



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**



MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA
SOCIAL DE LOS PROGRAMAS
“OPORTUNIDADES” Y “PROSPERA” DURANTE
LOS GOBIERNOS DE FELIPE CALDERÓN
HIHOJOSA Y ENRIQUE PEÑA NIETO**

PRESENTA:

ANA LILY OROPEZA AGUILAR

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ALEJANDRO GARCÍA GARNICA

COMITÉ TUTORAL:

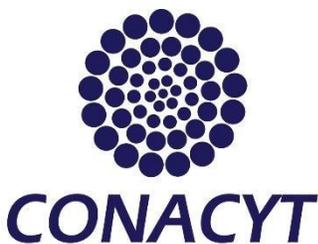
DRA. LUZ MARINA IBARRA URIBE

DR. JOAQUÍN MERCADO YEBRA

COMITÉ AMPLIADO:

DRA. MIRIAM DE LA CRUZ REYES

DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA



Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CUAUTLA MORELOS, MÉXICO. JUNIO DE 2019

Índice	Página
Introducción	5
Justificación	6
Preguntas de investigación	8
Hipótesis	8
Objetivo general y objetivos específicos	9
Metodología	10
Estado de la cuestión	11
Definición y medición de la pobreza	11
Capítulo I. Marco conceptual. Estado, políticas públicas, política social y pobreza.	30
1.1 El problema del Estado: territorio, disputas de poder y población.	30
1.2 El Estado y la sociedad como problema	33
1.2.1 La política y las políticas públicas	35
1.3 La política social	39
1.3.1 Tipologías de política social	41
1.4 La pobreza	44
1.4.1 La pobreza en la edad media y en la sociedad industrial	44
1.4.2 La pobreza en los estados contemporáneos	47
Capítulo 2. Estado de bienestar europeo, el modelo neoliberal en América Latina y política social, y antecedentes de la política social en México	52
2.1 Estado de bienestar europeo	52
2.2 Latinoamérica y el modelo económico neoliberal	54
2.3 Política social en América Latina	57
2.4 Pobreza en América Latina	60
2.5 Antecedentes de la política social en México	63
2.51 Etapas de la política social a partir de 1917	64
2.5.2 La política social de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	68

2.5.3 La política social de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)	71
2.5.4 La política social de la administración de Vicente Fox (2000-2006)	73
Capítulo 3. El Programa de combate a la pobreza “Oportunidades” durante la administración de Felipe Calderón	76
3.1 Programa Oportunidades 2007-2012	76
3.1.1 Breve contexto político del gobierno de Felipe Calderón	76
3.1.2 Principios rectores, población objetivo y beneficios otorgados.	77
3.1.3 Indicadores del Programa Oportunidades y su relación con el aumento del presupuesto	82
3.2. Población en pobreza: resultados del Coneval	86
3.3 Percepción ciudadana de las políticas del gobierno de Felipe Calderón	89
3.3.1. Encuestas de desempeño del Gobierno Felipe Calderón Hinojosa: 2012.	89
Capítulo 4. “Prospera” Programa de Inclusión Social durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2013-2018)	97
4.1 Contexto político del gobierno de Enrique Peña Nieto	97
4.2 Objetivos, componentes, población beneficiada y apoyos otorgados por Prospera	98
4.3 Indicadores de Prospera programa de inclusión social y su relación con el aumento del presupuesto	102
4.4 Evaluación del Coneval al “Programa Prospera”	103
4.5 Percepción ciudadana de las políticas del gobierno de Enrique Peña Nieto	107
Conclusiones	115
Bibliografía	123
Anexos	146

Índice de Cuadros	Página
Cuadro 1. Enfoques de líneas de pobreza	15
Cuadro 2. Tipología del bienestar y los servicios sociales	41
Cuadro 3. Características generales de la política económica neoliberal en América Latina y del estado social o de bienestar europeo.	55
Cuadro 4. América Latina: Tasas de pobreza	61
Cuadro 5. América Latina: Tasas de pobreza extrema	62
Cuadro 6. Caracterización de las políticas sociales de 1917 a 2012	66
Cuadro 7. Características de los programas de combate a la pobreza a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (1988-2012)	74
Cuadro 8. Apoyos otorgados por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa mediante el Programa Oportunidades	80
Cuadro No. 9. Resumen de los apoyos y transferencias otorgadas del “Programa Oportunidades” 2007-2012.	81
Cuadro No. 10 Indicadores que muestran la evolución del Programa Oportunidades para combatir la pobreza de 2007 a 2012 (deflactado a precios 2012).	85
Cuadro No. 11 Apoyos otorgados	101
Cuadro No. 12. Transferencias económicas de Prospera por año	102
Cuadro No. 13. Indicadores programa Prospera	103
Cuadro No. 14. Población en situación de pobreza (millones de personas)	104
Cuadro No. 15. Estados con mayor concentración de personas en pobreza	104

Introducción:

La presente tesis es un análisis comparativo de la política social implementada en México, durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. El análisis se ubica en el período 2006-2018, donde se presentan los resultados y sus efectos en el combate a la pobreza. De igual forma se realizan comparativos de encuestas de percepción ciudadana aplicadas en cada sexenio presidencial para observar el posicionamiento respecto a las políticas sociales de cada gobierno. La intención es comparar e identificar si hubo algunos beneficios con la aplicación del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” y el Programa de Inclusión Social “Prospera”.

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos, el primero de ellos aborda los conceptos de Estado y la política social, así como estado de la cuestión; el segundo capítulo se enfoca en las políticas sociales implementadas en México, en los años ochenta; el tercer capítulo describe los resultados del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa sobre el Programa Oportunidades y su incidencia para combatir la pobreza; y el cuarto capítulo se concentra en los resultados del gobierno de Enrique Peña Nieto sobre el programa Prospera, y la incidencia de este último en la pobreza. Por último, se exponen las conclusiones, donde se analiza la política social en México, de igual forma se hace una comparación sobre los avances, retrocesos, y algunos indicadores socioeconómicos que han incidido en el combate a la pobreza durante los períodos presidenciales antes mencionados.

En este documento se analizaron diferentes fuentes relacionadas con el combate a la pobreza y la implementación de programas sociales en México. Entre ellos destacan los siguientes: “Programa Solidaridad como un caso de política pública durante el período 1988- 1993 del régimen Salinista” (Molina, 1993), “Análisis de la política de gasto público destinado al Pronasol” (Alejandro y Arceo, 1995), “El programa Oportunidades y el comportamiento del nivel de pobreza” (Núñez,

2007), “La contraloría social de los programas federales: ¿Un diseño para ejercer derechos?” (Cejas, 2008), “La ilusión tecnocrática en la política social: progreso-oportunidades” (Banegas, 2010), “Política Social Comparada entre Países de la Alianza del Pacífico y de la Unión: México, Finlandia y España” (Vidal, 2014), “Análisis comparativo de la política social en México a través de los programas sociales durante el sexenio Zedillo y Fox (Peña, 2006)”, entre otros.

Los trabajos antes citados aportan herramientas y metodologías para entender el proceso histórico, económico y político para el caso de México, particularmente durante los sexenios presidenciales de estudio. Asimismo, se consideraron las evaluaciones que realizaron las siguientes instituciones: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como los de la Secretaría de Economía.

Justificación del Tema:

En la actualidad, una de las responsabilidades de los estados-nación implica ser mediador entre la economía y la sociedad para que se logren equilibrios de igualdad social o en su caso buscar revertir los procesos que afecten el desarrollo de los pueblos. Es un hecho que, en los últimos años, uno de los problemas que enfrentan los Estados modernos ha sido el de la pobreza, la cual se ha extendido por todo el mundo. Los modelos económicos implantados, como en el caso del Neoliberalismo en México, en vez de fortalecer el desarrollo social y económico de los individuos, han ampliado la brecha de desigualdad entre los grupos sociales que más ingresos tienen y los que no los tienen. La política neoliberal en lugar de buscar la intervención reguladora del Estado en los procesos económicos, se ha inclinado por dejar que el libre mercado conduzca la economía.

Particularmente, México pasó de un modelo interventor a uno de libre mercado (neoliberal). En este contexto, el gobierno ha tratado de contrarrestar la pobreza implementando políticas públicas de corte social, las cuales están focalizadas para

reducir el número de pobres. Estas políticas han destinado partidas presupuestales a programas de apoyo económico y social, con la finalidad de otorgarles herramientas de capital social y formativo a las familias más pobres e impactar en la pobreza (Streeten, 1981; Scott, 2010).

De acuerdo a datos de la CEPAL (2010 en Peticara, 2012; 2018), a pesar de la implantación de las políticas de combate a la pobreza en México durante 2002-2016, esta no se ha podido contrarrestar. Al contrario, el número de pobres pasó de 49.5 millones en el 2008 a 53.4 millones en el 2016 (Coneval, 2018). Por lo tanto, la política social como un mecanismo del Estado para garantizar los derechos sociales y el bienestar de las personas, así como para atender la problemática de la pobreza y otorgarles a los ciudadanos herramientas para su incursión en el mercado laboral, se ha tornado en un simple paliativo que no logra reducir el número de pobres, sino al contrario, estos aumentaron.

Cabe resaltar que de acuerdo a datos de la Cepal (2018), de 2002 a 2017, en América Latina la pobreza se ha reducido de 45.9 a 30.7%. Si bien, no en todos los países que lo integran se ha logrado combatirla con éxito, en los que se logró revertir, las políticas sociales indican que éstas han tenido un impacto importante.

Estudiar los programas de combate a la pobreza de México permitirá entender las razones por las cuales, a diferencia de otros países de América Latina, nuestro país ha registrado porcentajes más altos de pobreza a pesar de las políticas que se han implementado.

Particularmente, con el “Programa Oportunidades” impulsado por Felipe Calderón se planteó combatir la pobreza del país, con la meta de reducir en un 30% el número de personas en pobreza, y romper el círculo vicioso de la desigualdad y la exclusión de oportunidades. Enrique Peña Nieto, por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo, propuso garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales

para toda la población, y así asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Por lo tanto, lo significativo de estudiar la política social del programa Oportunidades y Prospera, es que a diferencia de los gobiernos anteriores, en estos dos últimos sexenios se han implementado cambios en las políticas de aplicación de los programas sociales con la finalidad de impactar positivamente en la reducción de la pobreza. Razón por la cual es necesario analizar los cambios introducidos por cada uno de estos gobiernos y los impactos que han tenido en el combate a la pobreza, así como conocer si realmente los programas Oportunidades y Prospera aplicados en México son funcionales, y si cumplieron o no con sus objetivos.

Preguntas de Investigación:

En este contexto, las preguntas que guiaron la presente investigación fueron las siguientes: ¿Cuáles han sido los objetivos planteados en los programas de combate a la pobreza?, ¿En qué medida estos programas han alcanzado sus objetivos?, ¿Qué tipo de políticas sociales se han desarrollado durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto y cuáles son sus diferencias? y ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos con la aplicación del Programa Oportunidades y de Prospera respecto al problema de la pobreza en México?

Hipótesis de la Investigación

Ho1. La política social en México a través de los programas Oportunidades y Prospera han tenido como objetivo impactar positivamente en la reducción de la pobreza. Sin embargo, en la práctica estos programas no han logrado ser funcionales ya que el presupuesto invertido no ha sido el suficiente y la focalización de la política social a los más pobres de la población deja a un sector de pobres a expensas del éxito económico del país, el cual ha sido negativo en los

gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, teniendo como efecto el alza de números de pobres.

Ho2. Las políticas sociales de los programas Oportunidades y Prospera en los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto han tenido poca efectividad debido a que los gobiernos se han fijado objetivos sin contemplar los problemas estructurales de la economía que implica que día a día aumente el número de pobres.

Ho3. La percepción ciudadana respecto a los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto ha sido negativa debido a que al depender estas de la percepción de efectividad en las políticas dirigidas a todos los sectores la sociedad considera a estos últimos dos gobiernos como aquellos que no han podido incidir en la resolución de problemas como la seguridad, la corrupción, desempleo y la impunidad.

Objetivo General:

Realizar un análisis comparativo de la política social de los Programa Oportunidades (2007-2012) y Prospera (2013-2018) durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

Objetivos específicos:

- Describir las características de la política social de los programas “Oportunidades” del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y “Prospera” con Enrique Peña Nieto.
- Analizar las estadísticas que indiquen el desempeño de los gobiernos de FCH y EPN con los programas “Oportunidades” y “Prospera”.
- Explicar los resultados obtenidos en materia social con la puesta en marcha de los Programas Oportunidades y Prospera.

- Analizar estudios de opinión acerca del desempeño de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, y relacionarlo con el combate a la pobreza.

Metodología

Para llevar a cabo este trabajo se realizó una recopilación documental a fin de analizar y describir en un primer momento, los enfoques existentes sobre la política social, tipos de política social y la pobreza para la comprensión del tema. También se revisaron las investigaciones existentes acerca de la política social y de los programas sociales en México, las cuales aportan una perspectiva analítica y metodológica más amplia. Asimismo, se examinaron, las encuestas de medios de comunicación sobre las políticas y programas sociales durante los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. Estas sirvieron como un elemento adicional de análisis para confrontar posturas a favor y en contra de cada gobierno.

Posteriormente, para analizar los objetivos y alcances de la política social se recopiló información en los programas, manuales, idearios y documentos básicos de la construcción del proyecto de la política social específicamente de los Programas Oportunidades y Prospera. La recopilación documental derivó de instituciones especializadas en el tema y de organismos no gubernamentales, tales como: el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc., además de los organismos de evaluación como el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), entre otros. Asimismo, se revisaron encuestas como las de Parametría, Buendía & Laredo y Mitofsky las cuales permitieron conocer la percepción de la gente con respecto al combate a la pobreza de los programas sociales antes mencionados.

