate contra la pobreza extrema. Asimismo, a medida en que el programa avanzaba y se consolidaba como la estrategia a seguir para el combate a la pobreza se le fueron agregando diferentes intervenciones. El programa no continuó siendo una de las herramientas dentro del abanico de las políticas sociales en México, sino que se transformó en la *política social* del país.

En este sentido, no sorprende que el conjunto de evaluaciones presente resultados similares. Se encuentran mejoras en los indicadores generales de educación, salud y alimentación pero se reconoce que la calidad de los servicios no es de la mejor calidad. Por otra parte, no hay evidencia suficiente que sustente que el desarrollo del capital humano implique que los niños y jóvenes transiten a mejores empleos. Esto, aunado a un modelo de desarrollo que no logró los objetivos esperados, minó algunos de los logros del programa. En otra palabras, la evaluación del programa arrojó una serie de resultados que proponen una dicotomía interesante: el programa funciona pero sus resultados son mixtos y parcos. No obstante, consideramos que el programa debería haber continuado con algunas modificaciones que proponemos a continuación:

- Para eliminar el componente de exclusión/inclusión, el programa debe ampliarse al conjunto entero de la población. Podría, en todo caso, otorgar mayores transferencias a los más pobres. Sería, digamos, transitar a una renta básica para la población.
- Potenciar los objetivos iniciales del programa: apoyos en educación, salud y alimentación.
- Eliminar las corresponsabilidades como método de incumplimiento, y eventual salida, del programa.

Por otra parte, consideramos que la discusión presentada podría nutrirse de análisis complementarios. En primer lugar, si bien el POP fue un solo programa que duró cerca de veinte años en operación y sobrevivió a tres administraciones de distinto signo político (algo realmente inusual en la política mexicana), sí es importante aclarar que el programa se enmarcó en diferentes estrategias de política social. Sería interesante analizar el rol que tuvo el programa en el marco de cada una de dichas estrategias.

Otro eje de análisis que podría nutrir a la investigación sería analizar como los cambios políticos, demográficos y sociales en México, así como sucesos extraordinarios (como la crisis internacional de 2008, la “gripe mexicana” de 2009 o los movimientos telúricos de 2017), afectaron o implicaron modificar los mecanismos de implementación del programa. Asimismo, la revolución tecnológica debe contarse como otro factor de incidencia en la implementación del POP.

Finalmente, consideramos que Progres-Oportunidades-Prospera es un parteaguas tanto en la forma de entender y hacer política social en México, como en la manera de combatir la pobreza. Si bien el programa logró mejorar los diversos indicadores de capital humano de sus beneficiarios, por sí sólo fue incapaz de *sacarlos* de la pobreza o romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Además, un ambiente económico adverso jugó en contra de las posibilidades del programa de ser altamente exitoso. Con ello en mente, los resultados fueron modestos, en el mejor de los casos. La pobreza y la desigualdad siguen siendo cotidianas para millones de mexicanos. Como menciona Cordera (2017), el derrumbe del mito neoliberal (autorregulación de los mercados) es necesario para que el Estado recobre su rol de promotor de la economía y la redistribución social. Es la hora de la igualdad y las políticas sociales (amplias e integrales) son el vehículo mediante el cual se puede lograr. El POP fue un buen programa, a secas. Transitar y, de paso, romper con la lógica neoliberal, es el gran reto que enfrenta la política social en México.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Accinelli, Elvio, Brida, Juan y Silvia London (2007); *Crecimiento económico y trampas de pobreza: ¿cuál es el papel del capital humano?* en Investigación Económica, volumen LXVI, número 261, México.
2. Acevedo, Ivonne; Ortega, Araceli y Székely, Miguel (2019); *Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México* en Yaschine, Iliana y otros; El Progreso-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
3. Acuña, Carlos (compilador) (2007); *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, Argentina.
4. Acuña, Carlos (compilador) (2014); *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Siglo XXI, Argentina.
5. Adelantado, José y Scherer, Elenise (2008); *Desigualdad, democracia y políticas focalizadas en América Latina* en Revista Chilena de Administración Pública, número 11, Chile.
6. Agis, Emanuel (2010); *Asignación Universal por Hijo en Argentina: Resultados Preliminares y Algunas Reflexiones*, Desayuno INSECAP, Chile.
7. Aguilar, Arturo, Bernard, Cristina y Giacomo Di Giorgi (2019); *Long-Term Effects of PROSPERA on Welfare*, Documento de Trabajo, Banco Mundial, Estados Unidos.
8. Aguilar Camín, Héctor y otros (2018); *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Debate, México.
9. Aguilar, Luis (2000); *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
10. Aguilar, Luis (2009); *Marco para el análisis de las políticas públicas* en Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (coordinadores), Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México.
11. Amable, Bruno (2010); *Morals and politics in the ideology of neo-liberalism* en Socio-Economic Review, volumen 9, número 1, Estados Unidos.
12. Arditi, Benjamín (editor) (2005); *¿Democracia postliberal? El Espacio político de las asociaciones*, Antrophos-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
13. Aronson, Paulina (2007); *El retorno de la teoría de capital humano* en Fundamentos de Humanidades, volumen VIII, número 16, Argentina.
14. Atkinson, Anthony (2016); *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
15. Banegas, Israel (2015); *Lo fugitivo permanece y dura: reexaminar los conceptos de racionalidad tecnocrática y racionalidad político, a propósito del programa Progreso/Oportunidades*, en Cortés, Fernando (coordinador); Temas de Políticas Social de México y América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-El Colegio de México, México.
16. Barajas, Gabriela (2001); *Las políticas de administración de la pobreza en México. Ayer y hoy*, El Colegio de México, México.

