

Cambios y continuidades en la política de bienestar en México

Ángel Mundo López*

Resumen.

En el año 2018, México, experimentó una tercera alternancia política en el poder. Por primera vez en la época contemporánea arribó un partido político que enarbola una agenda con una orientación política de izquierda. Las primeras dos transiciones se dieron entre partidos que, básicamente, coincidían en torno a temas, prioridades y estrategias, prueba de ello es la permanencia de una política social proclive a la generación de capital humano, residual y condicionada a lo largo de prácticamente cuatro administraciones; dicha política fue severamente criticada por considerarla en sus fundamentos (y también por sus resultados) incapaz de modificar el statu quo de pobreza y desigualdad imperante en el país. Es por eso por lo que, la agenda propuesta por una opción política distinta hizo albergar en gran parte de la población la esperanza de un cambio que condujera a nuevos arreglos institucionales (uno de ellos lo concerniente a la política social) que permitieran combatir de una forma mucho más efectiva las condiciones de desigualdad, exclusión, rezago y pobreza que aqueja a gran parte de la sociedad mexicana. A más de la mitad de la administración federal encabezada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) es necesario hacer un análisis de los cambios y continuidades que la política social experimenta tras este hito en la historia de México. Para ello se realizará un análisis cualitativo que confronte las premisas básicas, los objetivos y los requisitos, de algunos de los principales programas de lucha contra la pobreza durante las pasadas administraciones y la actual, para identificar los cambios y las continuidades.

Palabras clave.

Política social, reflexividad, pobreza, desarrollo social y bienestar

Abstract.

In 2018, Mexico experienced a third political alternation in power. For the first time in contemporary times, a political party with a leftist political agenda arrived. The first two transitions took place between parties that basically coincided on issues, priorities and strategies. Proof of this is the permanence of a social policy aimed at the generation of human capital, residual and conditioned throughout practically four administrations; this policy was severely criticized because its foundations (and also its results) were considered incapable of modifying the status quo of poverty and inequality prevailing in the country. For this reason, the agenda proposed by a different political option gave hope to a large part of the population for a change that would lead to new institutional arrangements (one of them concerning social policy) that would make it possible to combat much more effectively the conditions of inequality, exclusion, backwardness and poverty that afflict a large part of Mexican society. More than halfway through the federal administration headed by the Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), it is necessary to analyze the changes and continuities that social policy is experiencing after this milestone in Mexico's history. To this end, a qualitative analysis will be carried out to compare the basic premises, objectives and requirements of some of the main anti-poverty programs during past administrations and the current one, in order to identify changes and continuities.

Keywords.

Social policy, reflexivity, poverty, social development and welfare

* Profesor-investigador de la [Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco](https://www.uam.mx/unidad-xochimilco/), adscrito al Departamento de Política y Cultura.

Correo electrónico: amundo@correo.xoc.uam.mx



Introducción

Desde hace aproximadamente cuatro décadas, particularmente desde la forzosa adopción de las medidas del Consenso de Washington, la política social se reformuló con una lógica en la que las políticas condicionadas bajo un enfoque de creación de capital humano jugaron un papel importante; se trata de una política que, aseguran sus impulsores, no pretende dar pescado sino enseñar a pescar, claro, sin tomar en cuenta si los neófitos pescadores cuentan con las posibilidades y oportunidades para alcanzar dicho objetivo.

No obstante, en el año 2018 México experimentó la llegada del primer gobierno de izquierda de la época contemporánea con el arribo de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República, gracias a un contundente triunfo que fue respaldado por el 53.19% de los votantes en esa elección (INE, 2018), una situación inédita si consideramos que durante las pasadas tres elecciones los triunfadores adelantaron a sus más cercanos contrincantes con distancias que no superaron el 10%.¹

El actual gobierno se ha autodenominado como la Cuarta Transformación, por su interés en instaurar no sólo un cambio en el gobierno, sino en el régimen político;² y en donde la política social juega un papel importante en dicho proceso. Un ejemplo de ello es el cambio en la nomenclatura, que ahora adquiere el adjetivo de bienestar. No obstante, lo importante en este caso es determinar si esta situación viene acompañada de otras modificaciones que permitan obtener los resultados planteados, es decir, mejorar la calidad de vida de la población a la que van dirigidas dichas acciones.

En este trabajo se asume que, pese a los múltiples cambios sufridos tanto en materia de gestión como de política pública, existen ciertas continuidades que han dificultado obtener mejores resultados respecto de las pasadas administraciones. Para demostrarlo, nos serviremos de un análisis de corte cualitativo que nos permita identificar los cambios en los principios de la política social, así como en los recursos destinados a dicho fin, así como la población atendida, por los principales programas sociales.

¹ En las elecciones presidenciales del 2012, el ganador, el Partido Revolucionario Institucional, en alianza con el Partido Verde, obtuvo sólo el 38.15 % de la votación de ese año, en tanto que el segundo lugar, la alianza conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano obtuvo sólo 6.5 % menos de votos (INE, 2012). Por lo que corresponde a las elecciones presidenciales del año 2006, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 0.67 %, teniendo como ganador al Partido Acción Nacional con el 35.89 % de los votos, en tanto que el segundo lugar quedó en manos de la alianza establecida entre el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el partido Convergencia Social, con 35.31 % (INE, 2006). Finalmente, en las elecciones del año 2000, el Partido Acción Nacional obtuvo el 42.52 % de los votos, y el segundo lugar, el Partido Revolucionario Institucional, perdía por primera vez en la época posrevolucionaria la presidencia de la República con el 36.11 % de la votación (INE, 2000).

² Dice el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: “Hemos llamado a este mandato popular y social la Cuarta Transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente” (Presidencia de la República, 2019: 8).



La política social

Podemos entender por política social a todas aquellas acciones llevadas a cabo con la intención de corregir algún tipo de anomalía socioeconómica que afecta el bienestar de las personas.³ No obstante, recordando lo dicho por Pressman y Wildavsky, acerca de que una política no es una panacea, sino una hipótesis que se pone a prueba al considerarla como causalmente idónea, al final, podemos identificar que dicha intervención puede haber conducido al reforzamiento de algunos factores de desigualdad imperantes en una determinada sociedad.

A esto es a lo que Herrera y Castón consideran como efectos reflexivos de la política social. Dicen al respecto estos autores: “las mismas medidas de política social pueden tener efectos disgregadores en el tejido social, ya sea porque piensan las medidas de política social como unilineales o unidireccionales” (2012: 29); es decir, no se debe considerar que un tipo de acción puede solucionar una problemática sin generar algún otro tipo de efectos, pues también se puede conducir al reforzamiento o agravamiento de las condiciones que se pretenden combatir.

La debilidad en torno a los efectos reflexivos de la política social inicia en los análisis de los estados del bienestar de Esping-Andersen, quien se concentra en los procesos desmercantilizadores, sin embargo, debemos considerar que todo régimen de bienestar se compone de cuatro esferas que eventualmente proveen servicios sociales o de bienestar (Estado, mercado, familia y sector

informal), esto puede conducir al eventual reforzamiento de ciertos roles de la estructura social, pongamos por caso la instauración de los permisos laborales de maternidad (en donde siguen siendo las mujeres las que se consideran las únicas que pueden proveer atenciones a los recién nacidos, y por ende, no se implementarán permisos de paternidad, por lo que esta situación puede conducir a las otras esferas de la estructura social a actuar, como la familia (familiarización), el mercado (mercantilización) o el sector informal (informalización). Para ilustrar de mejor manera esta situación, véase el diagrama 1, en donde se aprecian las múltiples relaciones que se establecen entre las mencionadas cuatro esferas.

Ahora bien, para apreciar los efectos de la política social en la tipología propuesta por Esping-Andersen, tendríamos que comenzar con lo sucedido en los países anglosajones, en donde se aplica una política residual compensatoria por parte del Estado, que reduce sus intervenciones sólo a la atención de las consideradas fallas del mercado en los sectores incapaces de insertarse en la lógica mercantil; en este tipo de circunstancias, se deja prácticamente al resto de la sociedad la responsabilidad de satisfacer sus responsabilidades. En estos casos, será principalmente la familia la que se convierta en el soporte de todos sus miembros, recargando sus funciones y deteriorando en mayor medida el bienestar de sus integrantes.

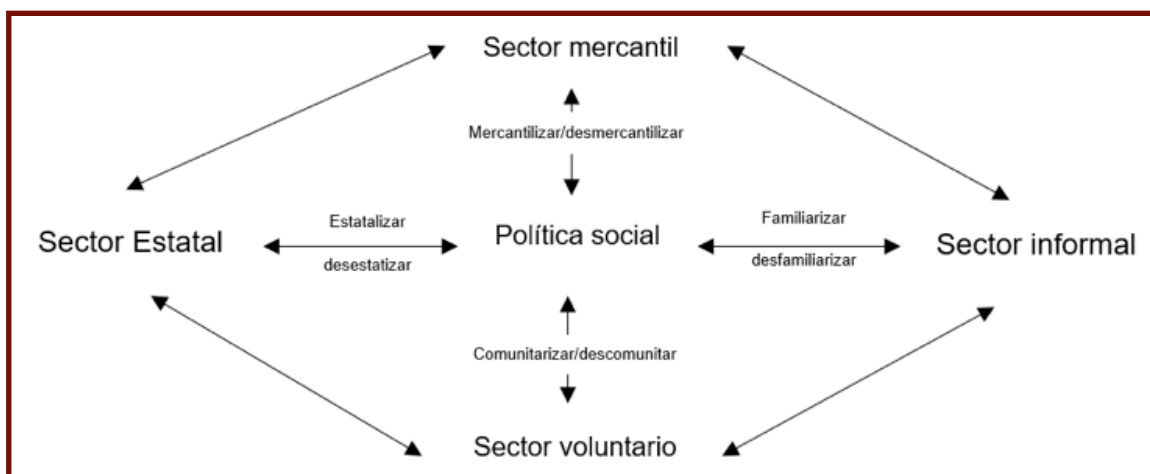
Una situación diametralmente distinta sucede en los casos en los que, como en los países escandinavos o de orientación socialdemócrata,⁴

³ Para Teresa Montagut, la política social “es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida” (2010: 21).

⁴ Para los casos de régimen residual, socialdemócrata o corporativo, nos valemos de la ya clásica tipología de Gosta Esping-Andersen sobre los tres tipos de Estados de Bienestar (2000).



Diagrama 1: División social del bienestar y procedimientos básicos de la política social.