Estado de la cuestión

El presente apartado aborda investigaciones, por un lado, sobre la pobreza, sus definiciones y métodos para su medición; y, por otro lado, sobre su atención por medio de la política social en América Latina y México. La finalidad de revisar estos estudios es describir el panorama de los debates que existen respecto al tema, y a la vez, contar con un horizonte sobre los alcances del conocimiento del problema de la pobreza en general y, en particular, sobre los programas sociales asociados a su atención.

Definición y medición de la pobreza

La primera serie de explicaciones del fenómeno de la pobreza aparece en los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX. Si bien la pobreza nunca representó un objeto para su reflexión como tal, para Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798) y David Ricardo (1817), e incluso para Karl Marx (1863), ésta se encuentra identificada con la indigencia y la desigualdad propia del funcionamiento del sistema capitalista (Spicker, 2009).

Por otro lado, durante el siglo XX, y particularmente a partir de la década de 1980, esta tendencia a entender la pobreza como fenómeno estructural, se ha vuelto al estudio de las desigualdades sociales a partir del análisis de factores económicos, demográficos y políticos propios del proyecto neoliberal y las políticas sociales que se derivan (Spicker, 2009). En este contexto se da la investigación sistemática de la pobreza como tal, o sea, un debate respecto a su definición y medición, para considerar a las personas como pobres o no pobres. Por tal motivo, se necesita de variables e indicadores, algo que sea cuantificable y que materialice la pobreza y muestre el nivel de vida de bienestar de las personas.

Así, los indicadores de bienestar comúnmente utilizados en las mediciones y análisis de la pobreza en un principio son el ingreso y el gasto de consumo (Parodi, 1997; Feres y Mancero, 2001). Sin embargo, se han desarrollado diversos métodos de medición, entre los cuales, y sin cerrar el debate que exige en torno a esto, figuran los siguientes: la Línea de pobreza (LP), el Índice de Desarrollo Humano, el Método de Necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el Método relativo y directo, entre otros.

Los dos métodos antes mencionados son los mayormente utilizados por organismos internacionales, así como por algunas instituciones autónomas que se encargan de medir la pobreza. El Banco Mundial, por mencionar un ejemplo, la mide en función de los ingresos. Este organismo plantea: “un umbral de 370 dólares anuales per cápita como el límite para definir la pobreza; los que se encuentren por debajo de ese nivel se catalogan como pobres, mientras que quienes tengan ingresos anuales inferiores a los 275 dólares son catalogados como extremadamente pobres” (López, 2002: p. 218).

Sin embargo, algunas instituciones han ido incluyendo en sus mediciones: “además del nivel de ingreso o de gastos, otros aspectos relevantes para mejorar la calidad de vida de las personas: vivienda digna, acceso a servicios integrales (como la educación, salud, educación, nutrición, agua potable, drenaje, electricidad, entre otros)” (Unicef, 2000; Roca y Rojas, 2002: p. 703). En el caso mexicano, la pobreza es medida por organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Consejo Nacional de Población (Conapo).

En México, antes la medición y análisis de la pobreza se realizaba con una perspectiva unidimensional, utilizando el nivel de ingreso económico como variable del bienestar. Sin embargo, actualmente el Coneval (2018) utiliza para medir la pobreza una metodología multidimensional, la cual se fundamenta jurídicamente

en los derechos sociales¹ dispuestos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de la Constitución: en una escala se presenta el ingreso y, en otras, se cuantifican las carencias sociales.

Para el Coneval, una persona está en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los derechos sociales y su ingreso no le alcanza para satisfacer sus requerimientos básicos. Se considera la pobreza extrema cuando hay tres o más carencias sociales y un nivel de ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) para poder adquirir la canasta alimentaria (Coneval, 2018).

Los estudios nacionales del Coneval permiten: primero, conocer la operación e implementación de los programas federales de combate a la pobreza; segundo, sirven como evaluadores de los programas sociales; y tercero, dada su metodología, miden, analizan e identifican las poblaciones, los municipios y los estados de la República que se encuentran en pobreza (Coneval, 2018). La importancia de los informes del Coneval es su evaluación periódica y el manejo de variables que permiten ubicar los avances institucionales de los programas y determinar si estos tienen incidencia en la reducción de la pobreza.

Por otro lado, otros autores como Boltvinik (1996) han mantenido una postura crítica representando un enfoque complementario a la forma oficial de medir la pobreza. Sus trabajos desarrollan el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), una perspectiva integral diseñada con la intención de superar las deficiencias de los métodos tradicionales de la Línea de la Pobreza y de las Necesidades Básicas Insatisfechas, popularizadas como líneas de conocimiento entre la mayoría de los países latinoamericanos y organismos multinacionales de la región como la Cepal. Al respecto este autor menciona lo siguiente:

¹ Derechos sociales: “rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación” (Ley General de Desarrollo Social, Artículo 6, 2018: p. 3).

La satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito(o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas y, f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar (Boltvinik, 1996: p. 365).

Por otro lado, a continuación, se esbozan los principales métodos de medición que han utilizado diversos trabajos que estudian el fenómeno de la pobreza:

Línea de Pobreza (LP)

De acuerdo con Boltvinik (2013) este método es el oficial en muchos países desarrollados y es utilizado por el Banco Mundial y la Cepal. El método consiste en:

“comparar el ingreso (o el consumo) per cápita, o por adulto equivalente, de un hogar, con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares con ingresos menores que la línea de pobreza² se consideran pobres, y la misma característica se atribuye a cada una de las personas que en ellos habita” (Boltvinik, 1994: p. 36).

Para Parodi (1997), las líneas de pobreza sirven para identificar a los pobres y no pobres. Por ello, se establecen límites mínimos para una o más variables por debajo de las cuales se considera pobre a un hogar. Se cataloga a alguien en situación de pobreza cuando su nivel de vida³ se puede encontrar por debajo del

² Líneas de pobreza, “establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado según ciertos estándares elegidos. Considera como pobres a las personas que tienen un ingreso menor a la línea de pobreza” (Feres y Mancero, 2001: p. 18)

³ El nivel de vida. Parodi (1997) lo analiza como una categoría multidimensional, pues incorpora los distintos bienes y servicios, así como las actividades que realiza el individuo.

umbral mínimo aceptable⁴. Por lo tanto, para hacer categorías de quiénes se encuentran en situación de pobreza, se puede medir a través de los siguientes enfoques de líneas de pobreza:

Cuadro 1. Enfoques de líneas de pobreza

MÉTODO DIRECTO	MÉTODO INDIRECTO	MÉTODO INTEGRADO
<p>No mide el nivel de ingreso. Define las necesidades básicas y sus componentes como: nutrición, salud, vivienda, agua potable, etcétera; selecciona los indicadores que indican el grado de satisfacción de cada necesidad y fija un nivel mínimo para cada indicador por debajo del cual si considera que la familia o el individuo no satisface la necesidad en cuestión. Cataloga como pobres a las familias o individuos con una o más necesidades básicas insatisfechas.</p>	<p>Mide el nivel de líneas de pobreza de acuerdo al ingreso, no incluye los servicios públicos, ni tampoco refleja lo que en realidad las familias gastan en sus necesidades básicas. Por lo tanto, en primera, sólo define las necesidades básicas y sus componentes, para segundo, establecer cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad; y después calcular el costo de esa canasta, que se convierte en la línea de pobreza; finalmente clasifica como pobres a los hogares cuyo ingreso sea menor que el límite establecido en el paso anterior.</p>	<p>Combina los métodos directo e indirecto. Identifica cuatro tipos de pobres: pobre crónico, pobre reciente, pobre inercial, y el pobre en condiciones de integración. El primero es aquel cuyo consumo está por debajo de la línea de pobreza y presenta al menos una carencia: analfabetismo, falta de vivienda, falta de agua potable, entre otras; el segundo, su consumo es por debajo de la LP y no tiene carencias; el tercero, su consumo está por encima de la LP y tiene carencias; y el cuarto, su consumo es por encima de la LP y no tiene carencias.</p>

Fuente: Elaboración a partir de Parodi (1997, pp. 53-55).

Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este método es multidimensional ya que considera varias dimensiones de la pobreza. Identifica a través de encuestas y censos si los hogares han logrado cubrir una serie de necesidades básicas insatisfechas, y a los que no logren satisfacerlas los considera pobres (Feres y Mancero, 2001). Dentro de los indicadores que utiliza este método, para determinar la situación en la que viven los hogares son:

Hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de servicios sanitarios, inasistencia a escuela primaria de los menores de edad y capacidad económica, que se mide a partir del nivel educativo del jefe de hogar, como

⁴ El umbral mínimo aceptable no es específico ya que no hay un acuerdo universal al respecto (Parodi, 1997).

aproximación a los recursos que éste pueda tener y considera adicionalmente el número de personas que dependen de quienes aportan recursos, para dar cuenta así de las necesidades a cubrir con el ingreso (Feres y Mancero, 2001: p. 24).

De acuerdo con Boltvinik (1994) los hogares que tienen una o más NBI se consideran pobres. Sin embargo, Boltvinik (1994 y 2013) considera que las deficiencias de este método son la selección de necesidades, la construcción de pocos indicadores y el criterio de definición de pobreza.

Índice de desarrollo humano

Popularizado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, y con el que a nivel internacional se genera un índice para comparar condiciones regionales y poblacionales, el Índice de Desarrollo Humano abarca tres dimensiones: longevidad, conocimiento y nivel de vida, las cuales de acuerdo con Feres y Mancero (2001: p. 28) se miden de la siguiente forma:

la longevidad se mide a partir de la esperanza de vida al nacer; el conocimiento se mide a partir del nivel de alfabetización de los adultos y el nivel de vida se realiza por medio del ingreso per cápita, en tres aspectos: a) se plantea en términos de un mismo poder adquisitivo, utilizando factores PPA (Paridad de Poder Adquisitivo); b) se aplica la función logaritmo, para dar cuenta de los retornos decrecientes al ingreso, y c) se elimina la porción de ingresos que excede un umbral previamente determinado. Con este método, el umbral enfatiza la idea de que no son necesarios ingresos ilimitados para fomentar el desarrollo humano y, hasta 1993, corresponde la línea de pobreza de los países industrializados.

Método relativo:

De acuerdo con Parodi (1997) y Feres y Mancero (2001), este método se utiliza en los países desarrollados. Con este criterio se fija la pobreza en relación a los ingresos medios de una nación, es decir, en función de cuánto tienen los demás. Por otra parte, su medición no se reajusta periódicamente como la línea de

pobreza, ya que se mide de acuerdo a la variación de ingresos de un país. No obstante, este método tiene sus críticas, debido a que:

relaciona directamente desigualdad con pobreza, aunque ambos problemas son distintos; aparte, por la arbitrariedad con la que se elige la fracción de ingresos para localizar la línea de pobreza, dado que no se relaciona con ningún criterio estricto de necesidad o privación; así como también por la dificultad de evaluar la efectividad de las políticas en el tiempo” (Feres y Mancero, 2001: p. 21)

Análisis del combate a la pobreza en América Latina

Desde mediados y hasta fines del s. XX, la pobreza se ha considerado como uno de los puntos a tratar en las políticas públicas sociales de la mayoría de los gobiernos del mundo. En este tenor, es que se han hecho trabajos acerca de la pobreza en relación a la acción pública. En este sentido, a nivel internacional, resaltan algunas investigaciones interesantes sobre las políticas sociales, los cuales analizan los programas de transferencias económicas condicionadas en la región latinoamericana en función de los impactos de éste sobre diversos beneficiarios (mujeres, niños, jóvenes, varones, etcétera).

Por ejemplo, Ojeda (2017) realizó un estudio comparativo de la incidencia del gasto social entre 2006- 2014 en Ecuador, a partir del presupuesto ejecutado en educación, salud y desarrollo infantil, así como también del “Bono de Desarrollo Humano”. Este último abarca la distribución del acceso al gasto social e incluye los subsidios al gas y electricidad. Este autor parte de la hipótesis siguiente: “los programas sociales que tienen un diseño basado en la focalización son quienes aportan más a disminuir la concentración de la riqueza” (Ojeda, 2017: p.11).

Dentro de las principales conclusiones del trabajo antes citado se tiene que: “el gasto social de 2006-2014 se incrementó más de tres veces su monto 50% del gasto social se distribuyó en educación y en promedio el 25% en salud en el lapso referido” (Ojeda, 2017: 60). En cuanto al gasto social destinado al desarrollo infantil también tuvo una mejor distribución en la atención a la salud, para niños y

mujeres embarazadas, así como las atenciones en los centros y subcentros (por tipo de atención). Sin embargo, en cada una de las vertientes del gasto destinado, no se obtuvo una mayor eficiencia en los resultados esperados (Ojeda, 2017).

Asimismo, Manes (2016) estudió la evaluación de la política social en Argentina a partir de la metodología cualitativa con perspectiva comparada. Dicho autor analizó las experiencias latinoamericanas de los organismos evaluadores de políticas sociales de Chile, México y Colombia y de Argentina a partir del programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). La pregunta de investigación que guió este trabajo fue:

¿Por qué Argentina a diferencia de otros países que pueden considerarse similares—no ha logrado institucionalizar un sistema de evaluación que permita incidir regularmente sobre las decisiones de política social, buscando la mejora continua de los dispositivos seleccionados para cambiar la realidad objetiva de la población atendida? (Manes, 2016: p. 8).