17. Barajas, Gabriela (2002); *Políticas de atención a la pobreza en México: 1970-2001: de populistas a neoliberales*, Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 7, N°20, Venezuela.
18. ----- (2016); *Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México?* en Gestión y estrategia, número 50, México.
19. Barba, Carlos (2004); *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington* en Espiral, volumen XI, número 31, México.
20. Barba, Carlos (2005); *Paradigmas y regímenes de bienestar*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, México.
21. ----- (2009); *Los estudios sobre la pobreza en América Latina* en Revista Mexicana de Sociología, número 71 (especial), México.
22. Barba, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (2012); *La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas neoliberales* en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 22, Uruguay.
23. Barrón, Karla, Gómez Claudia y Pedro Orozco (2015); *Desarrollo e igualdad de oportunidades en México: una evaluación por cuantiles del Programa Oportunidades* en Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública, volumen 8, número 15, México.
24. Bastagli, Francesca et. al (2016).; *Cash Transfers: what does the evidence say? A rigorous review of program impact and of the roles of design implementation features*, Overseas Development Institute, Reino Unido.
25. Becerra, Ricardo (2018); *Más allá del Consenso de Washington. La ineficiencia de los gobiernos en Aguilar Camín, Héctor y otros.; ¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Debate, México.
26. Beltrán, Ulises (2003); *Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000* en Política y Gobierno, volumen X, número 2, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.
27. Birdsall, Nancy, Felipe Valencia Caicedo, and Augusto De la Torre (2010); *The Washington consensus: assessing a damaged brand*, The World Bank, Estados Unidos.
28. Boltvinik, Julio, Damián, Araceli y Máximo Jaramillo (2019); *Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progres-Oportunidades-Prospera (POP)* en Yaschine, Iliana y otros; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
29. Boneti, Lindomar (2017); *Políticas públicas por dentro*, Colegio Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina.
30. Buendía, Jorge y Somuano, Fernanda (2003); *Participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México* en Política y Gobierno, volumen X, número 2, CIDE, México.
31. Bustelo, María (2003); *¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?* en Bañón, Rafael; La evaluación de la acción y las políticas públicas, Editorial Díaz de Santos, España.
32. Cabrero, Enrique (2000); *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes* en Gestión y Política Pública, volumen 9, número 2, CIDE, México.
33. Calva, José Luis (2006); *Hacia una nueva estrategia económica*_en Solana, Fernando

- (coordinador); *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, FCE, México.
34. Candía, José Miguel (1998); *Exclusión y pobreza: la focalización de las políticas sociales en Estudios Políticos*, número 17, México.
 35. Carpizo, Jorge (1978); *Notas sobre el presidencialismo mexicano en Revista de Estudios Políticos*, número 3, México.
 36. Carrasco, Rosalba y Provencio, Enrique (1988); *La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias en Investigación Económica*, México.
 37. Casar, María Amparo (2010); *Sistema Político Mexicano*, Oxford University Press, México.
 38. Casar, María Amparo (2019); *El Gran Benefactor en Nexos: Sociedad, Ciencia y Literatura*, Blog de Redacción, México.
 39. Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (2002); *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México.
 40. Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (2002); *El asedio a la política; los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Fundación Konrad Adenauer, Argentina.
 41. Cena, Rebeca (2013); *Políticas sociales en la Argentina Actual: AUH ¿una nueva configuración en la intervención sobre la cuestión social?*, ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Documento recuperado: <http://www.aacademica.org/000-038/502>
 42. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006); *Gasto Destinado al Desarrollo Social 2000-2006*, Cámara de Diputados LX Legislatura, México.
 43. Chahbenderian, Florencia (2014); *Reflexiones en torno las Políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas en De Sena, Angélica (editora); Las Políticas hechas cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Estudios Sociológicos Editora, Argentina.
 44. Coady, David (2000); *La aplicación del análisis social costo-beneficio a la evaluación de Progresá*, International Food Policy Research Institute, Estados Unidos.
 45. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003); *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Estados Unidos.
 46. CEPAL (2016); *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Chile.
 47. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la Información de Desempeño Presentada por el programa*, México 2014. Documento recuperado: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/eval_esp/2012/oport_informe_completo_2012_2013.pdf
 48. CONEVAL; *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*, México 2014. Documento recuperado: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
 49. CONEVAL; *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*, México 2017. Documento recuperado: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf
 50. Cordera, Rolando (1996); *Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social* en