Fuente: Adelantado y Gomá (2000: 52).

el Estado asume la responsabilidad de garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos sociales, culturales y económicos. En estos casos, el principio de solidaridad prevalecerá para que, de forma contributiva, todos los miembros de dicha sociedad puedan tener acceso a los bienes y servicios prestados público, tanto en materia de salud, como de educación, transporte e, incluso, por medio de asignaciones económicas desde la perspectiva de un ingreso ciudadano para adquirir los satisfactores en el mercado.

Finalmente, en una sociedad de tipo corporativo-conservadora, sólo los grupos o sectores afines al régimen serán los que cuenten con acceso a los bienes y servicios proveídos por el Estado. Este tipo de regímenes tendrán como foco de atención al varón como participante activo del espacio público y económico, mientras que las mujeres, en buena medida, quedarán prácticamente recluidas al espacio doméstico en tanto proveedoras de servicios de cuidados, limitando sus posibilidades de desarrollo, tanto personal como profesional.

Es necesario hacer una última acotación, los tres modelos de tipo de régimen de bienestar propuestos por el danés Esping-Andersen que

acabamos de mencionar, han sido sujetos a diversa críticas, por considerarlo sumamente limitados para explicar los distintos tipos de arreglos que en diversas latitudes del orbe se han establecido para atender las necesidades de la población; esto llevó a una corriente de pensamiento a postular la necesidad de incluir un cuarto modelo que diera cuenta de los arreglos institucionales en materia social en países del sur de Europa (España, Grecia y Portugal), nos referimos al modelo Latino-Mediterráneo (Adelantado y Gomá, 2000). La misma circunstancia orilló a establecer las distintas tipologías que se han postulado para los países de América Latina, los cuales han sido divididos en regímenes de corte universalistas, duales o excluyentes (Barba, 2004), o bien, regímenes familiarista, estatal-productivista y estatal-proteccionista (Martínez F., 2007).

Si bien coincidimos en la necesidad de ampliar la mirada en torno a los arreglos institucionales que se aplican a lo largo y ancho del planeta, es necesario que esa perspectiva se extienda, considerando las distintas transformaciones que ha sufrido el núcleo familiar, así como los riesgos que ahora se tienen que enfrentar.



Ante todas estas consideraciones, en este trabajo adoptaremos la definición de política social de Herrera y Castón, quienes proponen verla como una *forma reflexiva de la sociedad sobre sí misma*, con el fin de regular oportunidades de vida según criterios de equidad entre grupos sociales diferentes a partir de criterios relevantes (posición en el mercado de trabajo, ingresos, edad, género, etc.)” (2012: 26, cursivas en el original).

La reconversión de la política social en México

Durante las primeras décadas del siglo XX, las acciones encaminadas a atender las necesidades más apremiantes de algunos sectores de la sociedad se repartían entre distintas instancias gubernamentales, entre las que podemos nombrar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (IMSS) para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Consejo Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), por nombrar solamente a las más importantes.

La crisis fiscal en la que se vio envuelto el país a finales de los años setenta condujo a un incremento de los niveles de pobreza. Previo a ese momento no se había puesto tanta atención a establecer una diferencia entre una política asistencial y una política de desarrollo social, es más, casi podríamos decir que todas las acciones sociales eran consideradas como política social

sin mayores distingos. Las diferencias semánticas comenzaron a cobrar mayor importancia a partir del momento en el que la pobreza alcanzó niveles intolerables y los Estados, particularmente el mexicano, se vieron obligados a rediseñar sus estrategias de atención a la pobreza.

Con la introducción de los postulados neoliberales que tienen algunos de sus fundamentos en el denominado Consenso de Washington, se impusieron una serie de medidas a los países en desarrollo anticipando que con ellas se alcanzaría el anhelado crecimiento económico bajo la premisa del “goteo”, es decir, la redistribución de la riqueza que terminaría llegando a todos los sectores de la sociedad. Por consiguiente, la forma en la que se atenderían las necesidades de la población en peores condiciones tendrían que modificarse, por considerar que la política social instrumentada hasta ese momento (prácticamente universalista) había demostrado ser ineficaz. La principal víctima de estas medidas sería la política asistencial, que a partir de ese momento fue tildada de paternalista, perpetuadora de la pobreza y de la minusvalía y dependencia de las personas que esperaban en todo momento (de acuerdo con sus detractores) que el padre-gobierno les resolviera sus problemas.⁵

La respuesta sería la introducción de una serie de medidas que buscaban eliminar la condición de supuesta pasividad de los beneficiarios para otorgarles un rol mucho más activo, es decir, corresponsabilizándoles de su situación y de la superación de esas condiciones. De esta manera,

⁵ En el año 2016, el gobierno Federal mencionaba que la Estrategia México Incluyente, establecida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se orientaba a “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano

con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía” (SDS, 2016: 96).



si los beneficiarios iban a recibir un apoyo por parte del gobierno, ahora tendrían que dar algo a cambio, introduciendo así la condicionalidad en la entrega de los apoyos sociales. Por ejemplo, las reglas de operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de 1999, establecen que:

Para el logro de los objetivos del Programa es fundamental la convicción plena de parte de los padres de familia sobre el beneficio que traen consigo las acciones del Programa y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Las familias son el sujeto activo de su propio desarrollo. Es indispensable concretar este involucramiento como una corresponsabilidad de parte de las familias, que si no se cumple cancela la continuidad de las ayudas. ProgresA alienta y apoya, nunca sustituye ni aminora los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias; y, como se ha mencionado, los apoyos se orientan hacia ampliar opciones y oportunidades, en un marco de estímulo a la elección informada (SDS, 1999:6).

A partir de ese momento, las personas que quisieran hacerse acreedoras a los bienes y servicios que integraban la política social del gobierno Federal debían cumplir con una serie de requisitos:

- a. Primeramente, demostrar su condición de pobreza (particularmente estableciendo un cuestionable umbral denominado línea de pobreza);
- b. Asistir a chequeos médicos bajo el supuesto de que las condiciones de morbilidad inciden negativamente en la productividad de las personas, lo que a su vez redundará en su poca o nula empleabilidad (presuponiendo la existencia de un mercado de trabajo robusto) y,
- c. Asistencia escolar por parte de los miembros más jóvenes de las familias, considerando que la creación de capital humano (ya no social), les permitiría adquirir las capacidades necesarias para que, de manera transgeneracional superaran sus condiciones de atraso.⁶

Estas fueron las premisas del Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA, que después se convertiría en Oportunidades y en el año 2014 cambiaría nuevamente de nombre a Prospera, Programa de Inclusión Social, por lo que a lo largo del presente trabajo lo denominaremos, por economía de espacio, como POP). Uno de los artífices de dicho programa es el economista Santiago Levy, quien, junto con José Gómez de León, se encargaron de diseñar una estrategia piloto en 1995, tras la crisis económica conocida como el “error de diciembre” que, rompía con “la

⁶ Las reglas de operación establecen lo siguiente: “[...] para recibir la beca educativa, cada niño o niña debe acudir al menos 85 por ciento de los días hábiles señalados dentro del calendario escolar oficial correspondiente a cada mes [...] Para recibir el apoyo para reposición de útiles escolares a mitad del ciclo escolar, los alumnos de primaria beneficiarios de ProgresA deben estar inscritos en la escuela y asistir regularmente, conforme a la certificación acumulada hasta el bi-

mestre de emisión del apoyo [...] Para recibir las acciones del Componente de salud [...] la titular beneficiaria recibe una Cartilla Familiar. Este es el instrumento para registrar la programación de las citas y pláticas a las que deben acudir los integrantes de la familia beneficiaria. La entrega del apoyo alimentario mensual tiene como acción de corresponsabilidad de parte de las familias beneficiarias la asistencia a los servicios de salud de todos los miembros de la familia, de acuerdo con la periodicidad establecida [...] (SDS, 1999: 23).



tradicción de los programas sociales mexicanos, pues ahora los apoyos consistirían “en transferencias directas de dinero en lugar de la entrega de alimentos; segundo, requería que las personas en grupos vulnerables (mujeres embarazadas, madres lactantes y bebés) acudieran con regularidad a citas médicas” (Bate, 2017).

La estrategia piloto, ponía énfasis particularmente en una línea de acción: la educación, la cual, se consideraba factor fundamental para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, pues, la falta de esta impedía a los mexicanos elevar los niveles de productividad y competencia que exigía la entrada de México a la era de la globalización tras la entrada en vigor el 1 de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁷

Así, el propósito sería fomentar la creación de capital humano,⁸ en menoscabo del capital social o comunitario,⁹ pues, como se ha resaltado, dado que los beneficiarios debían de llevar a cabo una prueba de medios de sus capacidades económicas, convirtió a las personas en competidoras de los apoyos, en donde unas a otras trataban de denunciar los bienes de sus vecinos para garantizar su ingreso al Oportunidades, generando una especie de darwinismo social en la competencia por los apoyos económicos.

7 Las multicitadas reglas de operación del PROGRESA postulan que “la educación básica provee a los niños y jóvenes de los valores, actitudes y conocimientos que les permiten la oportunidad de lograr su desarrollo individual y social y, en consecuencia, mejorar su condición socioeconómica y la de sus familias” (SDS, 1999: 6).

8 Las reglas de operación de PROSPERA, mencionan lo siguiente: “Sin lugar a dudas, es a través del acceso oportuno y efectivo a estos tres derechos sociales que se logrará acrecentar el capital humano de la población mexicana en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad social” (SDS, 2016: 4).

9 Al respecto, John Scott menciona que “la focalización den-

El POP comenzó a operar en el año de 1997, preponderantemente en zonas rurales, por considerar que era en ellas en las que la pobreza había sentir sus peores estragos. La población atendida al inicio de la implementación fue de 124,000 familias (Boltvinik, 2004:338).¹⁰ Las primeras evaluaciones realizadas al Progreso fueron señalando diversas fallas en su diseño y operación que con el paso del tiempo se han ido solventando, no obstante, los magros resultados ofrecidos a lo largo del tiempo han ocasionado una andanada de críticas tachándolo de inadecuado.

En el año 2000 fue la primera ocasión del México posrevolucionario en el que el otrora partido hegemónico perdió la presidencia de la República a manos del Partido Acción Nacional y su candidato Vicente Fox Quezada, quien impulsó una política más cercana al sector empresarial, prometiendo mejorar las condiciones de competitividad del país por medio de la implantación de una mayor transparencia para brindar certeza a los inversionistas.