En su hipótesis central, Manes (2016: p. 9) planteó que:

Algunos de los factores relacionados con el diseño del sistema de evaluación creado en Argentina han sido determinantes para que no se haya logrado institucionalizar dicha función. Por lo tanto, los sistemas de evaluación de los países latinoamericanos considerados con institucionalidad “fuerte” han sido diseñados con un amplio soporte normativo, con una manifiesta claridad de objetivos y con incentivos específicos tanto para realizar las evaluaciones como para usar sus resultados y al estar estas características, parcial o totalmente ausentes en SIEMPRO, se dificulta el desarrollo de sus funciones.

Este autor concluyó en su investigación al señalar que Chile, México y Colombia cuentan con un diseño de evaluación a partir de un marco legal, objetivos claros, capacidad técnica y credibilidad e independencia. A diferencia de Argentina, que aun cuando la cobertura de los programas asistenciales es amplia, tienen bajos niveles de evaluación. Por otra parte, también señala el autor que la imposición de organismos internacionales, no funciona en lo que a la evaluación corresponde.

Por lo tanto, para hacer operativa la evaluación sería necesario que se instale en la clase política en general, y en la ciudadanía en particular, un consenso con responsabilidad para clarificar los resultados de las políticas. De este modo, Manes (2016: pp. 133-139), agrega que:

sólo será posible una institucionalización de la evaluación si los *políticos y la administración pública* comienzan a considerar a la evaluación como una herramienta útil para la gestión, como un instrumento de generación de evidencia aplicada para mejorar los problemas sociales, a la vez que una herramienta que contribuye a generar legitimidad política para los gobiernos.

Por su parte, Muñoz (2015) centró su estudio en el proceso de instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia, en el período 1997-2013, a través del Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer) y luego Programa Oportunidades Rurales. En esta investigación se utilizó la metodología estudio de caso, analizando los programas antes mencionados. Muñoz (2015: p. 21), planteó en la hipótesis central de la investigación:

que la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el período 1997–2013 se estructuró a partir de dos instrumentos diferentes de acción pública: el Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales. Ambos programas utilizan variados actores y estrategias para la reducción de la pobreza rural. Mientras que Pademer emplea mecanismos de control jerárquico y el actor fundamental es el Estado, Oportunidades Rurales utiliza estrategias más descentralizadas, en las cuales, intervienen una gama de actores públicos y privados. En este proceso, el contexto internacional juega un papel pasivo en la formulación e implementación de las políticas, porque no incide de forma contundente en el direccionamiento de las políticas colombianas.

Uno de los principales hallazgos encontrados, en el estudio realizado por Muñoz, es que instrumentos como la microempresa en Colombia, creada con el objetivo de generar ingresos y empleo para la superación de la pobreza rural, son un instrumento portador de valor que estructura a la política. También se encontró que, aunque Pademer y Oportunidades Rurales acogieron los requisitos establecidos para la constitución legal de las microempresas, en el caso de

Pademer, no se requirió que las organizaciones tuvieran experiencia previa mientras que, con Oportunidades Rurales, las organizaciones rurales sí debieron acreditar por lo menos, tres años de trabajo previo y de constitución legal (Muñoz, 2015). Finalmente cabe destacar que la microempresa que fue creada con el objetivo de generar ingresos y empleo para la superación de la pobreza rural, en la práctica no fue generadora de empleo ni ingresos. Sin embargo, logró incidir positivamente en las personas ya que muchos microempresarios fortalecieron habilidades y destrezas técnicas y comerciales, también se promovió la organización a través de mecanismos de fortalecimiento intragrupal con la constitución de comités de compras, comités de control de calidad, fondos rotatorios, entre otros. De igual forma, se fortalecieron redes de apoyo y colaboración suscitando a que los microempresarios se organizaran con un propósito en común (Muñoz, 2015).

Por otro lado, Vidal (2014), centró su estudio en el análisis de las políticas sociales en los espacios europeos y latinoamericano (Finlandia, España y México), de acuerdo a los diferentes regímenes de bienestar. El período de estudio abarcó de 2001 al 2010 y utilizó la metodología comparativa aplicada a la política social mediante estudio de caso. Esta investigación abordó las características institucionales, históricas y políticas de cada país, así como sus indicadores socioeconómicos, identificó los rasgos comunes y/o diferencias, con una aproximación a nivel macro, así como su política de seguridad social, salud, educación y vivienda.

En cuanto a los resultados obtenidos a partir de la teoría, indicadores socioeconómicos y del Social Policy Index (instrumento de medición y comparación de los *inputs* de la política social) mostraron que Finlandia superó de forma positiva a México y España en las dimensiones: gasto social, Producto Interno Bruto, recaudación tributaria, cobertura de seguridad social, y gobernanza. En el caso del gasto social, existieron diferencias debido a la proporción del

presupuesto que se destinó a esta partida y las prioridades de cada país, además de la influencia que tuvo en su distribución la estructura de la población (Vidal, 2014). Por otro lado, España destacó por una alta financiación en materia de seguridad social, educación y salud, servicios que extendieron su cobertura al total de la población, sin embargo, se encontraba por debajo de Finlandia; y por último, México, en todas estas dimensiones se situó muy por debajo de estos países. Finalmente concluyó, que en el caso del sistema latinoamericano el acceso a los servicios de protección social ha sido limitado debido a la situación económica de sus países (Vidal, 2014).

Por su parte, Maldonado (2008) centró su investigación en la política social a partir del programa Chile Solidario durante el gobierno de Ricardo Lagos 2000- 2006. En su análisis plantea que: “las políticas no son iniciativas técnicas neutrales, sino que son el reflejo del pensamiento de los líderes políticos que las implementan, las estructuran. Además, son ellos quienes dirigen los cursos de acción por medio de la focalización de determinados grupos de población” (Maldonado, 2008: p. 20). En cuanto a la metodología, este autor se centró en la revisión teórica y el análisis de los discursos en torno al período gubernamental de Lagos. Por último, dentro de las principales conclusiones que se obtuvieron en esta investigación es que el discurso presidencial anterior al de Lagos, partía de una perspectiva asistencial, que pasó a incluir la promoción social, dejando de concebir a la pobreza como una situación de carencias materiales, a una de privaciones múltiples como la educación, salud y empleo. En el caso del gobierno de Lagos, su discurso expresa “una ampliación de derechos y de acceso a los beneficios del Estado y retoma a la pobreza como un tema para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos y como medio para recibir beneficios” (Maldonado, 2008: p. 122).

Sin embargo, de acuerdo a Maldonado (2008) al analizarse la operatividad del programa mencionado, se encontraron errores estructurales como las características que poseían las familias beneficiadas, las cuales no eran uniformes dentro de la focalización. En cuanto a los derechos sociales, no había instituciones

que garantizarán la salud o la educación de calidad. De igual forma, prevaleció la incapacidad de las instancias públicas para acelerar los trámites burocráticos de los beneficiarios de programas sociales. En el estudio se muestra que pese a estos inconvenientes, la percepción y el apoyo de los ciudadanos fue positiva, debido a la habilidad política y personalidad carismática de Lagos. Aparte, el presidente Lagos, supo estructurar la política de su gobierno y en sus discursos introducía valores e ideas de igualdad, progreso y derechos sociales. Por lo tanto, este político al posicionarse en el tema de la política social, logró legitimar su gobierno frente a la oposición (Maldonado, 2008).

Los estudios analizados muestran el tipo de política o programas implementados por gobiernos latinoamericanos y sus efectos en la pobreza, aportando elementos importantes para este tipo de estudios. A continuación, se analiza cómo ha funcionado la política social en México para entender los inicios de estas políticas.

Estudios de caso en la política social en México

En el contexto mexicano, se presentan investigaciones con perspectivas sociológicas, históricas e institucionales de los programas sociales iniciadas desde los años noventa del siglo XX a la actualidad. En estos estudios se emplean metodologías cualitativa y cuantitativa para entender el contexto nacional, así como el origen e implementación de la política social en un contexto de cambio de modelo económico.

Por un lado, Rosado (2016) analizó el diseño institucional del programa federal “Cruzada contra el Hambre en México” (2013-2018) e identificó el modelo de las relaciones institucionales en el diseño de esta política. Su objetivo radicó en analizar cómo se dan los mecanismos de vinculación entre las distintas dependencias del gobierno federal y si se generaron incentivos a colaborar. En esta investigación se utilizó una metodología de corte teórico en la cual se abordaron diversos estudios sobre las relaciones institucionales e

intergubernamentales, así como los mecanismos de articulación de la política social, el diseño institucional del programa Cruzada contra el Hambre. En sus conclusiones plantea que, en el diseño de las políticas, las relaciones intergubernamentales se dan por una cuestión normativa con cada entidad federal. A la vez en la implementación, este autor observó un exceso de confianza en la racionalidad normativa y en los alcances de ésta para encauzar o motivar las acciones colectivas de coordinación. Sin embargo, el autor observó que en las interacciones entre los actores de diversas dependencias existen aspectos informales que afectan los arreglos formales e institucionales, dañando así la implementación de los programas sociales (Rosado, 2016).

Banegas (2010) en su investigación analizó que los programas Progresión-Oportunidades, tienen como *ideal* resolver los problemas sociales desde una perspectiva tecnocrática (maximizándose la eficacia y eficiencia). Sin embargo, la implementación del programa obedece a una lógica política ajena a los objetivos tecnocráticos. El estudio abordado, desde una metodología socio-histórica de los programas sociales, utilizó la encuesta como herramienta para obtener información. El análisis concluyó que, si la racionalidad tecnocrática es un elemento constitutivo de la política social, ésta no está exenta de romper con la trampa intergeneracional de la pobreza; por lo tanto, está sujeta a presiones políticas y las decisiones tomadas en su instrumentación distan de los lineamientos técnicos. De igual forma, este autor planteó que no existe un consenso sobre el efecto inmediato en la incidencia de la pobreza y los cambios en las trayectorias de bienestar de los beneficiarios, por lo que este programa se presta a ser modificado continuamente por la intervención política.

Por su parte, con apoyo de la metodología descriptiva, Ceja (2008) analizó el funcionamiento de la Contraloría Social, como institución gubernamental que sirve a los ciudadanos beneficiarios para que ejerzan acciones de control sobre los programas Oportunidades, Seguro Popular y Habitat. En el estudio se concluyó que esta institución no está diseñada para que los ciudadanos efectúen acciones

de control mediante quejas o denuncias, ni para ejercer sus derechos de vigilancia o de participación ciudadana, lo cual indica de la necesidad de realizar cambios de fondo al respecto.

Desde una perspectiva económica, Núñez (2007) centró la investigación en analizar el éxito y fracaso de los modelos económicos en México: el de sustitución de importaciones (que tuvo sus inicios en 1940) y el neoliberalismo (que se dio en los ochenta); de igual forma estudió el Programa Oportunidades desde los componentes: salud, educación, apoyos a adultos mayores y a mujeres. Dentro de sus conclusiones obtuvo que para bajar los niveles de pobreza en México e incrementar el empleo, entre otras variables, es necesario que el Estado cambie su modelo económico ya que el neoliberalismo ha sido un fracaso y ha suscitado a crisis económicas y aumento de la pobreza (Núñez, 2007).

Por su parte, Peña (2006) realizó un estudio comparativo entre diferentes gobiernos a nivel nacional. Analizó la política social de México, durante los gobiernos de Zedillo y Fox, con el fin de conocer los avances y retrocesos de la política social. El período de su investigación fue de 1994-2000 y 2000-2006. En esta investigación se empleó la metodología descriptiva, utilizando los métodos histórico y comparativo. El análisis inició con la hipótesis de que “a partir de 1982 en México se implantó el modelo neoliberal y el interés y el papel del Estado cambió sustancialmente respecto del desarrollo social; aunque el gasto social sigue siendo contemplado a través de subsidios a los gobiernos estatales y municipales” (Peña, 2006: p. 16). Sin embargo, respecto al gasto social planteó que éste no ha representado una erogación suficiente para contribuir al desarrollo social, por lo cual cada día hay más pobres.

Dentro de las principales conclusiones de este estudio, el autor señaló que la pobreza ha aumentado en términos absolutos y que existe un recrudecimiento en la concentración del ingreso y, por tanto, una profundización de las desigualdades. En este sentido, este autor concluyó que la política social no ha sido diseñada

para hacer frente de manera estructural y coordinada con la política económica a las consecuencias imprevistas con el modelo neoliberal, la política social no puede acabar con la pobreza mientras se den los apoyos basados en el cálculo de beneficio políticos (Peña, 2006).

Ortiz (2004), por su parte, a través de un análisis teórico sobre los ajustes de las políticas sociales desde los años noventa hasta el dos mil, analizó la eficacia de las políticas sociales del programa Oportunidades en su combate a la pobreza así como su operación e implementación. Este autor concluyó que a pesar de la amplia cobertura y de un incremento del gasto social no se ha podido reducir la pobreza, debido a que los problemas estructurales heredados por los gobiernos anteriores, así como las crisis económicas condujeron a que el gobierno tuviera un margen de maniobra reducidos en deuda y gasto. Uno de los aportes importantes de este autor radica en que la falta de transparencia en el manejo de los recursos, así como en el criterio de asignación, sumado a las implicaciones políticas entre actores que reciben y los que distribuyen, provocaron que el programa haya sido ineficaz en la lucha contra la pobreza (Ortiz, 2004).