- Inchaustegui, Teresa y otros; Las políticas sociales en México de los años noventa, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés Editores, México.
51. Cordera, Rolando (2008); *Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México*, en Nueva Sociedad, número 215, Argentina.
 52. Cordera, Rolando (2017); *La perenne desigualdad*, FCE, México.
 53. Cordera, Rolando y Flores, Camilo (2009); *De crisis a crisis: del cambio de régimen económico al derrumbe global (trayectoria y contexto)* en Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador), México ¿un nuevo régimen político?, Siglo XXI, México 2009.
 54. Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo (1999); *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza*, Facultad de Economía, UNAM, México.
 55. Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo (2005); *Los temas del desarrollo* en Nexos: Sociedad, Ciencia y Literatura, volumen 27, número 330, México.
 56. Cortez, Carlos; Landázuri, Gisela; Moreno, Patricia (1993); *Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural*, Política y Cultura, núm. 3, invierno, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
 57. Cortés, Fernando (2002); *Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso* en Papeles de Población, número 31, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población-Universidad Autónoma del Estado de México, México.
 58. Cortés, Fernando (coordinador) (2015); *Temas de Políticas Social de México y América Latina*, UNAM-El Colegio de México, México.
 59. Cortés, Fernando (2015^a); *Introducción* en Cortés, Fernando (coordinador); Temas de Políticas Social de México y América Latina, UNAM-El Colegio de México, México.
 60. Cortés, Fernando (2015^b); *La relación entre el gasto social y la pobreza a debate* en Cortés, Fernando (coordinador); Temas de Políticas Social de México y América Latina, UNAM-El Colegio de México, México.
 61. Cosío Villegas, Daniel y otros (2005); *Historia General de México, versión 2000*, El Colegio de México, México.
 62. Dallorso, Nicolás (2013); *La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas* en Estudios Sociológicos, volumen XXXI, número 91, México.
 63. Dávila, Laura (2016); *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México.
 64. De Sena, Angélica (editora) (2014); *Las Políticas hechas cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Estudios Sociológicos Editora, Argentina.
 65. De Sena, Angélica y Cena, Rebeca (2014); *¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de una respuesta* en De Sena, Angélica (editora); Las Políticas hechas cuerpo y lo social devenida emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales, Estudios Sociológicos Editora, Argentina.
 66. Deaton, Angus (2015); *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, FCE, México.

67. Diario Oficial de la Federación (DOF) (1997), *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, México.
68. DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México.
69. DOF (2015), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México.
70. Duhau, Emilio (1997); *Las Políticas Sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?* en Revista Mexicana De Sociología, volumen 59, no. 2, México.
71. Duhau, Emilio (1999); *Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación* ponencia presentada en IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza, Universidad Iberoamericana, México. Documento recuperado: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/duhau.pdf>
72. Esquivel, Gerardo (2018); *Vieja historia, nueva historia* en Aguilar Camín, Héctor y otros.; ¿Y ahora qué? México ante el 2018, Debate, México.
73. Feinstein, Osvaldo (2007); *Evaluación Pragmática de Políticas Públicas* en ICE. Revista de Economía, número 836, España.
74. Ferreira, Francisco y Grosch, Margaret; *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Banco Mundial, Estados Unidos 2009.
75. Filgueira, Fernando (1997); *Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina, Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, Social Science Research Council, México.
76. Filgueira, Fernando (1998); *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada* en Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social, FLACSO Costa Rica, Costa Rica.
77. -----(2001); *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*, CEPAL, Chile.
78. -----(2006); *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes* en Política y Gestión, volumen 9, año 2006, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
79. -----(2013); *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina* en Revista Uruguay de Ciencia Política, volumen 23, Uruguay.
80. Filgueira, Fernando y Filgueira, Carlos (2002); *Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability*, en Huber, Evelyne; Models of Capitalism. Lessons from Latin America, Pennsylvania University Press, Estados Unidos.
81. Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (compiladores) (2009); *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Banco Mundial, Estados Unidos.
82. Fleury, Sonia (1998); *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90* en Revista Nueva Sociedad, número 156, Argentina.
83. Fonseca, Ana (2006); *Los sistemas de protección en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile.
84. Francke, Pedro y Cruzado, Edgardo (2009); *Transferencias Monetarias Condicionadas e*

Instrumentos Financieros en Contra de la Pobreza, Proyecto Capital, Perú.