La política social continuaría en la misma lógica; no obstante, haciendo eco de algunas de las críticas al PROGRESA, se amplió la zona de cobertura hacia las zonas urbanas¹¹ y se le cambió de nombre al programa para denominarlo Oportunidades, que, desde una perspectiva (mal entendida de acuerdo

tro de las localidades puede tener costos sociales importantes en la cohesividad (sic) de las comunidades” (citado en Boltvinik, 2004: 330).

10 Cabe aclarar que, desde un inicio, el programa estableció la obligatoriedad de evaluar sus avances, inaugurando una tendencia que poco a poco ha venido cobrando mayor relevancia, evaluar políticas (Cardozo, 2006).

11 Esta diferencia se puede observar entre los Lineamientos de Operación del PROGRESA de 1999 y las Reglas de Operación del año 2002, cuando se da el cambio de nomenclatura a Oportunidades, en donde, en el primer documento se alude en el apartado 3, a los Criterios para la Inclusión de localidades en el



con Judt, 2013) de la meritocracia, buscaba que los individuos “que se esforzaran” y contaran con el capital humano necesario, tendrían las condiciones necesarias para insertarse en el mercado laboral.

El programa continuó condicionando los apoyos económicos, con la salvedad de que poco a poco fue ampliando el número de familias inscritas en el programa. Para el año 2017 llegó a más de seis millones de familias inscritas en el padrón de beneficiarios y casi un millón en lista de espera. La importancia que fue adquiriendo la política social como instrumento privilegiado para combatir la pobreza llevó al gobierno y al poder Legislativo a promulgar la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el 2004, que estableció diversos principios, como por ejemplo, el que la política buscara garantizar los derechos sociales de todas las personas (Artículo 1, apartado I), así como establecer rutas para la acción concertada entre el gobierno Federal y los gobiernos estatales (Artículo 1, apartado III), para generar una acción integral en materia social (Artículo 51).

De la misma manera, la LGDS, estableció la obligatoriedad de crear un organismo encargado de evaluar la política social en los distintos órdenes de gobierno (Artículo 72), así como de realizar cada dos años la medición de la pobreza bajo criterios técnicos rigurosos con una periodicidad de dos años a nivel nacional y cinco años para el nivel municipal (Artículo 37). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), como se denominó a este organismo, ha venido realizando cada dos

años, como establece su mandato, una medición de la pobreza que se ha ido consolidando (aunque, sus resultados siempre han sido cuestionados, particularmente por Boltvinik, 2004).

Actualmente, la medición multidimensional de la pobreza del Coneval se mide por medio del establecimiento, por un lado, de una línea de ingresos, tanto rural como urbana que se basa en la conformación de una canasta básica de satisfactores y, por otro lado, en la medición de un conjunto de carencias que incluyen: el rezago educativo, carencia de acceso a la seguridad social, así como a los servicios de salud, las carencias de servicios básicos y espacios de la vivienda, y la carencia de una alimentación nutritiva y de calidad (Coneval, 2021). De acuerdo con esta medición, “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria) y presenta al menos una carencia social. Por otra parte, se identifica a la población en situación de pobreza extrema, cuando su ingreso es inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (valor de la canasta alimentaria) y presenta al menos tres carencias sociales” (Coneval, 2021:4).

El año 2014, la pobreza alcanzó uno de sus puntos más altos, al llegar a los 46.2% y la extrema pobreza al 9.5%. Ese mismo año, el Gobierno de la República decidió dar un viraje a la política social de lucha contra la pobreza, llevando al cambio de nombre de Oportunidades a Prospera. En esta nueva faceta se asumía que los beneficiarios continuarían bajo

Programa, pero en las segundas se establece un apartado 4.1.1, que especifica los Criterios para la selección de localidades a atender en el medio rural y de zonas urbanas de alta concentración de pobreza extrema (SDS, 1999 y SDS,2002). Asimismo, en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018, existe una anotación que indica lo siguiente: “Una de las razo-

nes principales para continuar con este Programa al cambio de administración del gobierno federal (2000-2006) y extender la cobertura a las áreas urbanas del país fue que las primeras evaluaciones de impacto documentaron un mayor nivel de capital humano en educación, salud y alimentación de los miembros de las familias beneficiarias” (SDS, 2018: 9).



el mismo esquema de transferencias condicionadas, sólo que, a partir de ese momento se buscaría que, al egreso del programa (al término de la educación media superior o del primer año de educación superior) contaran con un ahorro suficiente para convertirse en “emprendedores” y que ellos mismos generasen su fuente de trabajo, puesto que, una de las principales fallas era la falta de incorporación al mercado de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, una de las hipótesis que orientó la puesta en marcha del POP fue que en aquellos momentos las personas no contaban con capital humano y que eso, sumado a una alta morbilidad por problemas nutricionales debido a la incapacidad para satisfacer sus necesidades más elementales, los hacía inviables para poder montarse en la ola de la globalización y sus “oportunidades”, sin embargo, una de las fallas estructurales de este país ha sido la falta de generación de un mercado de trabajo que pueda captar la demanda de la población, entre otras cosas por la falta de la elevación de la productividad. Por ejemplo, de acuerdo con el Inegi, durante el mes de enero de 2006, la tasa de desocupación se encontraba en 3.2%, pero con una población ocupada en el sector informal que superaba el 58%; en tanto que, para enero de 2018, la tasa de desocupación tenía el mismo valor, y la informalidad laboral había descendido sólo un 1.5 puntos porcentuales (56.6%) (Inegi, 2022).

¹² En materia educativa, los resultados de las pruebas aplicadas tanto a nivel nacional como internacional muestran un desempeño poco aceptable en los estudiantes mexicanos; mientras que, en materia de salud, debemos mencionar la enorme fragmentación institucional que ocasiona la coexistencia de diversas instancias que, pese a ello, no han logrado garantizar una cobertura universal para la población, además, en los últimos años se han venido presentando una mayor incidencia en enfermedades no transmisibles como la hipertensión, diabetes, etcétera.

Al respecto, el mismo Santiago Levy en 2018 reconocía que había que impugnar la idea de que el problema de México era “la escasez de trabajadores capacitados [pues el país] Documenta una acumulación considerable de capital humano a lo largo del período estudiado, evidenciado por los aumentos en la escolaridad de la fuerza laboral. También documenta que, contrario a lo que a veces se afirma, la calidad de la educación ha mejorado” (2018:1) (cabe aclarar que el periodo estudiado al que se hace referencia corre de 1996 a 2015). Es decir, desde el año de 1996 se ha venido presentando un incremento en la escolaridad de las personas, pero el problema de la pobreza persiste. Esto nos habla de la inadecuada identificación de las causas de la pobreza en nuestro país. Por ejemplo, en el 2018, el Coneval realizó un ejercicio comparativo entre la primera medición de la pobreza (2008) y la correspondiente a aquel año, en donde se pudo observar que, en el primer año de referencia, el porcentaje de la población en situación de pobreza era de 44.4%, en tanto que para el 2018 el porcentaje había descendido sólo cerca de tres puntos porcentuales (41.9%); una disminución un poco más importante se experimentó en la pobreza extrema durante el mismo período, al pasar de 11% a 7.4% (Coneval, 2019), pese a ello, los resultados no eran los esperados.

Entre las principales fallas que se identificaron en el principal programa de combate a la pobreza estaban, por un lado, la falta de condiciones para cumplir con las mismas condicionalidades (en materia de infraestructura tanto médica como escolar o la falta de calidad en dichos servicios¹²); por el otro, una individualización de los alcances, ya que, pese a operar en unidades familiares, el objetivo era la atención de cada individuo, y no impulsar el desarrollo de la sociedad en su conjunto (véase nota al pie número 10), eliminando la posibilidad de reinsertar un principio solidario en la sociedad, el cual fue sustituido



por una competencia entre los potenciales beneficiarios para acceder a los beneficios que otorga el programa.¹³ Este entramado se sostiene en uno de los mayores dogmas del pensamiento neoliberal: La teoría de la escasez¹⁴ que impide la universalización de los apoyos por una atención focalizada que, presuntamente, conduce a un uso de los recursos más eficiente.

No obstante, pese a la extensión en la utilización de estas estrategias¹⁵ y el amplio reconocimiento que han recibido, se trata sólo de paliativos, de estrategias de contención, en donde las pocas familias que logran salir de la pobreza, pueden recaer en ella si crisis económica, nacional o mundial aqueja a la economía, como sucedió en 2008, cuando la crisis derivada de las burbujas hipotecarias de los EEUU, sumada a una crisis alimentaria que tuvo como origen la reconducción de ciertos productos agrícolas a la producción y elaboración de combustibles, influyeron en el incremento de los niveles de pobreza.

Habrà que añadir, además, que los programas de transferencias en efectivo se han convertido en una “monetarización de los apoyos sociales” (Incháustegui, 2014), es decir, que se encuentran permeados por la lógica de la forma valor, pues, desde esta perspectiva, el Estado (valdría decir de manera más correcta el gobierno), prefiere otorgar los apoyos en efectivo para que los usuarios acudan

a adquirir sus satisfactores en el mercado, bajo el supuesto de que comparar precios permite escoger el producto que más les convenga, sin tomar en cuenta que en lugares remotos no se cuenta con una oferta suficiente que permita hacer más efectivos los postulados neoclásicos de la oferta y la demanda, pues en esos lugares prevalecen condiciones cuasimonopólicas en donde el ofertante es el único que determina los precios de los satisfactores.

La transferencia de recursos económicos a la población le quita la responsabilidad al aparato gubernamental de proporcionar los bienes y servicios necesarios para una acción integral en materia social, esto ha abonado a la reducción de la infraestructura social del país. Dicha reducción comenzó con la aparición del mismo programa PROGRESA, el cual “se fundó inicialmente a partir de los recursos sustraídos al DIF (dos mil millones de pesos del programa de desayunos escolares)” (Incháustegui, 2014).

La política social en el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación

En el 2018, la ciudadanía decidió otorgarle el triunfo a la coalición encabezada por Andrés Manuel López Obrador y su partido, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), imponiéndose con el 53.159% de la votación a nivel nacional. El hecho de que el presidente y su partido se asumieran como una opción de izquierda que, además, había hecho suyas muchas de las críticas de la política social imperante hasta ese momento, generó la idea de que con la nueva administración comenzaría a darse cumplimiento a una agenda que avanzara en el establecimiento de políticas públicas que den cumplimiento a los derechos humanos en general, y sociales en particular.¹⁶

13 Las familias se denunciaban unas a otras de tener más recursos de los declarados con la finalidad de que los otros dejaran de ser beneficiarios y poder ocupar su lugar.