Otros estudios se han centrado en estudiar la pobreza y la movilidad social a partir de los beneficiarios de los programas sociales (pobres moderados, extremos) y no beneficiarios (personas no pobres), así como la movilidad social de jóvenes de hogares rurales en pobreza extrema. En esta perspectiva, Arroyo (2012) analizó la movilidad social intergeneracional y el logro ocupacional de un grupo de jóvenes de hogares rurales en pobreza extrema; así como los efectos del programa Oportunidades sobre la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En el estudio se empleó la metodología de análisis de inferencia descriptiva, así como de corte cuantitativo. El objetivo central de la investigación fue analizar si “Oportunidades” ha favorecido la consecución de evitar la pobreza intergeneracional con énfasis en el estudio de la movilidad ocupacional intergeneracional y el logro ocupacional de su objeto de estudio, así como si el programa ha tenido un impacto sobre la fluidez social a la que se enfrenta el

objeto de estudio. Entre los resultados de este trabajo se obtuvo que el programa “Oportunidades” influyó positivamente sobre el estado de nutrición, de salud y la escolaridad de los jóvenes provenientes de hogares rurales en pobreza extrema.

Sin embargo, aun con estos logros no se logró tener un impacto sobre el estatus ocupacional de los jóvenes. En el estudio se observaron las variaciones representadas por la coexistencia de individuos que no estudiaron o que no concluyeron la primaria, con otros que cursaron la educación superior. Mientras que un porcentaje importante de los jóvenes trabajaba en el campo, otro logró posicionarse en ocupaciones no manuales, independientemente de su sexo y su condición de migración. Asimismo, mientras que algunos reprodujeron la ocupación del padre, otros lograron escalar desde el estrato más bajo de la clasificación ocupacional hasta ocupaciones no manuales y de mejor condición laboral (Arroyo, 2012).

De igual forma, Rocha (2007) realizó un análisis en México sobre la movilidad social de los sujetos, dividido en tres niveles socioeconómicos: pobres moderados, extremos y no pobres. Se empleó una metodología mixta de corte cuantitativa y cualitativa. Este autor analizó la movilidad social del objeto de estudio e identificó los sujetos que presentaron movilidad social ascendente y descendente. Entre las conclusiones principales señaló, que sin recursos económicos y apoyos gubernamentales la movilidad ascendente no se hubiera dado en muchos de los beneficiarios, sin embargo, destacó que también en este proceso de movilidad intervino el estilo de socialización familiar. Por otro lado, también concluyó que en el éxito de los programas, el contexto histórico y situación que atraviesa el Estado son esenciales, ya que la movilidad no se presenta por el deseo de los sujetos o grupos para romper con la pobreza, si no en medida de las cadenas de oportunidad estatal.

Estas investigaciones sobre la movilidad social intergeneracional y la desigualdad de beneficiarios del programa Oportunidades y de jóvenes en extrema pobreza,

permiten ubicar los procesos entre los programas y sus beneficiarios y a la vez tener una mayor contextualización y comprensión sobre estas variables.

Por otra parte, Alejandro y Arceo (1995) analizaron el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) a partir de su implementación, así como su efectividad y estudiaron al Estado a partir de categorías propias del keynesianismo, Estado de Bienestar europeo y latinoamericano. En la hipótesis plantearon estos autores que la efectividad del combate real a la pobreza va en relación directa con el monto del gasto público, por lo que a mayor gasto social mejores resultados producidos, por lo tanto, este programa no tuvo como propósito combatir la pobreza, sino más bien ofrecer satisfactores sociales. Dentro de las principales conclusiones de estos autores fue que este programa se instauró para combatir la pobreza y no para erradicarla, teniendo de fondo un sobre objetivo político que no era la pobreza, por lo que el Pronasol sirvió como botín político dado su corte asistencialista, así como para legitimar al Estado. Aparte, la estructura del Pronasol era partidista con la finalidad de recuperar electoralmente zonas dominadas por estructuras políticas distintas al partido en el poder presidencial, por lo que este programa respondió como una forma de intervención estatal, dada la crisis de legitimidad del estado mexicano, dejando de lado el combate a la pobreza (Alejandro y Arceo, 1995).

En otro contexto, Guerrero y Molina (1993) abordaron la importancia del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), desde su implementación; y a través de datos socioeconómicos analizaron que el gasto destinado a bienestar social fue en proyectos educativos, de salud, agua potable, así como a desarrollo social y a proyectos productivos y que las mayores inversiones fueron en las siguientes entidades: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, México y Yucatán. La conclusión del estudio señaló que este programa de política social tuvo el objetivo de propiciar la generación de participación social, conllevando a una mayor relación entre gobierno y ciudadanos, y que a través de los comités comunitarios se generó participación social y que, por lo tanto, dado el modelo neoliberal estos programas sirvieron para apoyar a las zonas rurales y combatir la pobreza.

En suma, los trabajos revisados son de gran importancia para esta investigación, ya que además de contextualizar el análisis, aportan elementos conceptuales, históricos y socioeconómicos, así como metodologías de estudio para analizar los alcances de la política social y el combate a la pobreza en México. De igual forma muestran cómo aplicar modelos metodológicos para estudiar los alcances que ha tenido el programa Oportunidades durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) y Enrique Peña Nieto (EPN) y su incidencia en la lucha contra la pobreza.

El análisis de los programas sociales permite abordar conceptos como el de Estado, políticas públicas y política social para ubicar el contexto histórico y teórico, por lo cual en el próximo capítulo se estudiarán esos conceptos.

Capítulo 1. Estado, políticas públicas, política social y pobreza

Este capítulo presenta y describe los conceptos claves para el análisis de dos políticas públicas comparables que han sido emblemas contra la pobreza en México. En este sentido, se elabora un marco conceptual como herramienta de comprensión de la política social de los estados modernos en general y el mexicano en particular. Para ello, se abordan algunas concepciones que existen sobre la noción de Estado en el que se pueda discutir la política como un espacio de disputa de intereses y valores, que dirimen el conflicto como contenido de lo público, y así problematizar la política social y la pobreza.

El capítulo empieza con la identificación de los principales elementos que problematizan la noción del Estado en el debate teórico. Mediante un recorrido entre teóricos tradicionales como Weber, Mann y Bourdieu se reconocen los elementos básicos del debate para entender el Estado. Asimismo, se rescata la discusión contemporánea del problema del Estado para dar cuenta de la función estatal en los contextos históricos y sociales específicos en los que se da.

Posteriormente, en este marco, se presenta cómo se entienden las disputas políticas en contextos de Estado. Por lo que, para comprender los procedimientos estatales de gobierno, se plantea concebir en la política y las políticas públicas dos nociones diferentes. Así, se recorren algunos postulados del análisis de las políticas públicas en los Estados y gobiernos contemporáneos con la finalidad de resaltar el carácter social de las políticas públicas. Finalmente, el capítulo cierra la discusión teórica-conceptual al incorporar la noción de la pobreza como política social.

1.1. El problema del Estado: territorio, disputas de poder y población

El estudio del Estado ha generado un constante debate sobre modelos de observación de ciertos supuestos que permiten caracterizar aspectos particulares

en la organización de las sociedades modernas y contemporáneas. Así, sobre el Estado existe una bibliografía amplia en perspectivas y categorías para abordarlo. Ante este escenario es que se revisaron únicamente los postulados teóricos que comúnmente guían la discusión especializada de la ciencia, la filosofía y la sociología política.

Respecto al Estado, de inicio, se puede decir que su generalización ocurre a la par de la modernidad europea tras el fin de la Edad Media entre los siglos XV y XVIII. De acuerdo a Held (citado en Flores, 2013):

la soberanía del Estado surge como un instrumento de contención del imperio eclesiástico del papa. Con la aparición y difusión de nuevas ideas políticas y un cambio en la correlación de fuerzas hasta entonces imperante, es posible la unificación territorial bajo sistemas de autoridad efectivos a lo largo de toda la geografía sobre la cual se asienta, todo ello en contraste con la dinámica política feudal... (Flores, 2013: p. 25).

En el contexto histórico del debate del Estado ha sido ampliamente aceptada la noción monopolista desarrollada por Weber. Esta perspectiva caracteriza al Estado como un orden jurídico y administrativo capaz de dar validez de asociación en un territorio en particular. Desde su planteamiento, la capacidad que tiene el Estado para ordenar la vida en una sociedad deviene directamente del carácter monopolista y centralizador de determinadas funciones de reproducción social. La condición monopolista es necesaria para dar cuenta de su capacidad para imponer un marco legal, proporcionar servicios públicos y encargarse de regular la economía (Acemoglu y Robinson, 2014).

Particularmente, Weber desarrolla sus postulados para dar cuenta de ciertas funciones del Estado en torno al mantenimiento del orden, el control de los cuerpos técnicos, la paz social y la garantía de seguridad a sus gobernados; de fijar las políticas económicas, educativas, de salud, de medio ambiente; así como impartir y procurar justicia. En general, el funcionamiento de la sociedad depende de la capacidad del Estado de monopolizar los medios —

burocráticos/administrativos— necesarios para imponer un orden. Mediante el monopolio del aparato burocrático, Weber define el Estado “como aquella comunidad de individuos que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 2009; pp. 83-84).

Por otro lado, si bien la noción ideal que proporciona Weber sirve para reconocer y dar cuenta de algunas funciones básicas del Estado, es necesario entender la práctica estatal como una serie de acciones coyunturales, donde los actores involucrados en la disputa por el acceso y el dominio de los bienes y la administración estatal son diversos y siempre cambiantes; lo que representa un reto distinto al momento de definir el Estado.

En este sentido, se reconoce en Mann esa capacidad de observar como Estado “un espacio, una arena, un poder en el que las luchas de clases, grupos de interés en individuos se expresan e institucionalizan” (Mann, 2006:p. 4) y que por principio se habla de un juego donde participan diversos actores en la disputa por el predominio de lo estatal (Migdal, 2011). Ante la diferencia entre un planteamiento ideal weberiano y uno real, coyuntural, que atiende a la contingencia de la diversidad de actores e intereses, para Michael Mann el Estado “resulta un concepto confuso, ya que en la mayoría de las conceptualizaciones se sustentan dos diferentes niveles de análisis: el funcional (de lo que hace, sus funciones) y el institucional (en términos de lo que parece)” (Mann, 2006: p. 4).

La diversidad de actores que identifica Mann en el juego por el control de la capacidad monopolizadora del Estado plantea nuevos elementos que complejizan el monopolio que pueda tener cierto interés en particular, dadas la diversidad de funciones del Estado moderno y, por tanto, de actores involucrados: como el mantenimiento del orden interior, la defensa contra las naciones extranjeras, el sostén de la infraestructura de comunicación y la redistribución económica, entre otras (Mann, 2006).

En contraste, el análisis sociológico del Estado aborda los procesos de interiorización social entre los individuos que comparten un territorio en común. Por ejemplo, lo que se estudia con Bourdieu es la problematización de un “conjunto de campos de fuerza donde se desarrollan luchas que tienen por objeto el poder de constituir y de imponer como universal y universalmente aplicable en las fronteras de un país, un conjunto común de normas coercitivas, sobre todo, a través del derecho, la escuela, el impuesto, la burocracia, etcétera” (Chauviré y Fontaine, 2008: p. 61).

El análisis sociológico del Estado reclama la cuestión de la interiorización del aparato estatal en poblaciones enteras. Exhorta como problema de Estado al análisis de los procesos de socialización que dan cuenta de las estructuras mentales de los sujetos que pueblan el territorio: “el Estado impone formas compartidas de pensamiento, estructuras cognitivas, categorías de percepción y principios de visión y división que los agentes sociales aplican a todas las cosas del mundo” (Vera, 2014: p. 63).

Ante este debate entre las principales posturas sobre el Estado, y después de reconocer algunos elementos imprescindibles para su análisis (territorio, disputa por el poder y población), se puede decir que estos son los que dan vida precisamente a la existencia del Estado y en los que hay que centrar el análisis. Básicamente, en cada burocracia se puede ver al Estado expresado como instituciones administrativas que convergen en un proceso de contactos sociales.

1.2 El Estado y la sociedad como problema

En el tratamiento que Mitchell ha hecho del problema del Estado plantea que “la división estado-sociedad no es una simple frontera entre dos objetos o ámbitos autónomos, sino una compleja distinción inherente a estos campos de actividad” (Mitchell, 2015: p. 161). De esta forma, se trata de analizar el Estado por la existencia de su efecto, donde, precisamente, “la línea entre Estado y sociedad no

es el perímetro de una entidad intrínseca que pueda ser concebida como un objeto o actor independiente, sino una línea trazada internamente, dentro de la red de mecanismos institucionales, por medio de los cuales se mantiene determinado orden social y político” (Mitchell, 2015: p. 170).

Mitchell entiende por Estado como “una serie de efectos de gobierno (conductas y disciplinas) que no tratan de restringir a los individuos y sus acciones, sino producirles, y donde el Estado adquiere su unidad a nivel de ideología” (Mitchell, 2015: p. 170). Por lo que el autor introduce la idea de gobierno para abordar esa dimensión ideológica que:

Concebida en términos de sus métodos y su objeto, más que en sus formas institucionales, el gobierno es un proceso más amplio que la entidad relativamente unificada y funcionalista a la cual se refiere la noción de estado. El gobierno es un proceso al mismo tiempo interno y externo en relación con el estado, pues son las tácticas de gobierno las que hacen posible la continua definición y redefinición de lo que está dentro de la competencia del Estado y lo que está fuera (Foucault, 2006 en Mitchell, 2015: p. 170).