85. Franco, Rolando (1996); *Los paradigmas de la política social en América Latina* en Revista de la CEPAL, número 58, Chile.
86. Franco, Rolando; León, Arturo y Raúl Atria (2007); *Estratificación social y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, CEPAL, Chile.
87. García Martínez, Bernardo (2005); *Regiones y paisajes de la geografía mexicana* en Cosío Villegas, Daniel y otros; Historia General de México, versión 2000, El Colegio de México, México.
88. Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010); *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, discusión y alternativas*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)-Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
89. Giménez, Gregorio (2005); *La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe* en Revista de la CEPAL, número 86, Chile.
90. Gonzáles, Israel Banegas (2008); *El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado* en Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.
91. González de la Rocha, Mercedes (2008); *Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto*, Serie de Seminarios y conferencias, número 52, CEPAL, Chile.
92. Gonzáles de la Rocha, Mercedes y Triano, Manuel (2019); *De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas. ¿Avance o retroceso?* en Yaschine, Iliana y otros; El Progreso-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México.
93. Gutiérrez, Juan Pablo, Shamah-Levy Teresa, Stefano Bertozzi y Juan Rivera-Dommarco (2019); *Intergenerational Social Mobility Based on the Investments in Human Capital: Evidence of the Long-Term Results of PROSPERA in Health*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, Estados Unidos.
94. Hartley, Dean (2012); *Social Policy*, Jhon Wiley & Sons, Estados Unidos.
95. Heredia, Blanca (2006); *Estructura política y reforma económica: el caso de México* en Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif, Benito (copiladores); Lecturas sobre el cambio político en México, CIDE-FCE, México.
96. Hernández, Citlali y Gutiérrez, Juan Pablo (2019); *Relevancia de la evaluación del Progreso-Oportunidades-Prospera: veinte años de experiencia* en Yaschine, Iliana y otros; El Progreso-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
97. Hernández Franco, Daniel (2008); *Historia de Oportunidades. Inicios y cambios del programa*, FCE, México.
98. Hernández Franco, Daniel; Orozco Mónica y Vázquez Sirenia (2008); *Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo*, en Economía Mexicana, nueva época, volumen XVII, número 1, México.
99. Hernández Licona, Gonzalo; *Antiguo mal, nuevos remedios* en Aguilar Camín, Héctor y otros; ¿Y ahora qué? México ante el 2018, Debate, México 2018.
100. Herrera Tapia, Francisco (2008); *Apuntes sobre las instituciones y los programas de*

desarrollo rural en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal en Estudios Sociales, volumen 17, número 33, México.

101. Hevia de la Jara, Felipe (2009); *De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica de Vicente Fox* en Sociológica, año 24, número 70, México.
102. Hevia de la Jara, Felipe (2011); *La difícil articulación entre política universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil* en Revista Política y Gestión, volumen XX, número 2, México.
103. Howlett, M., Eliadis, P. y Hill (editors) (2005); *Designing government: from instruments to governance*, McGill's-Queen's Press-MQUP, Estados Unidos.
104. Ibarra David (2005); *Ensayos sobre la economía mexicana*, FCE, México.
105. Imhoff, Débora y Brussino, Silvina (2015); *Nociones infantiles sobre desigualdad social: atravesamientos ideológicos y procesos de socialización política* en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, volumen 13, número 2, Colombia.
106. Inchaustegui, Teresa y otros (1996); *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México – Plaza y Valdés, México.
107. Inchaustegui, Teresa y Alicia Martínez (1996); *Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en relación con los nuevos actores* en Inchaustegui, Tereas y otros; Las políticas sociales en México de los años noventa, Instituto Mora-UNAM-FLACSO México-Plaza y Valdés Editores, México.
108. Jusidman, Clara (2009); *Desigualdad y política social* en *Nueva Sociedad*, número 220, Argentina.
109. Laso de la Vega, Jorge (1987); *La Corriente Democrática. Hablan los protagonistas*, Editorial Posada, México.
110. Laurell, Asa Cristina (1994); *Pronasol o la pobreza de los programa contra la pobreza* en Nueva Sociedad, número 31, Argentina.
111. Laurell, Asa Cristina (1996); *La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal* en Laurell, Asa Cristina, et. al; Hacia una política social alternativa, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert, México.
112. Lautier, Bruno (2001); *Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo* en Espiral, volumen VII, número 22, México-
113. Lerner, Berta (1996); *Globalización, neoliberalismo y política social* en Inchaustegui, Teresa y otros; Las políticas sociales en México de los años noventa, Instituto Mora-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-FLACSO-Plaza y Valdés, México.
114. Levy, Santiago (2004); *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, FCE, México.
115. Levy, Santiago (2006); Crecimiento, pobreza y desigualdad en Solana, Fernando (coordinador); América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?, FCE, México.
116. -----(2009); *Pobreza y transición democrática en México*, FCE, México.
117. -----(2018); *Una salida al callejón sin salida* en Aguilar Camín, Héctor y

- otros.; ¿Y ahora qué? México ante el 2018, Debate, México.
118. Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne (2004); *El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2003)* en Levy, Santiago; Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, FCE, México.
 119. Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne (2005); *Sin herencia de pobreza. El programa Progresá-Oportunidades de México*, BID, México.
 120. Loza, Nicolás e Irma Méndez de Hoyos (coordinadores) (2016); *Podere y democracias. La política subnacional en México*, FLACSO México-Instituto Electoral de la Ciudad de México, México.
 121. Luiselli, Cassio (1980); *¿Por qué el SAM?*, Revista Nexos, México.
 122. Luiselli, Cassio (2017); *Agricultura y Alimentación en México. Evolución, desempeño y perspectivas*; UNAM-Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)-Siglo XXI, México.
 123. Mares, Isabela y Carnes, Matthew (2009); *Social Policy in Developing Countries* en Annual Review of Political Science, número 12, Estados Unidos.
 124. Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes, Ernesto (2012); *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina* en Política y Cultura, número 37, México.
 125. Mayer-Serra, Carlos Elizondo (2017); *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*, Debate, México.
 126. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif, Benito (compiladores) (2006); *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-FCE, México.
 127. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif, Benito (2006a); *La lógica del cambio político en México* en Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif, Benito (compiladores); Lecturas sobre el cambio político en México, CIDE-FCE, México.
 128. Medina Peña, Luis (1994); *Hacia el nuevo Estado: México 1920-2000*, FCE, México.
 129. Méndez de Hoyos, Irma (2006); *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1997-2003*, Fontamara-FLACSO México, México.
 130. Méndez, José Luis (coordinador) (2010); “Introducción General” en *Políticas Públicas* en Ordorica, Manuel y Prud’homme Jean-François (coordinadores), Los grandes problemas de México, volumen 13, El Colegio de México, México.
 131. Méndez, José Luis (2015); *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, El Colegio de México, México.
 132. Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992); *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, España.
 133. Merino, Mauricio (2013); *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México.
 134. Meyer, Lorenzo (2005a); *De la estabilidad al cambio* en Cosío Villegas, Daniel; Historia General de México, versión 2000, El Colegio de México, México.
 135. Meyer, Lorenzo (2005b); *La institucionalización del nuevo régimen* en Cosío Villegas, Daniel; Historia General de México, versión 2000, El Colegio de México, México.