14 Asume que “la raíz de todas cuestiones económicas es que los recursos son escasos y que, por tanto, los seres humanos estamos obligados a elegir” (Torres, 2016: 38) y, por tanto, los gobiernos también.

15 Dicen Ordóñez-Barba y Silva-Hernández que en 2013 programas de transferencias condicionadas como el POP operaban en 13 naciones cubriendo a más de 125 millones de beneficiarios (2019: 85).



Una de las primeras acciones del gobierno se dio en el cambio de la nomenclatura de varias dependencias públicas. La Secretaría de Desarrollo Social, por ejemplo, pasó a denominarse Secretaría del Bienestar, y varios de los programas en dicha materia adquirieron el mismo adjetivo. Este asunto que pudiera parecer meramente accesorio tiene un fundamento teórico que es importante recuperar.

Anteriormente, aunque no se hubiera alcanzado su cabal cumplimiento, las políticas y programas sociales buscaban alcanzar el desarrollo de sus beneficiarios o titulares de derechos. No por nada el segundo ordenamiento normativo (después de la Constitución) en esta materia en el país se denomina Ley General de Desarrollo Social, y responde al hecho de que en 1986 se promulgó la Declaración Universal del Derecho al Desarrollo. Desde ese momento, el desarrollo...

[F]ue visto como un proceso global no sólo económico sino también social, cultural y político; reintroduce el bienestar no como un asunto individual sino colectivo e incluso comunitario, que se relaciona directamente con la producción y la distribución, además de requerir un orden en los distintos niveles que lo hagan posible, incluido un orden político adecuado que incorpore la participación de la sociedad (Canto, 2021:31).

Como puede observarse en esta descripción, el desarrollo incluye al bienestar, pero difícilmente sucede a la inversa, además de que aquel no se

16 Al respecto, dicen Aguilar y Berrios, “Las políticas públicas con enfoque en derechos humanos son las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de todos y cada uno de los derechos, y que, de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en cada una de las materias” (2016: 12).

circunscribe a la persona sino a la colectividad. Si anteriormente habíamos dicho que el programa Progresá en sus diferentes etapas había terminado por anteponer al individuo y su capital humano, soslayando el reforzamiento del tejido social, la sustitución del término desarrollo por el de bienestar también genera profundos vacíos que impiden garantizar su exigibilidad, pues, aun y cuando el gobierno asegure que se busca transitar a “un sistema de bienestar fundamentado en la universalidad de los derechos humanos que contemple «el ciclo de vida de las personas»...” (Secretaría de Bienestar, 2020: 6), las acciones emprendidas no cubren todo ese ciclo de vida, pues las personas adultas son las que quedan más desprotegidas ante la ausencia y eliminación de acciones dirigidas a ese sector de la población.

Por otro lado, si uno de los graves problemas de la anterior política social se encontraba en el reduccionismo de estrategias generando la primacía de las transferencias condicionadas, este gobierno ha terminado por reproducir prácticamente esa práctica, pues la mayor parte de los programas sociales de la actual administración se ciñen a la entrega de apoyos económicos. Al respecto dice Canto que...

No está en las transferencias el dilema contemporáneo de las políticas, sino en la capacidad de avanzar progresivamente en la garantía del derecho al desarrollo, que reclama procesos de organización y aprendizajes sociales y no sólo transferencias de recursos, además de reclamar la construcción de relaciones sociales y no nada más consumo de bienes y servicios (Canto, 2021:98).

Por último, debemos añadir que uno de los instrumentos más utilizados para medir y comparar el nivel de desarrollo de las sociedades ha sido el denominado Índice de Desarrollo Humano



que, de acuerdo con De la Torre y Moreno, vuelve “operativa una noción multidimensional del desarrollo, que, al extender su análisis más allá del ingreso, se enfoca en la ampliación de las capacidades” (en De la Torre, Rodríguez-Oreggia y Soloaga, 2018:33), pero en la actualidad no se cuenta con una herramienta similar que permita medir el nivel de bienestar de las personas,¹⁷ a pesar de que el presidente haya asegurado en más de una ocasión que está “trabajando sobre un índice para medir bienestar, un índice alternativo al llamado Producto Interno Bruto, lo voy a presentar, un nuevo parámetro que va a medir, sí, crecimiento, pero también bienestar, también grados de desigualdad social. Se va a aceptar si hay crecimiento y hay menos desigualdad” (Gobierno de México, 2020).¹⁸

Una última acotación es pertinente sobre este tema: se ha vuelto lugar común que el presidente rechace los resultados de estudios y análisis que tienen como sustento información oficial generada por diversos organismos del Estado, y termine esgrimiendo la frase “yo tengo otros datos”, lo que ha generado profundas discusiones en torno a los avances obtenidos en la presente administración en materia social. Aunque la medición multidimensional de la pobreza elaborado por el Coneval debería haber servido como diagnóstico para el diseño e instrumentación de la política social, la presente administración decidió realizar un levantamiento de información a nivel nacional, denominado Censo del Bienestar, que tuvo la pretensión de identificar

necesidades y grupos de atención prioritarios; sin embargo, se trató de un ejercicio defectuoso y costoso que ni siquiera llegó a ser operativo por las múltiples fallas metodológicas de las que adoleció (Castaño, 2021). Esta situación ha originado que, a más de la mitad del período de gobierno, se siguen llevando a cabo procesos de empadronamiento masivos, como el destinado al programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, que generan incertidumbre en los potenciales beneficiarios, véase, por ejemplo, lo rescatado por el portal YoTambién (2022), respecto de las dificultades encontradas para acceder a dicho programa.

Ahora bien, anteriormente hablábamos de que el movimiento del presidente había enarbolado una agenda cercana a las posiciones políticas de la izquierda; su agenda en favor de los pobres auguraba una etapa en la que las políticas y los programas sociales se acercarían más a una agenda de tipo socialdemócrata que a la de un régimen residual o compensatorio, como había sucedido durante las últimas cuatro décadas. En ese sentido, la Secretaría de Bienestar, en una de las propuestas del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, establece la construcción de un sistema nacional de cuidados (2020:50), cuyos fundamentos tienen la característica de beneficiar a la sociedad en su conjunto, más allá de los sujetos de atención prioritaria de este gobierno, así como ir más allá de la entrega de transferencias económicas, pues, como dice Abramovich, las políticas que buscan dar cumplimiento a los derechos de las personas,

17 Hace algunos años, el expresidente de Francia Nicolas Sarkozy, convocó a los economistas Stiglitz, Sen y Fitoussi, para que diseñaran un mecanismo alternativo que permitiera medir el desarrollo de una nación, y ellos propusieron incluir indicadores de ingresos y de consumo, el patrimonio (en lugar de la producción) y conferir más importancia a la distribución de los ingresos. También ha habido propuestas

de otros economistas y de organizaciones internacionales, por ejemplo, la Unicef utiliza una “tasa de progreso” y el PNUD calcula un índice de bienestar que registra indicadores complementarios al PIB (Torres, 2016: 104).

18 Esta situación se vincula con el rechazo que hizo el presidente de los datos de la medición multidimensional de la pobreza que presentó el Coneval, en donde las cifras mostraron un incremento en esa condición (Animal Político, 2021).



y no sólo compensar las fallas del mercado, deben tener como punto de partida no solamente “la existencia de personas con necesidades que deban ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (2006:36).

En este sentido es necesario revisar lo que sucede en México, en donde las mujeres se encuentran atadas culturalmente a la provisión del trabajo de cuidados, lo que “genera una estructura de segregación y segmentación laboral por razones de género” (Coneval, 2021:79), lo que implica que las mujeres están viéndose afectadas severamente en su desarrollo personal y profesional por las obligaciones que deben cumplir en caso de no contar con algún otro tipo de apoyo, ni por parte de sus parejas, ni por parte del Estado.

De acuerdo con el Coneval, en el 2018, el 7% de la población padecía algún tipo de discapacidad, de ese porcentaje, el 54.1% eran mujeres, y de ellas, la mitad tenía más de 60 años (Coneval, 2021:86-87). En el caso de las personas mayores, en el mismo año de referencia había en el país 9.1 millones de personas, de las cuales, el 41.1% se encontraba en situación de pobreza; además de que, por sus condiciones, presentaban mayores desventajas “debido a la drástica reducción de oportunidades laborales y la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social” (Coneval, 2021:107). Por lo que corresponde al sector infantil en nuestro país, de acuerdo con el último censo realizado por el Inegi, existen 31,755,284 personas entre cero y 14 años (Inegi, 2021).

Si bien no todas las personas enlistadas en el párrafo previo son dependientes de servicios de cuidados, una buena parte sí los requiere, sin embargo, aunque el mismo gobierno se ha comprometido a generar las condiciones para que el Estado “permita que cada persona pueda ejercer sus derechos” (Secretaría de Bienestar, 2020:5), hasta el momento de redactar estas líneas la construcción de dicho sistema de cuidados sigue siendo una tarea pendiente.

A lo anterior se deben añadir la eliminación de diversos programas que, de una u otra manera abonaban a este propósito, como el programa de estancias infantiles subrogadas por el IMSS que fue suprimida acusando hechos de corrupción que no fueron probados a cabalidad (Roldán, 2022). Lo mismo sucedió en el presente año con el programa Escuelas de Tiempo Completo, que atendía a 3.6 millones de infantes (Guillén, 2022) y que podría haber beneficiado indirectamente a un número similar de familias. Finalmente, a mediados de 2022 se decretó la eliminación de los hospitales y clínicas que atendía a las personas que padecían algún tipo de enfermedad mental, aduciendo que es una tendencia que sucede no sólo en México, sino a nivel internacional (Gobierno de México, 2022), con ello, serán las familias, preponderantemente, las que se vean obligadas a cuidar a las personas que atendían los citados establecimientos. Como puede observarse, lejos de avanzar hacia el compromiso de establecer un sistema en el que se pueda garantizar el desarrollo y la protección para todos los integrantes de sociedad, se han presentado diversos embates por parte de esta administración que dificultan su concreción.¹⁹

La desaparición de diversos programas que proveían servicios de cuidados es una estrategia en donde existe la preponderancia en el uso de unas herramientas en detrimento de otras y, aunque el propio gobierno ha manejado el discurso de

¹⁹ Esto sin olvidar que en múltiples ocasiones el presidente de la República ha dicho que las mujeres son más aptas para cuidar a los ancianos, dado el cultural desprendimiento de los varones hacia esas actividades.



que su política social adquiere una perspectiva integral,²⁰ lo que implicaría la colaboración de distintos actores gubernamentales, tras el reconocimiento de que los problemas públicos no son unifactoriales, la realidad es que persiste una oferta fragmentada, como en el caso de los programas para la niñez, donde existe “una cobertura parcial de los riesgos”, en tanto que en el caso de los adultos mayores “el único programa cuyo empeño es mejorar su calidad de vida es Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” (Coneval, 2021:164 y 167).