Por su parte, Abrams afirma que lo que existe en realidad, cuando se habla de Estado, es una imagen de poder coherentemente articulado que puede constituir un artefacto ideológico útil para un gobierno determinado (Abrams, 1988; Mitchell, 2015). El propio Mitchell plantea, del mismo modo que Abrams, que “las formas ideológicas del Estado son un fenómeno empírico, tan sólido y discernible como una estructura legal o un sistema de partidos” (Mitchell, 2015: p. 155) capaz de ordenar la vida social en función de modelos socializados, estableciendo patrones de conductas apropiadas y prohibiciones; asimismo, no sólo es un producto de la realidad, sino también su productor.⁵

⁵ De ahí que la observación de casos específicos de la realidad social representa una oportunidad para formular cómo los mecanismos de administración del poder y la política producen elementos estatales a través de políticas públicas y acciones de gobierno, donde no sólo la función de Estado se da sino donde se crea como tal.

1.2.1 La política y las políticas públicas

Una cuestión central para avanzar en el planteamiento de la política y las políticas públicas es hacer la diferencia entre las nociones de la política y las políticas, y que se conviertan en herramientas de comprensión y análisis de los procedimientos estatales de gobierno.

En este sentido, es necesario entender la política como un campo o arena donde se despliegan distintos intereses (Fischer, 2003). Aunque la política convencionalmente se le identifica con los partidos y las instituciones públicas, se puede ver en diversos espacios de la vida cotidiana. Pues en la política, “se despliegan, chocan y se mueven distintos sistemas de valores, de razón, de subjetivación” (Treviño, 2015: p. 44); además posee un carácter productivo de sujetos. Por ejemplo, para Lahera (2006), conceptualizar las políticas públicas implica también analizar qué es la política, ya que plantea que, aunque son diferentes, ambas tienen que ver con el poder. Para él, la política es un concepto más general que está inmerso con el poder, mientras que a las políticas públicas las define como “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2006: p. 75).⁶

Una de las definiciones más desarrolladas sobre políticas públicas, es la de Aguilar (2012: p. 29), que la conceptualiza como:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;

⁶ Lahera (2006: p. 74) propone para entender las políticas públicas lo siguiente: “Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones de gobierno, así como de la oposición, por lo tanto, la política es la que puede establecer o bloquear políticas sobre determinados temas o influir en ellas; al gobierno le confiere el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, por lo tanto, son los gobiernos los que se encargan de realizar las políticas públicas; y los políticos tienen como objetivos encargarse de las políticas públicas que más les atraigan o que sean de su preferencia, así como también pueden bloquearlas si les son inconvenientes.”

- b) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- c) un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas;
- d) un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles);
- e) un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Recapitulando, se puede agregar que para que los Estados modernos procesen los diversos valores e intereses que entran en conflicto o demandan algo en particular, la política deberá implementarse en cursos de acción específicos, o sea: las políticas públicas, que serán entendidas como cursos de gobierno necesarios para la consecución de los diversos intereses y demandas sociales que se plantea al interior del problema de Estado.

Por lo tanto, la política se concreta en instrumentos específicos que son aplicados sobre el total de la sociedad para intervenir en realidades sociales determinadas. En este aspecto, Peters (1982) define a las políticas públicas como: “el conjunto de actividades realizadas por las instituciones de gobierno, las cuales en su aplicación pueden actuar directamente o mediante agentes externos o internos buscando tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (en Pallarés, 1998: pp. 142-143). En este sentido, como un panorama general de las políticas públicas que se ha desarrollado en México y como esfuerzo reflexivo para tratar de abordar ciertas cuestiones referentes a la administración pública y a las formas de gobierno, Luis Aguilar (2010) y Manuel Villoria (1997) señalan que en los últimos años, en el análisis de dimensiones análogas, nociones como la de *gobernanza*, parten de un paradigma fundamentado en una perspectiva de

gobierno post-burocrático que las administraciones de los Estados contemporáneos vienen experimentando.⁷

Estos autores indican que desde la década de 1990 se observa un marco alternativo para el análisis de las políticas públicas, que va más allá del análisis convencional de los procesos de insumos públicos y resultados esperados (Aguilar, 2012; Parsons, 2009). De acuerdo con Aguilar (2012) hasta antes de los cincuenta del siglo XX las políticas públicas no eran objeto de estudio, y en las ciencias sociales y políticas no existía una disciplina que estudiara el proceso y formulación de las políticas, tampoco había estudios que ayudaran a los gobiernos en la definición de los problemas públicos y sus soluciones.

La administración pública como disciplina tampoco estudiaba el proceso por el cual el gobierno podía elaborar, decidir e implementar políticas públicas, ya que “la administración era una actividad encargada de organizar y ejecutar las decisiones de los gobernantes, más no se daba a la tarea de elaborar, diseñar e implementar políticas públicas” (Aguilar, 2012: p. 18). Fue hasta la década de 1960 cuando, en Estados Unidos adquiere relevancia el análisis de las políticas públicas en el quehacer gubernamental, con los planteamientos de Harold Laswell. Ya para 1970, Simón y Lindblom desarrollaron modelos de elaboración de las políticas, así como los planteamientos sobre el proceso de las políticas públicas.⁸

Cabe destacar que la importancia del análisis de las políticas públicas radica en su requerimiento para la resolución de problemas desde el gobierno. El conocimiento

⁷ Por otro lado, estas posturas o líneas de pensamiento plantean cierta dimensión organizacional de la política pública en una semántica neo-institucionalista, que puede llegar a ser considerada una plataforma material y objetiva de la constitución estatal para el desarrollo cognitivo-reflexivo tanto del enfoque gerencial y, a la vez, como para el enfoque social.

⁸ En esta tesitura, por ejemplo, se puede agregar que, de acuerdo a Deleon (2012), Lasswell formuló siete fases o etapas para el proceso de las políticas públicas: “inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación”. A partir de estas fases o etapas se dieron origen al proceso de lo que se conoce como políticas públicas, lo cual permitió que: “autores como James Anderson (1975) en *Public Policy Making* y Charles Jones (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy* profundizaran y ampliaran sus conocimientos en el proceso y funcionamiento de las políticas así como a Brewer y Deleon (1983), quienes desarrollaron las etapas y el proceso de las políticas en sus publicaciones, y a Bardach, entre otros autores, para formular las etapas del proceso de implementación de las políticas públicas” (Deleon, 2012: pp. 62 y 63).

del proceso de las políticas públicas llevó a la racionalidad de la política en los Estados contemporáneos:

el conocimiento de la política pública, es decir, conocer la manera en que una política (de salud, educativa, urbana, ambiental, agropecuaria, etc.) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado a lo largo de los años, y <el conocimiento en> la política pública, es decir, emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección y eficacia. Ambos objetivos se enlazan y tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa y analítica de la decisión de la política pública y, en consecuencia, mejorar la capacidad directiva del gobierno (Aguilar, 2012: p. 20).

Desde esta perspectiva, la política pública se ha enfocado en el proceso de toma de decisiones del gobierno para resolver problemas de interés colectivo, o para formular propuestas de interés social. La toma de decisión para resolver alguna problemática se da de acuerdo al interés de las autoridades gubernamentales para volverlas legítimas y solucionarlas, así como para realizar los objetivos convenientes. Desde este contexto, es importante tener claro que las políticas públicas al corresponder a un proceso de decisiones de gobierno, así como a un plan orientado a responder a una problemática, tienen un plan de acción limitado orientado al logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos muy específicos (Aguilar, 2012). Por ejemplo, Lahera (2006: p. 80) plantea que: “la implementación de la política pública va a ser diferente en modelos de gobierno neoliberal a los de corte populista, ya que en los primeros se privilegia la eficacia y eficiencia económica, mientras que en los segundos se da prioridad a la viabilidad política”. Finalmente, es el gobierno el responsable del diseño, implementación, gestión y evaluación de las políticas públicas, y su articulación depende del modelo del país en que se desarrollen o del tipo de régimen que impere.

1.3 La política social

Desde la perspectiva de la ciencia política, la idea de política social puede significar cosas distintas, puesto que depende de la concepción del mundo que se tenga y del tipo de Estado de donde se haga el cuestionamiento de su fenomenología (Montoro, 2013). Así pues, la definición de este concepto parte de una serie de consideraciones metodológicas e ideológicas, por lo que existe una cantidad muy amplia de formas de abordajes y definiciones. Alcanzar una definición correcta, o que pueda ser admitida por la mayoría de los especialistas, es una tarea difícil. Sin embargo, aun cuando es difícil consensuar en el tema, se encuentran coincidencias en las diversas definiciones que permiten tener un concepto operacional para este trabajo de investigación.

Se puede decir que la política social es “un concepto tan amplio, que abarca desde la originaria vinculación al mundo de la regulación laboral, las políticas específicas para los ancianos, de vivienda, de integración social e igualdad, e incluso de las políticas sanitarias, educativas o medioambientales” (Fernández y Caravaca, 2011: p. 4).

También se puede definir como “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas por el Estado en las sociedades industriales avanzadas, para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población” (Romero, 1997: p. 34). Así, esta perspectiva estaría dando cuenta de acciones públicas para el beneficio social y su generalización al total de la sociedad. Por ejemplo, Montagut (2008: p. 15) considera el campo social de la política pública como:

la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. La política social busca mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general.

De igual forma, Fernández y Caravaca (2011) contribuyen al desarrollo con la construcción de un concepto ligado al creciente desarrollo normativo e institucional del actual Estado de bienestar: “un modelo de Estado social que ha asumido la competencia pública de casi todas las responsabilidades respecto al bienestar y el interés colectivos, integrando las llamadas políticas sociales en la práctica totalidad de acciones de la política interior” (Fernández y Caravaca, 2011: p. 4). Para estos autores hablar de política social es: “referirse a la preocupación pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos” (Fernandez y Caravaca, 2011: p. 5).

Desde esta perspectiva, se ha encontrado que el problema de la definición de la política social, depende del contexto territorial y temporal:

Las necesidades que eran importantes hace medio siglo, hoy ya no lo son, o lo son menos; y, al contrario, las necesidades que hoy nos parecen elementales, hace 50 años ni siquiera eran contempladas. La razón que explica este fenómeno, es que el listado de contenidos de la política social no es más que el resultado de grandes acuerdos o pactos sociales registrados en ciertos países y en ciertos momentos que se extienden con facilidad hacia otros territorios. Así, no todas las llamadas sociedades industriales avanzadas compartirían todos y cada uno de esos criterios; y mucho menos ocurriría en las sociedades latinoamericanas (Montero, 2013: p. 4).

Asimismo, el estudio de estas políticas en los países desarrollados muestra que tienen efectos positivos cuando su aplicación va acorde a las necesidades de la población, a sus propias circunstancias y cuando es aplicada por los gobiernos con responsabilidad técnica y transparencia operativa; cuando no, se arriesga la gobernabilidad estatal vulnerando derechos de individuos y poblaciones en situación de riesgo.

Por otro lado, en la coyuntura económica polarizada y desigual de los Estados en el siglo XXI se ha coincidido con respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. En este tenor,

Ortiz (2007: p. 2) considera que: “las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos”.

En este escenario de desarrollo, al interior de los Estados nacionales contemporáneos, la política social se ha vuelto un elemento primordial para mantener el orden social ahí donde las políticas económicas no garantizan el acceso a los bienes a aquellas poblaciones con escasos recursos económicos y oportunidades de desarrollo.

1.3.1 Tipologías de política social

De acuerdo con Carey-Bélanger (1998) la política social está vinculada con el Estado, siendo éste el que dirige las acciones y los cursos de acción para conducir la política. Por lo tanto, las posiciones adoptadas o el tipo de políticas sociales implementadas por el Estado dependerán del tipo de régimen político. Esta autora considera que en la actualidad con la globalización “los países deben tener un agente central para distribuir y redistribuir en favor de las poblaciones desfavorecidas, pero también para enfrentar los conflictos que se generen por la redistribución y la distribución en los planos nacional e internacional” (Carey-Bélanger 1998: p.81).

Por otra parte, para comprender el tipo de política social que se ha constituido en México es necesario abordar en qué consiste el Estado de Bienestar Europeo o Estado Social para tener una noción sobre la forma en que la política social en México se ha conducido, y también comprender cómo se ha diseñado e implementado. Los estudios desarrollados sobre tipologías de los modelos de protección social europeos corresponden a Titmuss (1969) y Mishra (1992) (Carey-Belanger, 1998), los cuales se comparan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Tipología del bienestar y los servicios sociales

Características principales-Subdimensiones	Sociedades c/ beneficios estatales mínimos o residuales	Sociedades con política social institucional
Proporción del PNB para gasto social	Mínima	Grande
Responsabilidad del estado para identificar las necesidades	Mínima	Óptima
Universo de beneficios aprobados por ley	Limitado	Extenso
Población cubierta por la legislación de bienestar	Minoritaria	Mayoritaria
Tipos de programas dominantes	Selectivos	Universales
Nivel de los beneficios y servicios	Mínimo.	Elevado
Tipo de financiamiento dominante	Fuentes privadas: cotizaciones	Fuentes gubernamentales: impuestos
Importancia del control social	Elevada	Mínima
Importancia del sector privado - voluntariado - prácticas alternativas	Grande	Limitada

Fuente: Titmuss (1969), Mishra (1992) (en Carey-Belanger, 1998: pp. 71 y 72). Disponible en: <http://www.revistatsudec.cl/wp-content/uploads/2015/10/Publicaci%C3%B3n-Revista-1998-Vol.-2.pdf>

Esta tipología fue elaborada por R. Titmuss (1969) y retomada por Mishra (Carey-Belanger, 1998). En las sociedades con una perspectiva residual, la extensión de los servicios y beneficios estatales es mínima, y el papel de las organizaciones privadas (los grupos de ayuda mutua) es más importante. El sistema estatal interviene sólo en caso de que las estructuras de la familia y del mercado sean insuficientes, por lo que la responsabilidad del Estado es mínima y los servicios sociales son limitados y la población cubierta por dichos servicios es minoritaria. El gasto social es bajo y las prestaciones que se otorgan también son residuales. En esta perspectiva, los beneficiarios son los pobres.