136. Milanovic, Branko (2017); *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, FCE, México.
137. Mir Cervantes, Claudia y Veraza, Alonso (2019); *Veinte años de operación del Progres-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados* en Yaschine, Iliana y otros.; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
138. Muñoz, Ángel y Pérez Zabaleta, Amelia (2013); *La evaluación de políticas públicas: una nueva creciente necesidad en la Unión Europea* en Revista de Evaluación y Políticas Públicas, volumen 1, España.
139. Neufeld, Lynnette, et. al. (2008); *Diagnóstico situacional del estado de nutrición de niños menores de dos años y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales* en SEDESOL, Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2008), México.
140. Neufeld, Lynnette, et. al. (sin fecha); Impacto del Programa Oportunidades en nutrición y alimentación en zonas urbanas de México, Instituto Nacional de Salud Pública, México s/f. Documento recuperado de: https://inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1668/1/images/evaluacion_impacto2.pdf
141. Ocampo, José Antonio (2005); *Más allá del Consenso de Washington: una agenda para el desarrollo de América Latina*, United Nations Publications, volumen 26, Estados Unidos.
142. Ocampo, José Antonio (2008); *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*, en Nueva Sociedad, número 215, Argentina.
143. Ochoa, Sarah y Yaschine, Iliana (2019); *Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014* en Cortés, Fernando y Salvia, Agustín (coordinadores), Argentina y México. ¿Igualmente (des)iguales?, UNAM-Siglo XXI, México.
144. Olavarría, Mauricio (2007); *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, Documento de Trabajo número 11, Universidad de Chile, Chile.
145. Olmeda, Juan y Alcestro, María (2013); *México: el regreso del PRI a la presidencia* en Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen 33, número 1, Chile.
146. Oportunidades (2009); *Diagnóstico de la problemática social atendida por el Programa Oportunidades*, SEDESOL, México.
147. Orozco, Mónica y Hubert, Celia (2019); *La focalización: surgimiento, evolución y retos* en Yaschine, Iliana y otros; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
148. Ortega, Eugenio (2006); *Una reflexión crítica para enfrentar pobreza y desigualdad* en Solana, Fernando (coordinador); América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?, FCE, México.
149. Ortiz, Samantha (2017); *Gubernamentalidad y política pública: estudio alternativo del programa Prospera* en Revista Mexicana de Sociología 79, número 3, México-
150. Oszlak, Oscar (2008); *La implementación participativa de políticas públicas: aportes a*

la construcción de un marco analítico, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina. Documento recuperado de:
<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5390/0060214.pdf?sequence=1>

151. Pallares, Francesc (1998); *Las políticas públicas: el sistema político en acción*; en Revista de Estudios Políticos (nueva época), número 62, México.
152. Parker, Susan (2019); *La evaluación de Progres-Oportunidades-Prospera: logros después de 20 años y retos para el futuro* en Yaschine, Iliana y otros.; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
153. Paz Pellat, Marco Antonio, et. al (2012); *Política Social en México. Logros recientes y retos pendientes*, FCE-SEDESOL, México.
154. Pérez-Fuentes, Iván y Castillo-Loaiza, Jorge (2016); *Capital humano, teorías y métodos: importancia de la variable salud* en Economía, Sociedad y Territorio, volumen XVI, número 52, Colombia.
155. Pozas Horcasitas, Ricardo (1992); *El desarrollo de la seguridad social en México* en Revista Mexicana de Sociología, UNAM-FCPyS, México-
156. PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Educación (1997); SEDESOL.
157. PROSPERA. Programa de Inclusión Social (2015); SEDESOL.
158. PROSPERA. Programa de Inclusión Social; (2018) *Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018*, Coordinación Nacional de Prospera, México.
159. Ramírez, Viviana (2016); *CCT's through a wellbeing lens: The importance of relationships between front-line officers and participants in the Oportunidades/Prospera program in Mexico* en Social Policy and Society, volume 5, número 3, Estados Unidos.
160. Repetto, Fabián (1994); *Política Social entre la democracia y el desarrollo* en Nueva Sociedad, número 131, Argentina.
161. Repetto, Fabián (2014); *Políticas Sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos* en Acuña, Carlos (compilador), El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Siglo XXI Editores, Argentina.
162. Rodríguez Araujo, Octavio (2006); *México en vilo*, Jorale Editores-Orfila, México.
163. Rodríguez Manzanares, Eduardo y Rodríguez Peñaloza, Martín (2007); *El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible". ¿Política económica versus política social?* en Espacios Públicos, volumen 10, número 20, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
164. Rodríguez Ortega, Evelyne (2019); *Progres y su contexto, veinte años después* en Yaschine, Iliana y otros; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
165. Rubalcava, Napoleón (2016); *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, Gobierno de la República – México.
166. Sabatier, Paul (2010); *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Westview Press – Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Presidencia de la