Ahora bien, la actual administración ha concentrado sus esfuerzos en materia social en la entrega de transferencias económicas, que, aunque el gobierno asegure que se brindan sin ningún tipo de condicionalidad, varios de ellos se encuentran anclados a la pertenencia a una determinada condición o categoría, y en caso de perderla, también se dejan de percibir los apoyos, es el caso de los programas de becas para la educación en los distintos niveles. Podríamos añadir, además, de que al igual que sucedía con el POP, los apoyos para los estudiantes se otorgan sólo durante 10 de los 12 meses del año, los que se tienen contemplados para un ciclo escolar, en donde pareciera que los alumnos dejan de serlo durante los periodos vacacionales.

En este punto es necesario hacer una precisión, el gobierno, en los diagnósticos presentados, ha

identificado como la principal causa de la deserción la falta de recursos económicos,²¹ sin embargo, diversos estudios reconocen que, al menos en el nivel medio superior, no es la pobreza de ingresos la causante del fenómeno del abandono escolar, sino los desfases en conocimientos que presentan los individuos. Al respecto, dice De Hoyos, que las becas “no han sido suficientes para mejorar el desempeño y evitar el abandono” (citado en Miller, en Guevara, 2021:234). Una situación más grave es que las becas pueden estar teniendo un efecto regresivo, al proveer “mayor beneficio para los estudiantes de los deciles de mayores ingresos” (Miller en Guevara, 2021:235).

Actualmente existen programas de becas desde el nivel de educación inicial hasta secundaria, pasando, posteriormente a las becas de educación media superior, así como diversas modalidades para el nivel superior. Esto representa básicamente una continuidad, puesto que POP, entregaba los apoyos a los niños y niñas desde el ingreso a nivel primaria,²² básicamente como sucede ahora con las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, con la diferencia de que mientras el POP entregaba un apoyo a cada integrante de la familia incorporada que estudiara, actualmente sólo se entrega un apoyo por familia, Independientemente del número de integrantes que estén cursando sus estudios en el nivel básico. Esto puede implicar, de acuerdo con algunos cálculos, una pérdida de hasta 32% en los ingresos de las familias más

20 Véase por ejemplo lo dicho en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024: “el Gobierno de México busca cambiar el paradigma en la asignación de recursos a programas y acciones focalizados en algunos derechos a uno centrado en el bienestar humano, a partir de la conformación de un sistema de bienestar que asigne eficientemente los recursos y atienda de manera integral los diversos derechos humanos en todo el ciclo de vida de las personas a través de los programas para el desarrollo” (Secretaría de Bienestar, 2020: 28).

21 Por lo menos, los programas de becas de educación inicial y media superior de la presente administración especifican como objetivo específico, “Otorgar becas para fomentar la permanencia...” (Secretaría de Bienestar, 2021: 9). O bien, “Otorgar becas para la permanencia escolar y/o conclusión de los/as alumnos/as inscritos/as en IPEMS o en IEMS...” (Secretaría de Bienestar, 2020a: 8)

22 Cabe aclarar que, originalmente los apoyos se entregaban a partir del tercer año de primaria (SDS, 1999)



pobres (Miller en Guevara, 2021:221). Además, las becas del POP, en un incipiente intento de alcanzar una mejora en las condiciones educativas de las niñas y combatir la añeja tradición de soslayar su educación por considerar que su destino era convertirse en amas de casa, les brindaba una cantidad comparativamente mayor de los apoyos a partir del nivel secundaria de la que recibían los varones (\$570 frente a \$660 respectivamente durante el tercer año de secundaria (SDS, 2017:16)), pero en la actualidad la beca es homogénea (\$840 mensuales) (Secretaría de Bienestar, 2022:15).

Pasando a las becas de educación media superior, el programa actualmente se denomina Beca Universal Educación Media Superior, éstas se entregan a toda la matrícula de las escuelas públicas de este nivel. Cabe aclarar que, aunque las reglas de operación especifican dos criterios para la asignación de las becas, los cuales son la caracterización del territorio y de la propia población objetivo, en los hechos se da preferencia al primer criterio, lo que, en primera instancia, puede parecer una decisión adecuada, pues, la mayor parte de los planteles (40%) se localizan en zonas rurales, no obstante, el porcentaje de población que atiende representa sólo al 12% de la población de ese nivel (Miller en Guevara, 2021:235).

Un apunte adicional en materia educativa que vale la pena señalar es que, aunque el presente gobierno ha intentado llevar a cabo una amplia estrategia en materia de infraestructura para revertir las pérdidas de los años previos a los que ya se hacía alusión, una buena parte de los recursos se han destinado a la creación de grandes proyectos, como la Refinería de Dos Bocas, El Tren Maya, y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, otro bien, la inversión se agrupa en centenares o miles de acciones que, en muchos de los casos, no cuentan con la asesoría técnica adecuada y el resultado es la inoperancia de los

mismos, como sucedió con varios caminos rurales (Expansión, 2021). En el caso de la infraestructura educativa sucede algo similar, pues se decidió abrogar la Ley General de Infraestructura y al poco tiempo se desapareció al Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (Maldonado y Bolaños en Guevara, 2021:186) para establecer un programa denominado La Escuela es Nuestra, que implica un “mecanismo de asignación directa de dinero a los padres de familia, para que ellos se ocupen de resolver los problemas en materia de infraestructura” (Guevara, 202:46).

Un programa que ha combinado tanto la construcción de infraestructura educativa como la ampliación de la matrícula en la educación a nivel superior es el programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez, que planteaba el objetivo de crear cien planteles a lo largo del territorio nacional. El presidente, anunció en una ceremonia tras su toma de protesta que “En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordadas a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior” (Gobierno de México, 2021). El Organismo Coordinador de las Universidades Para el Bienestar Benito Juárez, se planteó la necesidad de recurrir a los procesos de autoconstrucción con la finalidad de poder alcanzar dicha meta. En este caso habrá que poner atención en dichos procesos, pues, a decir de Pérez-Gavilán, et al., la experiencia que se tiene en el país es que no cuentan con “los elementos mínimos para resistir las fuerzas generadas por un sismo” (2018:42). Para febrero de 2021 se reportó una matrícula de estas universidades cercana a los 28,000 estudiantes, que no representaba ni siquiera el 50% de la meta propuesta, que era de 64,000 (Canales en Guevara, 2021:438).

Este programa no ha estado exento de contradicciones o ambigüedades, como, por ejemplo, que



primeramente se planeaban instalar planteles en comunidades de entre 4,000 y 45,000 habitantes, pero finalmente se ha determinado que sea en “localidades y municipios sin instituciones de educación superior y en las cuales existieran al menos 200 egresados de bachillerato” (Canales en Guevara, 2021:429-430). En un estudio socio-espacial del programa se menciona que es muy difícil que se cumpla con este propósito, pues, “el propio diseño de las UBBJG muestra importantes inconsistencias de origen, pues al parecer la definición de los criterios tiene que ver más con un voluntarismo fundado en posturas ético-políticas y en los dividendos del uso político-electoral de un programa social que en criterios estrictamente educativos” (González, Mejía-Pérez y González-Reyes, 2021:12). De cumplirse este vaticinio, el esfuerzo por ampliar la cobertura no cumplirá mayores propósitos que mantener ocupados a los estudiantes, pero no conferirles las herramientas y capacidades necesarias para romper el ciclo generacional de la pobreza.

La preeminencia de los programas de transferencias en materia educativa tiene el propósito de combatir la deserción, pero pueden no cumplir sus propósitos si no se amplía la mirada en torno a las causas de dicho fenómeno, además, puede abreviar al incremento de las desigualdades en la sociedad, ya que, como lo ha señalado el Indesig (2021), “En 2016, 61% de los hogares más pobres eran beneficiarios de programas sociales. En 2020 sólo 35% lo eran. Por el contrario, entre 2016 y 2020 se duplicó el porcentaje de beneficiarios entre los hogares más ricos”. En un análisis citado por El País, Jaramillo-Molina, director del Indesig, menciona que, “en 2018, último año del Gobierno de Peña Nieto [los integrantes del primer decil] recibieron el 18% del volumen total de apoyos y los segundos [el 10% más rico], el 4%. En 2020, con López Obrador, el decil más pobre tenía un 10%, ocho puntos menos que dos años atrás, y el

más rico, el 8%, un aumento de cuatro puntos” (citado por Cota y Cullell, 2021).

Es necesario apuntar que el problema de la regresividad no es privativo de esta administración, pues, como decían De la Torre y Moreno en 2018, “el gasto público en desarrollo humano en su conjunto resulta regresivo en términos absolutos”; pese a ello, Scott en el año 2009 había identificado que...

[S]e han dado avances importantes en la equidad del gasto público, principalmente en los servicios de educación básica, y de salud para la población no asegurada, y en el gasto dirigido contra la pobreza, notablemente a partir de la introducción del Progres-a-Oportunidades (citado en De la Torre y Moreno, en De la Torre, Rodríguez-Oreggia y Soloaga, 2018:62).

Ahora bien, uno de los mayores aciertos del actual gobierno ha sido universalizar la pensión que reciben los adultos mayores de 65 años en este país. Esta estrategia, originalmente implementada hace cerca de 20 años en la Ciudad de México (entonces Distrito Federal), reconoce las dificultades de un sector de la población que en general se ha desempeñado en la informalidad, lo que le impide, gozar de una pensión en su edad adulta, dejándolos en condiciones de vulnerabilidad u obligándolos a mantenerse activos ante la falta de ingresos, en una etapa de la vida en la que se experimenta el declive de las capacidades físicas.

En la ciudad, dicho programa llegó a alcanzar una cobertura del 80 % en el año 2015, respecto de una población cercana a las 510,000 personas (Canto, 2021: 76). Actualmente, el programa atiende a 10.3 millones de beneficiarios. De acuerdo con datos del Inegi, en México, en el 2020, existía una población de 10,321,914 personas



mayores de 65 años, por lo que actualmente se estaría cubriendo prácticamente a toda la población objetivo de este programa, pero que, a su vez, puede estar incidiendo en la regresividad del gasto social.