Las sociedades con perspectiva institucional garantizan un sistema de bienestar social como parte integrante de una sociedad moderna industrializada y sus necesidades de protección social son crecientes frente a los riesgos. La responsabilidad del Estado es amplia y los servicios establecidos son numerosos, además que la mayoría de la población está cubierta y el nivel de las prestaciones es más elevado. La proporción del PNB en gasto social es alta (Carey-Belanger, 1999).

En la medida que Titmuss amplió sus estudios a otros países europeos encontró que no todos seguían los modelos mencionados y agregó uno más, denominado “de logro personal constituido en Alemania que consistía en la ubicación de cada individuo en el mercado laboral. El criterio para la recepción de los servicios asistenciales en este tercer modelo de bienestar estaba vinculado en la base del mérito, la actividad laboral y la productividad” (Citado en Montagut, 2014: p. 29).

Así, los modelos planteados por Titmuss (2014: pp. 29- 30) son tres:

El modelo residual, que consiste en dos variables socialmente dadas mediante las cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. El papel de las instituciones del bienestar social deberá intervenir únicamente en el caso de que estas variables dejaran de existir, o, incluso entonces, de forma temporal;

el segundo modelo está basado en el logro personal-resultado laboral, en el cual se asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad y;

el tercer modelo institucional redistributivo, que considera al bienestar social como una institución integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social.

Las tipologías aquí planteadas, producto de los estudios de Titmuss, fueron referencias para la clasificación de la política social hasta los años ochenta, en que la política social sufrió modificaciones en el nuevo escenario mundial. Si bien queda claro que no hay tipologías específicas, porque cada una tiene algo de la otra, lo importante del debate teórico de los conceptos de Política social y Estado de bienestar es que esclarece que éstas no siempre han representado avances fructíferos en la construcción de teorías explicativas del porqué, cómo y para qué del Estado de Bienestar, pero sí son una herramienta descriptiva que nos aproxima al fenómeno de análisis.

1.4 La pobreza:

1.4.1 La pobreza en la edad media y en la sociedad industrial

Para entender la pobreza como un fenómeno que debe ser atendido por el gobierno de los Estados, debe tenerse en cuenta que ésta interesa al momento en que las condiciones de desempleo y desigualdad constituyen un problema público. Por ejemplo, a partir del crecimiento urbano (de las últimas décadas del siglo XIX y la crisis de 1929), la pobreza se ve como problema social que debe ser atendido por el Estado, pues se comienza a afectar la capacidad de gobernabilidad. Además, hay en ese momento una especie de convicción de que los gobiernos estatales podían desarrollar las estrategias necesarias para atacar la pobreza y el desempleo ahí en donde otros sectores habían fracasado, como se ha visto, justo son los momentos que gestarían al Estado de Bienestar (Zermeño, 2005).

En este contexto, para la década de 1960 se consolida un tratamiento más sistematizado por parte de los estados ante el fenómeno de la pobreza. En el contexto de los Estados, en acuerdo y palabras de Zermeño (2005: p. 60), la pobreza tiene ciertas particularidades:

Si pensamos el recorrido histórico del concepto *pobreza* de 1850 a 1950, observamos la introducción de nuevos parámetros para su identificación. (...) la noción de pobreza abrió en este período a una amplia gama de posibilidades semánticas, que van desde la falta de los medios necesarios para subsistir hasta la escasez relativa en relación al consumo.

Para entender esto, primero es necesario comprender que la noción de pobreza no puede ser un concepto que puede usarse de un período temporal a otro para ver cambios en las condiciones de una población entre dos sociedades de tiempos diferentes. Asimismo, es necesario también entender que la atención de la pobreza depende de las particularidades temporales y de la coyuntura del gobierno en turno.

En este sentido, se sabe que el concepto de pobreza es muy antiguo. Desde la civilización romana se encuentran intentos por definir qué es un trabajador pobre, qué es la indigencia o qué es la mendicidad, pero es en la edad media donde se sitúa la discusión dado que, de acuerdo a lo que se ha desarrollado en este capítulo, esta es la civilización de la que parte el problema del Estado (Zermeño, 2005).

En la Edad media la pobreza se plantea como un problema que trata de distinguir la pobreza honrada y la que es producto del pecado. En este sentido, la perspectiva histórica del concepto de la pobreza muestra que durante la Edad media es la capacidad de trabajar de la persona la que lo separa la pobreza y la indigencia; condición que a la vez, en el marco de la religiosidad de la época, marca la diferencia entre la pobreza mala y buena (Zermeño, 2005).

En palabras de Zermeño, se puede decir que en la sociedad de la Edad media es relevante la religión cristiana para dar sentido de responsabilidad a quienes padecen la pobreza:

durante los siglos XIV a XVI, el término pobreza designó un conjunto de carencias que pueden ser tanto de tipo corporal (cuerpos desvalidos con insuficiente alimentación, deficiencias físicas o vestido deficiente) como moral (ausencia de familia, soledad por la viudez). Tales carencias pueden afectar la integración social que se realiza generalmente a través de un trabajo, un oficio, un negocio. Pero al mismo tiempo se mantuvo y promovió el sentido de pobreza religiosa considerara como una virtud con alto contenido moral (Zermeño, 2005: p. 40).

La pregunta que se hacía en la Edad media era cómo saber cuál era la pobreza justificada y cuál la pobreza injustificada. Prácticamente, la gente que vivía en pobreza por voluntad propia, no tenía nada en común con los indigentes por alguna discapacidad física o enfermedades, y además prevalecía la valoración de la pobreza como condición para acercarse a Dios. Como dice Zermeño (2005: p. 37): “el vagabundeo y el desempleo planteaban para la sociedad un problema político; la invalidez física y mental, un problema moral”.

Pero cuando comienza la secularización de la vida con las corrientes reformistas de la religión, la pobreza comienza a transformarse y la riqueza empieza a ser producto del trabajo de cada persona y no mandato divino, entonces comienza a necesitarse definir mejor a la población pobre (Zermeño, 2005). Asimismo, con el crecimiento y mayor poblamiento de las ciudades de finales de la Edad Media y comienzo del Renacimiento, aunado a la concentración de la capacidad de producir riquezas de las sociedades de ese tiempo, comienza a verse un incremento de los pobres, vagabundos y mendigos. Cosa lógica pues desde el siglo XV, los principales cambios suceden en las ciudades (Zermeño, 2005).

Sin embargo, aunque durante la industrialización la capacidad de producir riqueza aumenta, a partir del siglo XVII surge un pensamiento negativo frente a la posibilidad de resolver el fenómeno de la pobreza y el de la desigualdad. Por lo que en el discurso la noción de pobreza se orienta hacia su aceptación como realidad de la sociedad industrial -capitalista-. Así, el poblamiento de las ciudades en la industrialización produce un nuevo tipo de pobreza: pobres que el progreso va generando con trabajos y salarios “miserables”; y pobres que son producidos por el propio desarrollo, pobres “vergonzosos”, “pobres de la modernidad” (Bengoa, 1995).

Durante la industrialización de las sociedades modernas, el empobrecimiento ya no es por razones divinas o naturales, sino por la capacidad de las personas de desempeñar un trabajo: “El concepto de *trabajo*, anteriormente vinculado a la historia de la salvación (...), se estaba convirtiendo en una categoría fundamentalmente económica del tipo mercantil. El trabajo, al igual que sus productos, se iba transformando también en un artículo comerciable” (Zermeño, 2005: p. 50). La indigencia, resultado de las desgracias naturales, ahora comienza a ser una noción de privaciones que se explican desde el trabajo asalariado.

1.4.1 La pobreza en los Estados contemporáneos

Dicho lo anterior, aún en el siglo XX continúa el debate sobre el fenómeno de la pobreza, pero a partir de su atención con políticas salariales ésta se encuentra completamente en el ámbito de las funciones de Estado. Y en el contexto del Estado saber qué es la pobreza es indispensable para atender problemas sociales con el diseño y la implementación de políticas públicas.

Se abre entonces otro debate referente a lo que, en el marco de las funciones del Estado, saber qué es la pobreza. Así, para Parodi (1997) no existe un consenso que defina este concepto, aunque encuentra una relación de la pobreza con un bajo nivel adquisitivo. La precariedad en el consumo es considerada un obstáculo para satisfacer las necesidades de los individuos. Por otro lado, Díaz y Turner (2012) la entienden como un estado de privación de las necesidades básicas que impide alcanzar niveles de bienestar mínimos en aspectos básicos como la alimentación.

Seebohm Rowntree y Townsend han sido pioneros en establecer cómo medirla. En 1901, Rowntree planteó que las familias que viven en la pobreza son aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para obtener el mínimo necesario para el mantenimiento de su rendimiento puramente físico” (citado en Townsend, 2009: 9). Townsend, por su parte, ha definido este concepto a través de un método que relativiza la pobreza en función de los patrones de civilidad y sociabilidad generalizados en una población.

Según los planteamientos de este autor, esto significaría “que se deben considerar como pobres a los hogares o individuos cuyo ingreso es menor al 50% (en la Unión Europea) o 60% de la mediana del ingreso promedio” (Damian, 2009: p. 26). En relación con esto último, la pobreza no sólo se determina por el ingreso o

el consumo, si no por el estilo de vida⁹, en relación con los recursos¹⁰ con los que cuentan los individuos.

Para Parodi (1997), para diferenciar a los pobres de los no pobres existen las líneas de pobreza, las cuales, establecen límites mínimos para una o más variables por debajo de las cuales se considera pobre a un hogar. Se cataloga a alguien en situación de pobreza cuando su nivel de vida¹¹ se puede encontrar por debajo del umbral mínimo aceptable¹². Por otra parte, Rawls (1982) plantea el enfoque igualitario, en el cual la pobreza se manifiesta en aquellas personas que tienen menos bienes primarios, lo que las convierte en las personas más vulnerables de la sociedad. Para este autor, “los bienes primarios del individuo consisten en la libertad del individuo de elección de ocupación, así como en su posibilidad para asumir cargos en el ámbito político y económico y en su libertad para poseer, renta y alcanzar la riqueza” (Rawls, 1982 citado en Casas y Barrichero, 2015: p. 48).

Amartya Sen desarrolla el concepto de la pobreza de capacidades, definiéndola como:

las limitaciones que encuentra una persona para realizar sus aspiraciones, incluidas la libertad y las posibilidades de decisión que tiene un individuo para alcanzar sus metas. La pobreza significa que se niegan a un individuo en un país las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida sana y creativa; disfrutar de un nivel de vida satisfactorio, de libertad, de la dignidad y de respeto por sí mismo y por los demás (citado en Díaz y Turner, 2012: p. 29).

⁹ Para Townsend estilo de vida se refiere “al conjunto de costumbres y actividades que los individuos y las familias comparten, las cuales cambian con el tiempo” (Damian, 2009: p. 27).

¹⁰ Como recursos se refiere: “a) ingresos; b) activos de capital (bienes muebles e inmuebles, ahorros); c) valor de los bienes y servicios pagados por trabajo o especie; d) uso de los servicios públicos (salud, educación, y vivienda, excluyendo la seguridad social); e) el valor de los productos de autoconsumo” (Townsend citado en Damian, 2009: p. 28).

¹¹ El nivel de vida Parodi lo analiza como una categoría multidimensional, pues incorpora los distintos bienes y servicios, así como las actividades que realiza el individuo (Parodi, 1997).

¹² El umbral mínimo aceptable no es específico ya que no hay un acuerdo universal al respecto (Parodi, 1997).

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) también ha trabajado en la definición y medición de la pobreza, conceptualizándola como: “la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico” (Cepal, 2012 citado en Casas y Barrichero, 2015: p. 50). Asimismo, el Banco Mundial (BM) se refiere a la pobreza como:

la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo... y clasifica como pobres a los individuos que tienen un ingreso per cápita menor a 370 dólares, (población que vive con menos de US\$1.08 diario, precios internacionales de 1993) mientras que aquellos con menos de 275 dólares al año son extremadamente pobres (BM, 1999 citado en Martínez, 2015: p. 22).

En el contexto mexicano, el Coneval, como organismo autónomo de evaluación en México, define este concepto a partir de la población que tiene ciertas carencias sociales y su ingreso sea inferior a una línea monetaria básica. A continuación se presenta el concepto del Coneval de la pobreza y pobreza extrema:

La pobreza es a partir de que una persona tiene al menos una carencia social en los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Económico. La pobreza extrema se determina por la presencia de tres o más carencias sociales y un nivel de ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (Coneval, 2015: p. 57).

Por otra parte, también en México, Boltvinik (2007) desarrolla un enfoque de medición integral de la pobreza a partir del florecimiento humano, en el cual la noción de pobreza, entre otros elementos ya trabajados por otros modelos, incorpora elementos como el tiempo libre y las condiciones para desarrollarse, recrearse y transformar su condición. Para este autor, la pobreza no se puede limitar a definirse a partir de una carencia de ingresos para cubrir necesidades de alimentación así como por la falta de recursos para recibir educación, salud y vivienda. Si no, que la pobreza abarca distintas dimensiones. Por lo tanto,

considera que cuando algunas instituciones como el Banco Mundial señalan que una persona es pobre cuando puede subsistir con un dólar al día, está negando los demás derechos sociales de las personas. En palabras del autor, define a la pobreza como:

Las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos (a los que llamo, dándoles un sentido más amplio, fuentes de bienestar de los hogares) e incluyo, como fuentes de bienestar a los activos, el tiempo y el acceso a servicios gubernamentales gratuito....())...El concepto operacional de pobreza que he adoptado para la medición es que es pobre aquel hogar que, dadas sus fuentes de bienestar, no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use (Boltvinik, 2003: pp. 20 y 21).