Nación, Argentina-

167. Scott, John (2018); *Por una renta básica universal* en Aguilar Camín, Héctor y otros.; ¿Y ahora qué? México ante el 2018, Debate, México.
168. SEDESOL (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2008)*, México-
169. Serra Rojas, Andrés (1962); *La función constitucional del Presidente de la República* en El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo, Librería Miguel Porrúa, México.
170. Spicker, Paul (2014); *Social policy: theory and practice*, Policy Press, Reino Unido.
171. Spicker, Paul (2017); *Arguments for Welfare. The Welfare State and Social Policy*, Rouman & Utllefield, Estados Unidos.
172. Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006); *La política de las políticas públicas* en Política y Gobierno, volumen 13, número 2, México-
173. Subirats, Joan (1994); *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Serie: Ministerio para las Administraciones Públicas, España.
174. Subirats, Joan (2005); *Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales* en Ekonomiaz número 60, volumen 1, España.
175. Székely, Miguel (2005); *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2005* en El Trimestre Económico, volumen LXXI (4), número 288, FCE, México.
176. Titmuss, Richard; What is social policy, texto de 1974, sin fecha.
177. Topik, Steven y Zamudio, Mario (1990); *La revolución, el Estado y el desarrollo económico en México* en Historia Mexicana, El Colegio de México, México.
178. Valencia Lomelí, Enrique (2008); *Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina: Aportes, límites, debates* en The Annual Review of Sociology, número 34, Estados Unidos.
179. Valencia Lomelí, Enrique y Aguirre, Rodolfo (1998); *Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza* en Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coordinadores); Los rostros de la pobreza. El debate, Tomo 1, ITESO-Universidad Iberoamericana, México.
180. Vaquero, Benjamín (2017); *La implementación de las políticas públicas* en Dikaion, año 21, número 16, Colombia-
181. Vilas, Carlos (1996); *De ambulancias, bomberos y policías: la política social en el neoliberalismo* en Inchaustegui, Teresa y otros; Las políticas sociales en México de los años noventa, Instituto Mora-UNAM-FLACSO México-Plaza y Valdés Editores, México.
182. Villatoro, Pablo (2005); *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina* en Revista de la CEPAL, número 86, Chile.
183. Villaprespe, Verónica y Merino, Susana (2008); *Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México. Alcances y perspectivas*, documento presentado en las XXI Jornadas de Historia Económica de la Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina.

184. Williamson, John (1990); *Latin American Adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, Estados Unidos.
185. Woldenberg, José (2006); *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derecho*, Ediciones Cal y Arena, México.
186. Yaschine, Iliana (1998); *The Changing Anti-Poverty Agenda: What can the Mexican case tell us?* en IDS Bulletin, Wiley Online Library, Estados Unidos-
187. Yaschine, Iliana (2012); *Replicar un programa de transferencia condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades* en De la Rocha, Mercedes y Escobar, Agustín; Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, México.
188. Yaschine, Iliana (2015a); *¿Alcanza la educación para salir de la pobreza? Análisis del proceso de estratificación ocupacional de jóvenes rurales en México* en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, año LX, volumen 223, México 2015.
189. Yaschine, Iliana (2015b); *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, El Colegio de México-UNAM, México.
190. -----(2015c); *Transferencias monetarias condicionadas y herencias intergeneracional* en Cortés, Fernando (coordinador); Temas de Política Social de México y América Latina, UNAM-El Colegio de México, México.
191. -----(2019); *Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia* en Yaschine, Iliana y otros; El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, CONEVAL, México.
192. Yaschine, Iliana (s/f); *Progres-Oportunidades-Prospera: continuidades y cambios en su diseño*, mimeo.
193. Yaschine, Iliana y Ochoa, Sarah (2015); *La política de superación de la pobreza en México 1997-2014*, Informe del Desarrollo en México, México.
194. Yaschine, Iliana y otros (2019); *El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México.
195. Yaschine, Iliana; Vargas, Delfino y Huffman, Curtis (2019); *Estudio a largo plazo de PROSPERA sobre movilidad ocupacional intergeneracional*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, Estados Unidos.
196. Zarazaga, Rodrigo (2014); *Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja"* en Acuña, Carlos (compilador); El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Siglo XXI Editores, Argentina.