Este es uno de los programas que han recibido diversos reconocimientos a nivel internacional, incluso, ha sido replicado en otras latitudes, dada la simplicidad en su diseño (los requisitos son tan básicos como demostrar la identidad, así como el

Tabla 1. Cuadro comparativo de alguno de los programas sociales de las pasadas administraciones frente a los de la autodenominada Cuarta Transformación.

Programa (antes)	Observación	Programa actual	Observación
<p>Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP).</p> <p>Beneficios. Proporcionar apoyo a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes. Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud. Otorgar apoyos educativos en primaria, secundaria, educación media superior a las niñas, niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación. Fomentar el compromiso y la participación activa (corresponsabilidad) de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias. Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales.</p> <p>Requisitos: Familias con un ingreso mensual per cápita menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa). Los hogares deben contar con integrantes menores a 22 años. Que en los hogares existan mujeres en edad reproductiva. Hogares que cuenten con integrantes con alguna discapacidad. Es necesario recolectar la información sobre las características socioeconómicas y demográficas de las familias. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: a) Selección de localidades. b) Focalización de familias (SDS, 2016).</p>	<p>Los apoyos se pierden si se incumple con las corresponsabilidades.</p> <p>Los apoyos se entregan a todos los estudiantes de las familias incorporadas al programa.</p> <p>Los apoyos económicos se entregan durante los 10 meses del ciclo escolar.</p> <p>El programa no puede entregar los apoyos a las familias pobres si no se cuenta con la infraestructura necesaria para cumplir con las corresponsabilidades.</p> <p>Se realiza una comprobación de medios.</p>	<p>Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.</p> <p>Beneficios: Otorgar becas para fomentar la permanencia escolar y conclusión de sus estudios en algún nivel de Educación Básica en planteles educativos públicos y de modalidad escolarizada que se encuentren ubicados en alguna localidad prioritaria, o bien que la familia tenga un ingreso mensual per cápita estimado menor a la LPI.</p> <p>Requisitos: Que el niño o adolescente esté inscrito en alguna IEB pública y de modalidad escolarizada perteneciente al Sistema Educativo Nacional (SEN). O bien, que la familia cuente con un ingreso mensual per cápita estimado menor a la LPI. La excepción al presente requisito son las familias en las que alguno de sus NNA esté inscrito en un plantel educativo público y de modalidad escolarizada ubicado en una localidad prioritaria. Ninguno de los NNA que formen parte de la familia deben recibir de manera simultánea otra beca educativa para el mismo fin otorgada por alguna dependencia o entidad de la APF. En caso de que el/la Tutor/a de la familia se encuentre estudiando y cumpla con los requisitos correspondientes, podrá ser beneficiario/a de otro programa de becas de la Coordinación Nacional o de alguna otra dependencia o entidad de la APF (Secretaría de Bienestar, 2022).</p>	<p>El gobierno asume que la deserción se origina en la falta de recursos económicos.</p> <p>No existen condicionalidades, pero si se pierde la categoría de alumno también se pierden los apoyos. Se puede realizar una comprobación de medios en el caso de los alumnos integrantes de una familia que se ubique por debajo de una LPI.</p> <p>Los apoyos económicos se entregan durante los 10 meses del ciclo escolar.</p> <p>La entrega de los apoyos económicos se destina a un solo integrante de la familia que estudie primaria o secundaria, lo que implica un proceso en el que la familia tendrá que poner en práctica diversas estrategias para poder compensar la pérdida de recursos que implica esta modificación respecto de lo que sucedía con el POP.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas y lineamientos de operación de los programas reseñados.



Tabla 1. Cuadro comparativo de alguno de los programas sociales de las pasadas administraciones frente a los de la autodenominada Cuarta Transformación (continuación).

Programa (antes)	Observación	Programa actual	Observación
<p>Progresá-Oportunidades-Prospera (POP) (becas para educación media superior).</p> <p>Beneficios: Apoyos económicos diferenciados entre hombres y mujeres que se van incrementando conforme se avanza en el grado escolar.</p> <p>Requisitos: Los mismos que se enlistan arriba.</p>	<p>Además de las observaciones enlistadas arriba, se debe señalar que estas becas asumían que el problema de la deserción se genera por la falta de recursos económicos.</p>	<p>Beca Universal para estudiantes de Educación media superior Benito Juárez.</p> <p>Beneficios: Otorgar becas para la permanencia escolar y/o conclusión de los/as alumnos/as inscritos/as en IPEMS o en IEMS. Pertencientes al Sistema Educativo Nacional.</p> <p>Requisitos: Los mismos que se enlistan arriba.</p>	<p>Aplican las mismas observaciones que para la educación básica, también se asume que el problema de la deserción se genera por la falta de recursos económicos.</p>
<p>Programa Nacional de Becas (antes PRONABES).</p> <p>Beneficios: Otorgaba becas a estudiantes de educación superior para fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios, así como el desarrollo de las actividades académicas.</p> <p>Requisitos: Estar inscrito en algún servicio educativo de educación superior de cualquier modalidad educativa, o bien realizar las actividades para las cuales estaba destinada la beca. Ser estudiante regular de la institución en la que solicita la beca correspondiente; o en su caso, personal académico y/o directivo en activo de la institución del tipo educativo medio superior o superior en la que solicite la beca.</p>	<p>Se asume que el problema de la deserción se genera por la falta de recursos económicos.</p> <p>Se otorgan los apoyos manteniendo un estatus de regularidad.</p> <p>La pérdida de la categoría de alumno implicaba la pérdida del apoyo económico.</p> <p>El apoyo se entrega durante los 10 meses que dura el ciclo escolar.</p> <p>Se realiza una comprobación de medios.</p>	<p>Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro.</p> <p>Beneficios: Otorga becas para la permanencia escolar y conclusión de los alumnos de las Instituciones Públicas de Educación Superior.</p> <p>Requisitos: Ser alumno de licenciatura o técnico superior universitario en alguna IPES y tener hasta 29 años cumplidos y un ingreso estimado mensual per cápita menor a la LPI en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia. No recibir, de manera simultánea, otra beca para el mismo fin otorgada por alguna dependencia o entidad de la APF (SEP, 2021).</p>	<p>Se asume que el problema de la deserción se genera por la falta de recursos económicos</p> <p>El apoyo se entrega durante los 10 meses que dura el ciclo escolar.</p> <p>La pérdida de la categoría de alumno implica la pérdida del apoyo económico.</p> <p>Se realiza una comprobación de medios.</p>
<p>Escuelas de tiempo completo.</p> <p>Apoyos: Establecer ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural de los alumnos.</p> <p>En escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza, y marginación se instrumentaron mecanismos para el suministro de alimentos nutritivos para coadyuvar a mejorar la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica (SEP, 2017a).</p>	<p>Se proveían alimentos a los alumnos de las escuelas de tiempo completo; también se impartían estrategias de apoyo al aprendizaje.</p> <p>Permitía a los familiares de los alumnos contar con más tiempo para realizar otras actividades.</p> <p>El esfuerzo fue insuficiente para lograr la mejora del desempeño escolar a nivel nacional.</p>	<p>El programa se eliminó en el año 2022.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas y lineamientos de operación de los programas reseñados.



Tabla 1. Cuadro comparativo de alguno de los programas sociales de las pasadas administraciones frente a los de la autodenominada Cuarta Transformación (continuación).

Programa (antes)	Observación	Programa actual	Observación
<p>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.</p> <p>Apoyos: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian. El Gobierno Federal cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil</p> <p>Requisitos: Estar trabajando, estudiando o buscando empleo. No tener servicio de cuidado infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. En caso de ser hombre jefe de hogar, ser el único responsable del cuidado de las niñas o niños (SDS,2017).</p>	<p>Se trata de un esquema que incluye la atención y el cuidado de los infantes para que los padres o tutores puedan desarrollarse laboralmente.</p> <p>Los apoyos se entregan directamente a las instancias que brindan los servicios.</p> <p>Para hacerse acreedor a este apoyo se debían cubrir cuotas mínimas de asistencia por cada beneficiario.</p>	<p>Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.</p> <p>Apoyos: Modalidad A. Entregar un apoyo económico a madres, padres solos o tutores que tengan bajo su cuidado hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad, y tratándose de niños con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad. El Programa busca que las madres, los padres solos o tutores, que trabajan, buscan empleo o estudian, tengan los medios y facilidades para la atención y cuidado infantil y cuenten con tiempo disponible para incorporarse o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, para estudiar. Se entregan \$800 mensuales por cada niño, o \$1800 mensuales si el infante padece algún tipo de discapacidad. En la modalidad B. Otorgar un apoyo económico a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, desde recién nacido y hasta 23 años, que permita contribuir a su manutención, educación y su desarrollo integral.</p> <p>Requisitos: Cartas de no afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En caso de estar estudiando, se deberá presentar una constancia de estudios emitida por la institución en la que estudia o bien, para la modalidad B, presentar copia certificada del acta de defunción de la madre (Secretaría e Bienestar, 2020b).</p>	<p>Si bien se brinda la oportunidad de que los padres puedan disponer de un ingreso adicional que puede ser usado para cubrir los costos de un servicio de guardería, se trata de una cantidad limitada.</p> <p>Puede promoverse un proceso de mercantilización al tener que buscar en la oferta privada este tipo de servicios.</p> <p>También puede ocasionar procesos de familiarización, pues, si los niños no pueden ser atendidos en una estancia infantil será la familia la que se haga cargo de este tipo de servicios.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas y lineamientos de operación de los programas reseñados.



Tabla 1. Cuadro comparativo de alguno de los programas sociales de las pasadas administraciones frente a los de la autodenominada Cuarta Transformación (continuación).