Cabe agregar que en el contexto mexicano también se identifican varios tipos de pobreza: la extrema y la moderada, en relación a los ingresos económicos y cierta línea económica mínima; pobreza urbana y rural, que se relaciona con la localización geográfica de los individuos. Asimismo, cada tipología se caracteriza por el registro de diversos indicadores: actividades productivas, nivel de educación, así como oportunidades y desventajas.

Como se observa, para entender y conceptualizar qué es la pobreza¹³, se coincide en que ésta representa un estado de insatisfacción, el cual se da por la “insuficiencia en los ingresos” y debido a que el Estado a través de sus gobernantes no genera las oportunidades para que las personas puedan satisfacer como mínimo las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, y otorgar servicios públicos de calidad entre otras.

¹³ No se debe confundir pobreza con exclusión social, ya que son conceptos diferentes y abarcan dimensiones distintas. La pobreza está relacionada con una falta de ingresos así como a la incapacidad de cubrir necesidades primarias como la alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras. Por su parte, la exclusión social se origina por varias causas, se deriva del aislamiento, la segregación residencial, la carencia y la mala calidad de las viviendas y de los servicios públicos de las clases populares y también se puede originar a partir del género, en las mujeres en el ámbito laboral y en la vida social; también diferentes grupos sociales o étnicos sufren discriminación política, institucional o étnico-lingüística (Ziccardi, 2008). Aparte, “grupos de personas de estratos distintos que pueden estar en exclusión social, desde los niveles de bajos y altos ingresos, así como con respecto a etnias, grupos indígenas, color de piel, religión, género, nivel educativo, localización geográfica, entre otras características, sin embargo, es un concepto que no tiene una definición consensuada o definida por los teóricos, ya que ésta implica abarcar características de diferentes grupos de personas de estratos sociales distintos” (Roca y Rojas, 2002: p. 704)

Para otros autores (Streeten, 1981; Scott, 2010), la pobreza va ligada a las carencias para la subsistencia y a la incapacidad de cubrir necesidades primarias como la alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras. Pero también aluden a que hay una falta de política dirigida a las personas que se encuentran en esta situación. Así, si por pobreza Streeten (1981) sostiene que ésta se puede definir a partir de la carencia de bienes básicos necesarios para la vida como nutrición, salud, educación, vivienda, agua y otros servicios básicos, entonces, una política antipobreza debe orientarse a mejorar el acceso de los pobres a estos bienes.

Capítulo 2. Estado de bienestar europeo, neoliberalismo, política social y pobreza en América Latina y antecedentes de la política social en México para combatir la pobreza.

El presente apartado analiza los antecedentes de la política social implementadas después la Revolución de 1910 en el denominado período posrevolucionario hasta inicios de los años 80 en que se da un cambio con la implantación del sistema neoliberal. El recorrido histórico de la política social aplicada en América Latina y sus cambios con el modelo económico se contextualiza. El objetivo del apartado es analizar la sucesión de cambios de la política social en América Latina para tener un referente comparativo con México y su diferenciación con la política de bienestar aplicada en Europa, de igual forma se muestra a través de indicadores la pobreza en los países de América Latina.

2. 1 El Estado de bienestar europeo

El Estado de Bienestar se puede caracterizar por tener diferentes matices, puesto que depende del país donde se implementa y de su propio contexto histórico. Sin embargo, se puede distinguir por la forma en la cual los miembros de una sociedad confían en su gobierno y por el apoyo que éste les da en la resolución de los problemas de carácter social. Dicho concepto define la actividad como un derecho o una obligación común donde el Estado es responsable del bienestar de los ciudadanos.

De acuerdo con Carey-Bélanger (1998: p. 2), el concepto de Estado-Social o Estado-Benefactor: “nace desde 1945, para denominar una serie de acciones que el Estado aplica para resolver los problemas en materia de seguridad, salud y bienestar social”. El Estado de Bienestar fue la fórmula pacificadora de las democracias capitalistas después de la Segunda Guerra Mundial. Este nace como producto de procesos históricos y de la acción de distintos actores. Dentro de estos procesos Offe (1990: p.135) plantea que: “(...) intervinieron las conquistas

del reformismo socialdemócrata, las del socialismo cristiano, la acción de las élites, así como los movimientos y exigencias de los grandes sindicatos industriales”. Estos factores y actores en su participación individual y colectiva fueron procurando mayores beneficios para las clases sociales desfavorecidas que con el tiempo se constituyeron en derechos sociales obligatorios por parte del Estado.

Desde esta nueva perspectiva, surgieron los estudios de bienestar como el de “Los tres mundos del Estado de Bienestar” de Esping-Andersen (1993), que fueron el referente para estudiar los regímenes del bienestar y las políticas sociales, definiéndolos como:

la combinación institucional de producción mixta de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil. El tipo de políticas estaría determinado por tres factores: la naturaleza de la movilización de las clases sociales, las estructuras de coalición de la clase política y el legado histórico o *path dependency* (Moreno, 2000: pp. 1-3).

En esta obra, Esping-Andersen (1993) caracteriza la política social bajo tres tipos de regímenes de bienestar:

El Socialdemócrata o Escandinavo que se caracteriza con un Estado solidario, universalista y desmercantilizador, que identifica como Estado Benefactor; el Continental o Corporativista donde los derechos sociales están vinculados a la clase y el status, clasificado como Estado Protector; y el Liberal, en el cual el mercado es la estructura fundamental y dominante del bienestar que denomina como Estado Social o del Bienestar (en Moreno, 2000: p. 4).

En los países desarrollados el proceso de construcción de un Estado fiscal y social fue un elemento esencial de la fase de modernización y desarrollo a diferencia de otros países que no han logrado ese desempeño económico. Por ejemplo, actualmente las tasas de recaudación para las naciones desarrolladas y subdesarrolladas son diferentes: “en los países de Europa Occidental mantienen una tasa de recaudación pública del 45-50% nacional, mientras que en los países

subdesarrollados latinoamericanos son de 15% y 20% del ingreso nacional” (Piketty, 2014: p. 543). De ahí las distinciones de la aplicación de políticas sociales en cada territorio.

2.2 El neoliberalismo en Latinoamérica

En América Latina no se conformaron Estados de Bienestar como las categorizaciones formuladas por Esping-Andersen o tipos ideales de los países europeos, sino más bien modelos particulares con sistemas de protección social. Por esta razón autores como Huber y Stephens (2005) han defendido la necesidad de no adoptar el término de régimen de bienestar sino conceptos como “régimen de política social” y Aponte (2012) el de “Estado social” (Aponte, 2012).

La América Latina de los años 40 a los 70 tuvo una dinámica de crecimiento y desarrollo en la cual, las instituciones tenían un papel central. El Estado se encargaba del desarrollo, le correspondía crear bancos, oficinas de planificación, dirigir empresas, permitiéndole transformar la economía, aumentar el empleo en el sector público y crear infraestructura para facilitar la industrialización, entre otras actividades (Iglesias, 2006; Revueltas, 1993). Sin embargo, este tipo de modelo (basado en la sustitución de importaciones) llegó a su fin, dada la crisis que tenía el Estado, cuyo exceso de gasto le generó déficit e inflación¹⁴, por lo tanto, tuvo que “cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado” llegó (Revueltas, 1993: p. 216). En este contexto de crisis, se incorporó el modelo económico neoliberal en la mayoría de los países latinoamericanos y en México, en los años ochenta y noventa,¹⁵ con una política económica orientada más hacia la

¹⁴ La crisis y problemas del Estado durante el modelo de sustitución de importaciones llegó a su fin debido a que: “fue capturado por grupos de corrupción y fue fácilmente dominado por la corrupción y por intereses particulares, por las agrupaciones o partidos políticos, grupos económicos, líderes militares, caudillos o dictadores, los cuales fortalecieron su poder político y económico por la vía del Estado (Iglesias, 2006: p. 10).

¹⁵ En los ochenta y los noventa, período en que se llevaron a cabo reformas económicas y sociales que repercutieron en la privatización de organismos proveedores de servicios públicos.

estabilidad y el control de la inflación, que al crecimiento económico y la creación del empleo.

De acuerdo con Iglesias (2006), con esta política neoliberal se cambió el modelo económico de los países de América Latina, y a recomendaciones del Consenso de Washington propuso lo siguiente:

reducir el papel del Estado en la política económica para dar paso al libre mercado. Lo anterior abrió al comercio internacional, privatizó las empresas nacionales, y eliminó el proteccionismo y el gasto público. De igual forma, se aplicó la reducción del personal burocrático y los gastos sociales (Iglesias, 2006: pp.10 y 11).

En este contexto, el mercado se convirtió en el mecanismo central para la asignación de recursos en la economía, se dio prioridad al sector privado como motor de la economía y minimizó del sector público. Por otro lado, se redujo la prioridad del Estado en los temas sociales (Boltvinik- Damián, 2004; Barba, 2004 y Damián, 2012;).

En esta tesitura, la política económica desde los ochenta hasta la actualidad ha basado su funcionamiento en programas de ajuste macroeconómico dando prioridad a la estabilidad y el control de la inflación, ha promovido la apertura del libre mercado, privatizando empresas nacionales, dejándose de lado al crecimiento económico y la creación del empleo.

Dado el dismantelamiento del Estado para incidir en la reactivación de la economía del país y dadas las crisis financieras que han sufrido los países y el aumento de la pobreza, se empezó a formular políticas públicas y políticas sociales con la finalidad de revertir los efectos causados por el sistema neoliberal. Estas políticas sociales han sido focalizadas y selectivas. Entendiendo por focalizadas aquellas políticas que van dirigidas a un grupo de personas con ciertas características, en este caso, personas que sufren de pobreza y desempleo (Sojo, 1990).

En el cuadro 1 se observan características generales sobre el papel del Estado y de política económica en el Estado de bienestar Europeo y en Latinoamérica con el modelo neoliberal. Estas categorías son aproximaciones generales, sin embargo, cada estado tiene sus características propias dependiendo de su contexto histórico, así como de su tipo de régimen. Como se puede observar en el cuadro, algunos de los elementos más importantes a considerar en cada tipo de Estado es su función reguladora. En los estados de bienestar europeo éste interviene en la economía y controla el libre mercado aparte tiene políticas dirigidas para promover el empleo, la seguridad social, y se hace responsable de su ciudadanía. En los países de América Latina el Estado renuncia a su función de regulador de la economía y generador de empleos, dejando en manos del libre mercado la economía, permitiendo los monopolios y una competencia desigual, aparte no se responsabiliza de su ciudadanía para generar políticas de empleo, y políticas sociales universales.

Cuadro 3. Características generales de la política económica neoliberal en América Latina y del estado social o de bienestar europeo.

Características del Estado Social o de Bienestar Europeo vs/ América Latina		
Tipo de Estado	Papel del Estado.	Características generales de su política económica
Estado de Bienestar Europeo	Interventor	Controla el libre mercado Agente regulador de la economía Promotor del empleo y la seguridad social Responsable del bienestar de sus ciudadanos. Nace en 1945
Modelo económico neoliberal en América Latina	No interventor	Libre mercado No es generador de empleos, dejándose al libre mercado la generación de empleos Competencia desregulada Permite la monopolización Privatizador de empresas nacionales Da prioridad a la estabilidad y el control de la inflación Nace en los ochenta y noventa

Fuente: Elaboración propia a partir de Revueltas (1993), Moreno (2000) e Iglesias (2006).

2.3 La política social en América Latina

La política social en los países de América Latina tiene particularidades que la hacen distinta del Estado de Bienestar Europeo, éstas no son generales, sino focalizadas. En estos países las políticas de bienestar van separadas de la política económica, y su desarrollo en la región es producto de las negociaciones con los gobiernos y los grupos sociales, y no necesariamente con los sindicatos. En Europa las conquistas sindicales incluyen a la población en general y las políticas sociales se aplican sin distinciones. Aún más, cuando en Europa las políticas sociales han seguido fuertes, en el caso de América Latina, los embates de la política neoliberal implementada en los años ochenta del siglo XX, han debilitado el sistema de la política social al dejar en manos de la economía la redistribución del ingreso, el mejoramiento salarial y la incorporación de la clase popular a los mercados de trabajo. Las reformas neoliberales desmantelaron los mecanismos de abasto y subsidios a la alimentación y los esquemas de cobertura en seguridad social, salud y educación, privatizando las instituciones creadas para la atención al bienestar social (Mesa-Lago, 1979; Filgueira, 1998; Barrientos, 2004).