ANEXO 1. PROGRAMAS SOCIALES DE 1970 A 1994 QUE BUSCARON ATENDER A DIVERSOS SECTORES MARGINADOS DE LA POBLACIÓN EN EL PAÍS

PROGRAMAS SOCIALES DE 1970 A 1994 QUE BUSCARON ATENDER A DIVERSOS SECTORES MARGINADOS DE LA POBLACIÓN EN EL PAÍS.				
Programa	Presidente	Objetivos	Beneficiarios	Características
I. Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER) 1973-1976	Luis Echeverría	Dotar a los pueblos rurales y aprovechar las obras y servicios necesarios para su desarrollo y ampliar racionalmente los recursos naturales disponibles; Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen; c) elevar la producción y productividad del producto del hombre ocupado; d) facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, salud y el bienestar en general y, e) contribuir a la distribución más equitativa del producto social	Pueblos rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de cobertura nacional destinado a promover un desarrollo rural integral. • Directamente a cargo del presidente. • Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). • Intersectorial e interinstitucional. • Fue concebido con un programa transversal a la administración pública. • Buscó incidir simultáneamente en varios macroyectos y micro proyectos, a nivel comunitario y nacional (camino, electrificación, irrigación, salud, manejo de suelos, producción agrícola, etc.). • Atendió comunidades de 300 a 3000 habitantes. • 42% del presupuesto se destinó a infraestructura de apoyo a la producción. • Buscó generar capacidades en los beneficiarios para que éstos no dependan del apoyo permanente del gobierno. • En los papeles pretendió ser un programa participativo, no vertical que surgiera de abajo a arriba. En los hechos quedó a merced de los intereses caciquiles. • Se coordinaron recursos para destinarlos a 200 zonas atrasadas del país.

<p>2. Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas” (Coplamar). 1977-1983</p>	<p>José López Portillo</p>	<p>Desarrollar acciones para que a las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y organización suficientes para acceder a una participación más equitativa en la riqueza nacional y para que los grupos en condiciones de desventaja pudieran alcanzar una situación de mayor equilibrio social.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas en las que vivían. - promover la creación de empleos mediante el flujo de recursos públicos y privados. - Capacitar técnicamente a la población objetivo. - promover el flujo de recursos a los más pobres en salud, alimentación, educación y vivienda para detonar un desarrollo regional. 	<p>Población objetivo: 18 millones de habitantes indígenas, campesinos pobres del desierto y de las zonas montañosas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar atención a la población marginada del país. • Puso en marcha el desarrollo de diversas investigaciones con el objeto de estudiar las características de los grupos marginados. • Estas investigaciones abordaron básicamente dos temas: satisfacción de necesidades básica y el desarrollo productivo y aumento de la productividad y modernización tecnológica. • Se buscó atender el abasto alimentario, mejorar el hábitat y la salud, dotar de servicios básicos a la población rural (energía eléctrica y agua potable), apoyar la economía campesina con créditos, asistencia técnica y comercialización. • Consistió en coordinar diversos programas enfocados a apoyar el consumo a partir de incrementar la oferta de alimentos; fomentar la productividad e incrementar beneficios sociales. • Coplamar contó con 140 oficinas, 4,700 empleados, 2,000 promotores bilingües, cerca de 22,000 personas colaboraron de manera directa en la ejecución de los programas. • Si bien en un principio no se solicitó trabajo voluntario a las comunidades, luego este tipo de apoyo pasó a ser obligatorio. • Coplamar coordinó varios programas sectoriales: <ul style="list-style-type: none"> a) con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para incrementar la cobertura en salud. La meta fue llegar a 11 millones de personas en el medio rural y a grupos indígenas. Se construyeron y comenzaron a operar 3024 unidades médicas rurales y 41 clínicas hospitales de campo.
---	----------------------------	---	--	---

				<p>b) CONASUPO: más de 12 millones de habitantes de 20,000 localidades fueron atendidos por 14,000 centro de distribución.</p> <p>c) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP): se realizaron 92,703 obras de mejora de casas rurales en 1,192 localidades beneficiando a 538,000 habitantes; se construyeron 3,200 sistemas de agua potable.</p> <p>e) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), reportó la creación de 302, 000 empleos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dejó de funcionar por el cambio de sexenio y por una nueva y más fuerte crisis económica.
<p>3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM). 1980-1983</p>	<p>Miguel De la Madrid</p>	<p>Alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos provenientes del sector agropecuario y pesquero, incorporando los más importantes de la canasta básico</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para finales del sexenio. - Mejorar la distribución de alimentos para que la población que se encontraba desnutrida pudiera acceder a una dieta adecuada. - Promover un rápido aumento de la producción de alimentos básicos y apoyo múltiples al consumo de las mayorías pobres del país. -Reducir las importaciones 	<p>Agricultores de temporal</p> <p>Población objetivo: en 1979:</p> <p>13 millones de habitantes de las zonas rurales y 6 millones ubicadas en el medio urbano.</p> <p>Total: 19 millones de habitantes de los cuales un tercio eran niños.</p> <p>Zonas críticas por atender: 688 municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fue un proyecto de estudios de la realidad nacional y un instrumento de planeación que buscó dar respuesta a la crisis de alimentos que desde 1970 impactaba en el país; detener la importación de granos ya que, en 1980, 25% del maíz provenía del exterior y atender las crecientes tensiones que se venían dando en el medio rural. • El eje de la estrategia de autosuficiencia alimentaria se basó en incrementar la capacidad productiva en las áreas de temporal. • Utilizar los recursos petroleros (“sembrando petróleo”) en inversión productiva apoyada por subsidios selectivos para fortalecer la economía campesina. • Buscó reactivar la producción agrícola y pesquera, así como actuar sobre las instancias encargadas de la distribución de alimentos. • Propone un nuevo desarrollo de la agricultura reorientada al mercado interno. • El SAM requería que el gobierno desarrollara y coordinara todas las fases de la cadena alimenticia (producción, transporte, distribución y consumo).