Programa (antes)	Observación	Programa actual	Observación
<p>Pensión para Adultos Mayores</p> <p>Apoyos: Otorgar de manera bimestral un apoyo monetario mensual a las personas mayores, integrantes de las familias beneficiarias del POP, con una edad de 70 años o más, quienes fueron previamente identificadas (os) en este grupo. Se entregaban \$580 mensuales por adulto mayor.</p> <p>Mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.</p> <p>Requisitos: Tener 65 años de edad y ser integrante de una familia beneficiaria del POP (SDS, 2017a).</p>	<p>Los apoyos representaban una cantidad sumamente baja si se considera que las necesidades de las personas adultas mayores se incrementan en la medida en la que las capacidades físicas y cognitivas decrecen con la edad.</p> <p>Se debían cumplir con las mismas responsabilidades del POP.</p>	<p>Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Apoyos: Otorgar apoyos económicos a toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, mexicana por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana.</p> <p>Requisitos: Contar con la edad requerida que es de 65 años (Secretaría de Bienestar, 2021).</p>	<p>Se trata de un programa universal para este sector de la población.</p> <p>El único requisito es comprobar contar con la edad requerida por el programa, por lo que es lo más cercano a un ingreso ciudadano universal.</p> <p>El monto entregado representa más del doble de lo que otorgaba la estrategia en las pasadas administraciones.</p>
<p>El programa no existía hasta antes del 2019.</p>		<p>Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.</p> <p>Beneficios: Otorgar apoyos económicos a la población objetivo a través de una transferencia monetaria de manera bimestral y directa.</p> <p>Requisitos: Personas de cero a veintinueve años cumplidos. Personas indígenas o afromexicanas de treinta a sesenta y cuatro años cumplidos. Personas Adultas de treinta hasta sesenta y siete años cumplidos, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana Certificado médico que acredite la discapacidad permanente emitido por alguna institución pública del sector salud federal, estatal o municipal (2020d).</p>	<p>Se otorga un apoyo económico para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad.</p> <p>Hasta antes de la llegada de la presente administración, el cuidado y manutención de las personas con discapacidad se había asumido como una responsabilidad exclusivamente familiar.</p> <p>Los procesos de empadronamiento obligan a las personas a trasladarse a los centros establecidos, es decir, el solicitante se tiene que acercar a los lugares establecidos, sin importar las limitaciones de movilidad que pueden existir para las personas con discapacidad (el Censo de Bienestar impulsado por el gobierno federal no cumplió con este propósito).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas y lineamientos de operación de los programas reseñados.



lugar de residencia y la edad requerida), por lo que, este es uno de los programas que se acercan más a una perspectiva de derechos humanos, es decir, a la manera de un ingreso básico universal, que no depende del aporte a los sistemas de pensiones por parte de las personas, sino que se recibe por ser miembro de un Estado, algo que difiere, como mencionamos anteriormente, de lo sucedido con los programas de becas educativas.

Los saldos del cambio de la política de bienestar

Además de lo dicho en el apartado previo, en el presente trataremos de sintetizar algunos de los resultados del análisis de las premisas básicas, así como de los objetivos perseguidos y los beneficios entregados por los principales programas de combate a la pobreza, tanto de la actual administración como de las pasadas, que se encuentran en el Cuadro 1.

Primeramente, debemos mencionar que, a pesar del cambio de gobierno, en el tema de la educación se perpetúa la relación causal que considera que el problema de la deserción se genera sólo por la falta de recursos económicos, por lo que la mayor parte de las estrategias se circunscriben al otorgamiento de becas económicas, desde el nivel básico hasta el superior. Si bien con el cambio de gobierno se eliminan las condicionalidades para el acceso a las becas, éstas se pueden perder al dejar de ser alumno del Sistema Educativo Nacional. Cabe aclarar que existe un agravante en este caso, y es que, a diferencia de lo que sucedía con el POP, en donde se becaba a todos los alumnos de las familias beneficiarias desde el nivel primaria hasta la secundaria, en la presente administración es sólo un integrante de una familia el que puede recibir una beca, independientemente del número de integrantes que se encuentren escolarizados, lo

que puede representar una considerable reducción de los ingresos, como se mencionó anteriormente, e implicará un esfuerzo adicional de las familias para suplir los recursos perdidos respecto de lo que sucedía con el POP, es decir, se lleva a cabo un proceso de familiarización.

En materia de cuidados, la eliminación de programas como escuelas de tiempo completo o estancias infantiles, han sido medidas que afectan el objetivo del presente gobierno de instaurar un sistema de cuidados, con lo que, nuevamente, estamos en presencia de un proceso de familiarización y mercantilización, pues, las transferencias que actualmente se otorgan, se encuentran destinadas a cubrir los costes de servicios similares a los eliminados. Si bien el dinero de las transferencias podría ser destinado a otorgárselo a algún miembro de la familia encargado del cuidado de los infantes (generalmente las abuelas o tías), pues estamos en presencia de una sobrecarga familiar para ellas.

El cambio de administración sirvió para incrementar los montos de algunos apoyos, como en el caso de la pensión para adultos mayores; también tuvo el buen tino de eliminar las corresponsabilidades, sin embargo, muchos de los programas (con excepción de la pensión para adultos mayores), se encuentra sujetos a la conservación de una categoría (como la de estudiante), tal y como sucedía anteriormente, es decir, se trata de una especie de condicionalidad disfrazada, pues, los apoyos sólo se continúan entregando durante los diez meses que dura el ciclo escolar, limitando el alcance que una estrategia en materia de derechos ciudadanos debería de tener. Además, como ya se ha mencionado, las becas por sí solas, pueden no resultar una herramienta pertinente para acabar con el problema de la deserción y el abandono escolar. Por otro lado, si bien la eliminación de las condicionalidades puede ser un asunto adecuado,



pueden abonar al ahondamiento de las desigualdades, pues, como ya se mencionó, puede estarse perdiendo la limitada progresividad en el gasto alcanzado durante las pasadas administraciones.

Un gran avance es el que se encuentra con la instauración de la Pensión para las personas con discapacidad, pues, a diferencia de lo sucedido durante las pasadas administraciones, en donde pareciera que se consideraba que la atención a este sector de la población es un asunto de competencia exclusivamente familiar (o bien al tercer sector como se menciona en Mundo, 2019), en la presente administración se asume como una responsabilidad del Estado el mejoramiento de la calidad de vida de este sector; no obstante, los problemas presentados con el Censo de Bienestar ocasionan que sean las personas con mayores dificultades las que deban acercarse a los centros de empadronamiento, y no al revés.

Conclusiones

Las políticas públicas se encuentran conformadas por palabras, palabras que reflejan intenciones, intenciones que deberían encontrar un correlato en los procesos, objetivos, metas e indicadores, y por último, en los resultados, sin embargo, esto no siempre sucede así. La argumentación en torno a las políticas es tan importante que, por eso, hasta hace algunos años Aguilar (2000) colocaba en igual orden de importancia a la fase de comunicación de la política como a la formulación, implementación y evaluación. Una buena argumentación y comunicación puede crear la ilusión de que una política es efectiva, pues los beneficiarios podrán apropiarse de ella, aunque no necesariamente se esté combatiendo el problema que le dio origen. Ejemplo de ello lo encontramos cuando durante la administración del expresidente Peña Nieto se invitó al expresidente de Brasil, Lula Da Silva, a legitimar la puesta en marcha de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, una política que debido a sus errores de origen en materia de diseño y operación, culminó antes que la administración que le había dado vida.

Este es el riesgo que se corre en la actual administración, en donde los ejercicios comunicativos del presidente son sumamente efectivos, pero ello no implica que las políticas y los programas estén cumpliendo los objetivos para los que fueron creadas, prueba de ello es que uno de los programas insignia de esta administración, Jóvenes Construyendo el Futuro, sufrió un importante recorte presupuestal entre el año 2019 y 2020, es decir, apenas durante los primeros años de operación.²³

Uno de los problemas que se presentan, como ya vimos, tiene que ver con el cambio en la nomenclatura de la política social, pero también con sus mismos fundamentos. Como ya revisamos, el cambio de desarrollo a bienestar le resta el carácter institucional, además de que no se ha visto

²³ De acuerdo con Martínez, “Los 40 mil millones de pesos asignados por el gobierno federal al programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” en 2019, cuando se puso en marcha para el combate al desempleo juvenil, se han ido reduciendo casi cada medio año, hasta llegar a la mitad para 2021 en que se programaron sólo 20 mil 370 millones de pesos para ese año” (2020).



un esfuerzo adicional para generar información que permita determinar el éxito del cambio de estrategia. El fallido Censo del Bienestar, sumado a la reiterada práctica de este gobierno de negar los datos oficiales sin ofrecer información que justifique sus dichos en nada abona a la certeza en torno a la efectividad de la política social de la presente administración.

A lo largo de varios lustros, el actual presidente enarboló una frase que lo acompañó durante sus distintas campañas electorales en la búsqueda de la primera magistratura de este país: “por el bien de todos, primero los pobres”. Su llegada a la presidencia auguraba el cumplimiento de una agenda que debía poner el acento en reducir las desigualdades y garantizar el cumplimiento de los derechos de todas las personas; sin embargo, los pasos dados, que anteponen otras agendas como la de la austeridad y la lucha contra la corrupción, lo han llevado a desaparecer programas que bien pudieron haber sido saneados por los beneficios que otorgaban, tal es el caso de las estancias infantiles y las escuelas de tiempo completo que formaban parte de ese incipiente esfuerzo por instaurar un sistema de cuidados en nuestro país.

Si bien la instauración de la pensión universal para los adultos mayores, y la universalización de los apoyos económicos para los estudiantes del nivel medio superior, pueden ser uno de los mayores aciertos, podemos estar en presencia de un proceso de regresividad en torno al gasto social del país que, lejos de reducir las brechas entre los ricos y los pobres puede continuar acrecentándose.

Si bien se debe reconocer el hecho de que se ha intentado cumplir con una de las agendas que tiene que ver con la asignación de recursos destinados a garantizar un ingreso mínimo, por lo menos para los adultos mayores y las personas con discapacidad, esto ha sido a costa de la citada desaparición de otras estrategias que ya habían demostrado algunos efectos benéficos, tanto para los beneficiarios directos (niños) como indirectos (padres o tutores). Estos mismos procesos pueden conducir, a la vez, a procesos de mercantilización o familiarización.

Por todo ello se vuelve necesario pensar en estrategias más amplias más allá de la instauración de programas de transferencias que permitan avanzar en el establecimiento de una política social garantista de los derechos de todas las personas en este país, pues, como decíamos anteriormente, la política social es una manera en la que la sociedad actúa sobre sí misma, y puede llevarla a reforzar ciertas condiciones. En ese sentido, la enorme responsabilidad que la política social del presente gobierno ha vuelto a poner sobre las mujeres en este país, termina siendo un proceso alejado de una perspectiva de derechos humanos que es necesario revertir si es que es cierto que la intención de esta administración es que el Estado se convierta en el garante de los derechos de todos sus ciudadanos.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, Volumen 2006, Issue 88, Mar 2006, p. 35–50.