		de granos, resucitar al sector alimento y redistribuir una parte de los ingresos petroleros en el campo mexicano.		<ul style="list-style-type: none"> • Se fijaron y cuantificaron metas alimenticias para regiones y segmentos específicos de la población ubicados en la pobreza. • La estrategia del SAM consistió en incrementar (entre 20 y 36%) los precios de garantía para maíz y frijol y, se propusieron tres canastas básicas. Para la región del Golfo (arroz), para el sureste (maíz) y para la zona norte (trigo). • Principales obstáculos que enfrentó el programa: <ul style="list-style-type: none"> a) falta de capacitación en los destinatarios y resistencia a paquetes tecnológicos. b) la luchas entre las burocracias de diferentes secretarías de Estado. c) partida presupuestal confusa.
Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	El objetivo explícito del Pronasol fue la atención a la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema a través de tres líneas estratégicas: procurar niveles mínimos de bienestar social, apoyo a la producción a través de microempresas y desarrollo regional.	<p>Niñas y niños, mujeres, indígenas, pequeños productores rurales que no podían acceder a créditos y jóvenes, habitantes de las colonias urbanas populares fueron beneficiarios con programas especiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - un millón 400 mil niños se prepararon mejor en nuevos espacios educativos. - 11 millones de habitantes accedieron a la energía eléctrica. - 8 millones al agua potable y 6 millones de se incorporaron a los servicios de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sus objetivos se vinculan directamente con el proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado promovidos por los neoliberales. Es decir, tiene amplios alcances en el ámbito económico, político y social. • El Estado se mantiene como promotor y ejecutor de los programas de alivio a la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad (conocido también como Solidaridad). • El Estado incorpora a la sociedad civil en diversas tareas que habían sido cubiertas por instituciones gubernamentales. • Fue un programa compensatorio selectivo o de amortiguamiento. • Los recursos se destinaron prioritariamente a las zonas en donde hubo una fuerte oposición al PRI. • Operó a través de más de 15 fondos o programas por medio de los cuales se buscó apoyar los objetivos económicos, incidiendo sobre la producción, el empleo, el ingreso y el consumo.

			<p>- Aumentó en 40 por ciento la infraestructura de salud para la población abierta.</p> <p>- de 32 millones de personas que no eran derecho habientes solo se atendió a 4.5 millones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo la supervisión del presidente se coordinaron y centralizaron los recursos de las instituciones de bienestar existentes. • Para algunos analistas se estableció una nueva relación entre el gobierno y los beneficiarios, para otros se reforzó el autoritarismo presidencialista y clientelar para lograr un voto cautivo por el PRI. • El Programa buscó otorgar subsidios más eficientes y focalizados, orientados a amortiguar los efectos sociales y políticos de la pobreza, y a brindar legitimidad al gobierno de Salinas de Gortari. • Plantea una nueva orientación de la política social en la cual el quehacer público para a ser una responsabilidad de todos. • Para Solidaridad los destinatarios del programa debían tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como participando activamente en las acciones para enfrentarlos. • La organización social (Comités de Solidaridad) se transforman en el centro de la acción del Pronasol. • La mayor partida presupuestal se dirigió a bienestar social (mejora en la calidad de las viviendas, regularización de predios, incremento en la cobertura de servicios básicos (camino, dotación de agua potable y electrificación), atención médica preventiva y curativa de los sectores marginales y fortalecimiento de la infraestructura escolar). • Modestos resultados obtenidos en materia de apoyo a la producción. • El programa fue claramente insuficiente para obtener cambios en la forma de producir, elevar los niveles de ingreso de la población y reducir las diferencias de desarrollo regional que presentaba el país.
--	--	--	---	--

				<ul style="list-style-type: none">• Se crea la Secretaría de Desarrollo Social para la atención de los problemas de pobreza.• Toda una generación de pobres se hizo dependiente del Estado vía el clientelismo.
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia, con fuentes de: Herrera Tapia (2008); Villaprespe y Merino (2008); Barajas (2002) ; Spalding, *El SAM: ascenso y decadencia*, documento recuperado de [HTTP://ALEPH.ORG.MX/JSPUI/BITSTREAM/56789/23684/1/03-008-1985-0315.PDF](http://ALEPH.ORG.MX/JSPUI/BITSTREAM/56789/23684/1/03-008-1985-0315.PDF); Luiselli (1980); Cordera Campos y Lomelí (1999); Cortez, Carlos; Landázuri, Gisela y Moreno, Patricia (1993).