- ADELANTADO, José y Ricard Gomá (2000). El Contexto: La Reestructuración de los Regímenes de Bienestar Europeos". En: Adelantado (coord.) Cambios en el Estado del Bienestar. Icaria-Antrazyt, Barcelona, pp. 63-97.
- AGUILAR, Luis (2000). El Estudio de las Políticas. M.A. Porrúa, México.
- AGUILAR, Carlos y Pilar Berrios (2016). Derechos y Políticas Públicas. Desafíos Políticos e institucionales en México. UAM-L – Juan Pablos, México.
- ANIMAL POLÍTICO (2021). "‘Tengo otros datos’: AMLO rechaza datos del Coneval sobre pobreza y culpa a crisis sanitaria". Animal Político, México. Información disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/08/amlo-rechaza-datos-coneval-pobreza-aumento-por-crisis-sanitaria-dice/> (consultado el 23 de julio de 2022).
- ____ (2021). "Feminismo quiere cambiar rol de las mujeres pero por tradición las hijas cuidan más a los padres: AMLO". Animal Político, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-feminismo-cambiar-rol-mujeres-padres/> (consultado el 24 de julio de 2022).
- BARBA, Carlos (2004). Régimen de Bienestar y Reforma Social en México. CEPAL, Santiago de Chile.
- BATE, Peter (2017). "La historia detrás de Oportunidades". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Documento electrónico disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2004-10-01/la-historia-detras-de-ioportunidadesi%2C5552.html>
- BOLTVINIK, Julio y Araceli Damián (coords.) (2004). La Pobreza en México y en el Mundo. S. XXI, México.
- CANTO, Manuel (2021). El Sueño del Ángel. UAM, México.
- CASTAÑO, Paulina (2021). "Los Problemas del Censo del Bienestar". Animal Político-Fundar México, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/los-problemas-del-censo-del-bienestar/>
- CARDOZO, Myriam (2006). Evaluación de Programas Sociales en México. BID, Washington, D.C.
- CONEVAL (2021). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020. Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- ____ (s/f) ¿Qué Funciona y Qué no en Cuidados de Largo Plazo Para Personas Adultas Mayores? Guía Práctica de Políticas Públicas. No. 6. Coneval, México. Documento electrónico disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/6_Cuidados_de_Largo_Plazo.pdf
- COTA, Isabella y Jon Martín Collell (2021). "Las Lagunas de "primero los pobres" de López Obrador: menos apoyos sociales a los más necesitados". El País, 7 de agosto de 2021. Documento electrónico disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-08-07/las-lagunas-del-primero-los-pobres-de-lopez-obrador-menos-apoyos-sociales-a-los-mas-necesitados.html> (consultado el 23 de julio de 2022).
- DE LA TORRE, Rodolfo, Eduardo Rodríguez-Oreggia e Isidro Soloaga (coord.) (2018). Política Social y bienestar. México desde el año 2000. CIDE, México.
- EXPANSIÓN (2021). "Las Carreteras Autoconstruidas por el Gobierno Se Derrumban". En Revista Expansión, 1 de marzo de 2021, México. Documento electrónico disponible en: <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2021/03/01/derrumban-carreteras-autoconstruidas-impulsadas-amlo> (consultado el 23 de julio de 2022).
- ESPING-Andersen, Gosta (2000). Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales. Ariel, España.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2022). "Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 24 de mayo de 2022". Gobierno de México, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-24-de-mayo-de-2022?idiom=es> (consultado el 7 de julio de 2022).



- _____ (2021). "100 Compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador, al 1 de septiembre de 2020. Gobierno de México, México. Información disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-al-1-de-septiembre-de-2020> (consultado del 7 de julio de 2022).
- _____ (2020). "Versión estenográfica de la Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del jueves 21 de mayo de 2020". Gobierno de México, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-21-de-mayo-de-2020?idiom=es>
- GONZÁLEZ, J. L., Mejía-Pérez, G. y González-Reyes, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23, e27, 1-15. Documento electrónico disponible en: <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>
- GUEVARA, Gilberto (coord.) (2021). *La Regresión Educativa*. Grijalbo, México.
- GUILLÉN, Beatriz (2022). "La educación de 3,6 millones de niños pobres a la deriva: el Gobierno elimina el programa Escuelas a Tiempo Completo". *El País*, 2 de marzo de 2022. Documento electrónico disponible en: <https://elpais.com/mexico/2022-03-02/la-educacion-de-36-millones-de-ninos-pobres-a-la-deriva-el-gobierno-elimina-el-programa-escuelas-a-tiempo-completo.html>
- HERRERA, Manuel y Pedro Castón (2012). *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*. Ariel, España.
- INCHÁUSTEGUI, Teresa (2014). "La infancia residual", *La Silla Rota*, México. Disponible en: <http://lasillarota.com/la-infancia-residual#.U9QFNPL50So>
- INDESIG (2021). Análisis Preliminar de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2020) desde un enfoque de desigualdad y redistribución". Instituto de Estudios Sobre la Desigualdad, México. Documento electrónico disponible en: <https://indesig.org/docs/Resultados%20preliminares%20de%20la%20ENIGH%202020.pptx-2.pdf> (consultado el 23 de julio de 2022).
- INE (2018). "Cómputos Distritales 2018". Instituto Nacional Electoral, México. Información disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- _____ (2012). Programa de Resultados Electorales Preliminares 2012. Instituto Federal Electoral, México. Información disponible en: <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>
- _____ (2006). "Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos Distritales de las Elecciones Federales de 2006". Instituto Federal Electoral, México. Información disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html
- _____ (2000). "Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estadística de las Elecciones Federales". Instituto Federal Electoral, México. Información disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>
- INEGI (2022). Empleo y Ocupación. Inegi, México. Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- _____ (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/Olap/Proyectos/bd/censos/cpv2020/pt.asp>
- LEVY, Santiago (2018). *Esfuerzos Mal Recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. BID, Washington.
- LGDS (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. Cámara de Diputados, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- MARTÍNEZ, María de Lourdes (2020). "Jóvenes Construyendo el Futuro Sufre Otra merma presupuestal". *Frecuencia Laboral*, México. Información disponible en: <http://www.frecuencialaboral.com/JOVENESconstruyendoelfuturo->



[RECORTEPRESUPUESTAL2020.html](#) (consultado el 24 de julio de 2022).

MARTÍNEZ, F. Juliana (2007). Regímenes de Bienestar en América Latina. Fundación Carolina, CeALCI, España.

MONTAGUT, Teresa (2010). Política Social. Ariel, España.

MUNDO, Ángel (2019). "La Asistencia Social en los Albores del Siglo XXI". En: Revista Salud Problema, Segunda Época, Año 13, Número 26, julio-diciembre de 2019. Documento electrónico disponible en: <https://saludproblemaojs.xoc.uam.mx/index.php/saludproblema/article/view/652>

ORDÓÑEZ-Barba, Gerardo y Aída Silva-Hernández (2019). "Progresar-Oportunidades-Prospera: Avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza". En Revista Papeles de Población, No. 99, UAEM, México. Documento electrónico disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252019000100077

PÉREZ-Gavilán, Juan J., et al. (2018). "Sismicidad y seguridad estructural en las construcciones: lecciones aprendidas en México". En: Revista Salud Pública de México. Vol. 60, suplemento 1, 2018, México, pp. 41-51. DOI: <https://doi.org/10.21149/9300>.

PRESIDENCIA (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Presidencia de la República, México. Documento electrónico disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

ROLDÁN, Nayeli (2022). "Nueva Secretaria de Bienestar Avaló Cancelar Estancias Sin Probar que había corrupción". En: Animal Político, 12 de enero de 2022. Documento electrónico disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/01/secretaria-bienestar-estancias-infantiles-evaluacion/>

SECRETARÍA de Bienestar (2022). "ACUERDO número 36/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2022. Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2021.

_____ (2021). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022. Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2021. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

_____ (2020). Programa Sectorial de Bienestar 2020-2025. Gobierno de México, México.

_____ (2020a). "ACUERDO número 33/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021. Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2020.

_____ (2020b) "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021. Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2020. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0

_____ (2020c). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021". Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2020. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608441&fecha=22%2F12%2F2020#gsc.tab=0

_____ (2020d). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021" Secretaría de Bienestar, México, Diario, Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2020. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608441&fecha=22%2F12%2F2020#gsc.tab=0



SDS (2018). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018. PROSPERA, Programa de Inclusión Social. Secretaría de Desarrollo Social y Centro de Investigación y Docencia Económica, México. Documento electrónico disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343295/S072_InformeFinal.pdf

_____ (2017). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2017, México. Documento electrónico disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286651/Reglas_de_Operacion_2018_-_Programa_de_Estancias_Infantiles_.pdf

_____ (2017a). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017, México. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0

_____ (2016). "Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, Para el Ejercicio Fiscal 2017. Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-de-prospera-programa-de-inclusion-social-para-el-ejercicio-fiscal-2017>

_____ (2002). "Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002". Secretaría de Desarrollo Social, México. Documento electrónico disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735269&fecha=15/03/2002#gsc.tab=0

_____ (1999). "Acuerdo que establece los lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)". Secretaría de Desarrollo Social, México. Documento electrónico disponible en: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-progres-1998-2000>.

SEP (2021). "ACUERDO número 38/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2022". Secretaría de Educación Pública, México. Publicadas en Diarios Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021. Información disponible en: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-2022-del-programa-jovenes-escribiendo-el-futuro>

_____ (2017). "ACUERDO número 23/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2018. Secretaría de Educación Pública, México. Publicadas en Diarios Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017. Información disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509613&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0

_____ (2017a). "ACUERDO número 21/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2018. Secretaría de Educación Pública, México. Publicadas en Diarios Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017. Información disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508952&fecha=26/12/2017#gsc.tab=0

STIGLITZ, Joseph (2000). La Economía del Sector Público. Antoni Bosch Editor, España.

TORRES, Juan (2016). Economía para no dejarse engañar por los economistas. Edit. Deusto, España.

YOTAMBIÉN (2022). "¿Por qué no conseguí mi pensión de Bienestar como persona con discapacidad?". Yo También, México. Información disponible en: <https://www.yotambien.mx/actualidad/por-que-no-consegui-mi-pension-de-bienestar-como-persona-con-discapacidad/> (consultado el 24 de julio de 2022).