Respecto a la política social en América Latina, Mesa-Lago (2005), clasificó a los países como pioneros, intermedios y tardíos con base en el criterio de la antigüedad de los sistemas de seguridad social y a la amplitud de demandas sociales cubiertas. Este autor catalogó a los países como “pionero-altos” a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguay, cuyos sistemas de protección social surgieron entre 1920 y 1930, y evolucionaron de manera estratificada bajo la influencia de grupos de presión o por iniciativa del Estado (Mesa-Lago, 2005). De igual forma, nombró a otro grupo de países como “intermedio”, agrupando a Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela, quienes entre 1940 y 1950 instauraron sistemas de protección y se caracterizaron por la creación de un instituto general de seguridad social con el objetivo de asegurar a toda la población, aunque cabe destacar que estos países en la práctica sólo incorporaron a los grupos ocupacionales con mayor capacidad de presión. Y

también clasificó como países “tardíos” a El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, los cuales entre 1950 y 1960 también implementaron una política de seguridad social para asegurar una población menor, con prestaciones más bajas (Mesa- Lago, 2005). El análisis de este autor indica que el modelo de protección social estuvo condicionado por la inserción en el mercado laboral y por la capacidad de presión de los sindicatos. La política social no fue de cobertura general, sino focalizada en la clase trabajadora.

En ese mismo sentido, Filgueira elaboró en 1998 una clasificación de la política social mediante tres modelos, los cuales fueron ordenados de acuerdo a la importancia de cada uno de los programas y por los recursos asignados al gasto social. El primero denominado universal estratificado, el cual se caracterizó por la amplia cobertura de los sistemas de protección social en materia de salud, educación y seguridad social, incluye a los países de Chile, Argentina y Uruguay. El segundo, clasificado como régimen dual, formado por México y Brasil, por tener un sistema de protección social basado en la cobertura de salud y pensiones para la población con un empleo formal. El tercero, denominado regímenes excluyentes situando a Guatemala, Bolivia, Honduras y el Salvador, por ser países que han desarrollado tardíamente y en forma fragmentada sus sistemas de protección social (en Uribe, 2011).

Posterior a esta clasificación, Filgueira (2007, 2009) aborda el análisis e incorpora otras dimensiones que dan cuenta de los niveles de desarrollo, alcanzados con las reformas sociales y económicas implementadas desde el modelo neoliberal. Las dimensiones agregadas se relacionan con la desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad, y con la profundidad de la urbanización. Para estas dimensiones establece variables que le permiten comparar la región con otros territorios y plantear una clasificación basada en los grados de desarrollo humano. Este autor reclasifica tres grupos de países, de acuerdo a sus diferentes niveles de desarrollo, “dentro del grupo de los países con alto desarrollo humano aparecen Argentina, Chile, Uruguay y Costa

Rica. En el nivel de desarrollo humano medio, se encuentran México, Brasil, Venezuela, Colombia, Panamá, Perú y Paraguay. Finalmente, se presenta un grupo clasificado como países de desarrollo humano medio-bajo, compuesto por Honduras, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Nicaragua” (en Uribe, 2011: pp. 44-45). La comparación y clasificación realizada por Filgueira muestra las transformaciones ocurridas en las recomposiciones urbanas y las reconfiguraciones intergeneracionales de desigualdad y riesgos de salud, así como entre la familia y el mercado laboral, ocurrido en América Latina. En el estudio señala cómo pese a los cambios, aún permanecen características de los sistemas tradicionales de protección social, como en el caso de los llamados excluyentes, que en la actualidad sus políticas son focalizadas y restringidas (Filgueira, 2009).

Por su parte Martínez, para analizar la política social propone una clasificación basada en el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo del riesgo. Desde esta perspectiva, identifica tres modelos: “el estatal-proteccionista, implementados en Costa Rica y Uruguay; el estatal-productivista, existentes en Argentina, Chile, Brasil y México; y el familiarista, conformado en Ecuador y Nicaragua” (Martínez 2008: p. 99). El estudio aplicado concluye que los modelos de protección latinoamericanos son informales debido a que la población carece de los medios para poder mitigar los riesgos sociales en períodos de crisis económica.

Independientemente de las clasificaciones elaboradas para América Latina, los estudios coinciden en que el objetivo de ampliación plena de ciudadanía no se logró durante el período en que se institucionalizaron los sistemas de protección social, por lo cual, en la mayor parte de los países latinoamericanos se mantuvieron vigentes los modelos estratificados y excluyentes que han favorecido a grupos focalizados de la población mediante dinámicas asistencialistas de forma fragmentada.

Por otra parte, también se distinguen dos tipos de política social, una implementada en el marco del “Estado de Bienestar” y la otra derivada del “modelo neoliberal”¹⁶. Esta diferencia tiene que ver con la profunda modificación de los arreglos sociales y políticos sobre los que se sustentaba el Estado hasta el inicio de la década de los ochenta, con el resquebrajamiento del modelo del Pacto de Dominación Revolucionario, alterando el contenido y la fundamentación filosófica, teórica y política de la política social, en el marco de la crisis, abandono y desaparición del Estado de Bienestar (Barcelata, 2012)

El nuevo enfoque de la política social se orienta hacia la atención de las clases y grupos sociales marginados y en extrema pobreza. Y es un enfoque con un carácter de beneficencia filantrópica, que más que resolver la satisfacción de las necesidades no satisfechas e incorporar a los individuos a otro nivel material de vida, posterga su mejoramiento de modo indefinido y reproduce su pobreza (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Esta política surgida en el marco de una política económica orientada más hacia la estabilidad y el control de la inflación que al crecimiento económico y la creación del empleo ha tenido una política social “ajena al incremento del empleo, el consumo, el salario y la redistribución del ingreso, toda vez que el mercado interno no es prioridad para el funcionamiento de dicho modelo, ni para el crecimiento” (Barcelata, 2007: p. 47).

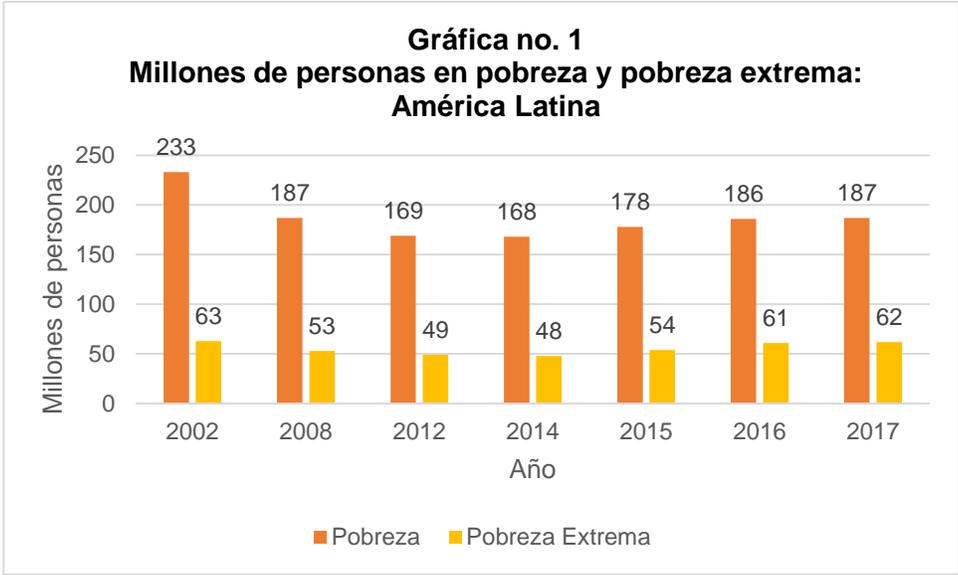
2.4 América Latina y la pobreza

De acuerdo a lo abordado en el apartado anterior, cabe señalarse que en América Latina para lograr la estabilidad macroeconómica, acabar con la marginación, el rezago educativo, la desigualdad y reducirse la pobreza, desde los años noventa se han implementado medidas impuestas por organismos internacionales. Por lo tanto, de acuerdo a los datos proporcionados por la Cepal (2018) de 2002 a 2017,

¹⁶ La primera, el “Estado de Bienestar” incorpora un conjunto de objetivos e instrumentos de alcance muy amplio partiendo del reconocimiento jurídico de las organizaciones populares y la aceptación de una serie de derechos sociales donde el individuo tiene derecho a una “igualdad de oportunidades” y “de resultados; y la segunda, la derivada del “Estado neoliberal” que la considera necesaria para atenuar el impacto negativo del funcionamiento libre de los mercados, en donde lo fundamental es ofrecer una “igualdad de oportunidades” (Barcelata, 2012).

ha habido una reducción en la pobreza, ya que de 45.9 pasó a 30.7% el número de personas que vivían en pobreza, lo que equivale a 15.2 puntos porcentuales menos (Cepal, 2018).

En la gráfica 1 se observa que en el año 2002 de 233 millones de personas en pobreza se redujo a 187 millones de personas en 2017, mientras que en la población en situación de pobreza extrema de 63 millones de personas en 2002 pasó a 62 millones de personas en 2017, es decir, en sólo 1 millón de pobres extremos cambió su situación (Cepal, 2018).



Fuente: Cepal (2018: p. 88). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>.

En el caso de la pobreza en América Latina, lo alarmante es que al clasificar los logros por país, los indicadores muestran un avance menos sustancial. De acuerdo al cuadro 4 los datos aportados por la Cepal (2018) permiten observar a los países en tres niveles: los de mayor éxito, los de resultados moderados y los que no han logrado reducir la pobreza al año 2016.

Los países con el mayor éxito de reducción de número de pobres corresponden a Chile y Uruguay, los cuales tienen las tasas más bajas de pobreza desde 2000 a 2016; Costa Rica, Perú y Panamá obtuvieron resultados moderados en 2016 con

tasas de pobreza entre 20% y 22%; mientras que el resto de los países (Argentina, Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana) tienen tasas de pobreza que superan el 28% y 30% con respecto al 2016 (véase cuadro No 4.).

Finalmente Honduras y México tuvieron poca efectividad en el combate a la pobreza con porcentajes de 65.7% y 50.6% respectivamente. Aún más, México a diferencia de Honduras, que ha mantenido porcentajes altos, de 2012 en adelante elevó en un 20% el número de pobres con referencia a los años 2000 y 2010 en que tenía un porcentaje del 32% (véase cuadro No 4.).

Cuadro No. 4. América Latina: tasas de pobreza

América Latina (18 países): tasas de pobreza según cifras nacionales oficiales, 2000-2016¹⁷ (En porcentajes de personas)						
País	2000	2010	2012	2014	2015	2016
Argentina	23.7	8.6	--	--	--	30.3
Bolivia	48.7	42.4	43.3	39.2	38.6	--
Brasil	32.9	22.1	15.9	13.3	---	---
Chile	19.7	11.7	22.2	14.4	11.7	---
Colombia	50.6	38.5	32.7	28.5	27.8	28.0
Costa Rica	18.1	17	20.6	22.4	21.7	20.5
Ecuador	63.5	37.1	27.3	22.5	23.3	22.9
El Salvador	---	---	34.5	31.8	34.9	32.7
Guatemala	49.1	42	---	59.3	---	---
Honduras	---	---	71.1	68.2	68.7	65.7
México	32.3	32.3	51.6	53.2	---	50.6
Nicaragua	---	---	29.6	---	---	---
Panamá	---	---	26.5	25.8	23.0	22.1
Paraguay	49.1	46.5	31.4	27.2	26.6	28.9
Perú	36.1	19.1	25.8	22.7	21.8	20.7
República Dominicana	---	---	42.2	36.4	31.5	30.0
Uruguay	9.4	8.6	12.4	9.7	9.7	9.4
Venezuela	---	---	21.2	32.6	---	---

Fuente: Elaboración a partir de Cepal (2010) (en Peticara 2012) y Cepal (2018).

Nota 1: Los datos de los años 2000 y 2010 es información de la CEPAL 2010 (en Peticara 2012: p. 6).

Nota 2: Los años 2012 a 2016 es información de la CEPAL (2018: p. 91).

¹⁷ De acuerdo a la Cepal (2018), las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015)

Para el caso de la pobreza extrema (véase cuadro 5) las tasas más bajas corresponden hasta 2016 a Uruguay, Perú, Paraguay, y Chile, con porcentajes de 0% a 5.7%, mientras que las tasas más altas corresponden a Honduras y México con 42.5% y 17.5% respectivamente.

Cuadro No. 5. América Latina: Tasas de pobreza extrema

América Latina (18 países): tasas de pobreza extrema según cifras nacionales oficiales, 2000-2016¹⁸						
País	2000	2010	2012	2014	2015	2016
Argentina	6.6	2.8	---	---	---	6.1
Bolivia	19.8	16.2	21.6	17.2	16.8	---
Brasil	9.3	5.5	5.3	4.2	---	---
Chile	5.1	3.5	8.1	4.5	3.5	---
Colombia	21.9	11.1	10.4	8.1	7.9	8.5
Costa Rica	5.4	4.8	6.3	6.7	7.2	6.3
Ecuador	31.3	14.2	11.2	7.7	8.5	8.7
El Salvador	---	---	8.9	7.6	8.1	7.9
Guatemala	16	14.8	---	23.4	---	---
Honduras	---	---	50.9	44.6	44.7	42.5
México	6.6	8.5	20.0	20.6	----	17.5
Nicaragua	---	---	---	8.3	---	---
Panamá	---	---	11.1	11.1	10.3	9.9
Paraguay	17.1	19.4	7.4	5.5	5.4	5.7
Perú	9.3	2.5	6.0	4.3	4.1	3.8
Rep. Dominicana	---	---	11.1	8.1	6.8	6.1
Uruguay	1.8	1.4	0.5	0.3	0.3	0.3
Venezuela	----	----	6.0	9.5	---	---

Fuente: Elaboración a partir de datos tomados de la Cepal (2010 en Peticara 2012) y Cepal (2018)

Nota 1: Los datos de los años 2000 y 2010 es información de la CEPAL 2010 (en Peticara 2012: p. 6).

Nota 2: Los años 2012 a 2016 es información de la CEPAL (2018: p. 91).

2.5. Antecedentes de la política social de México.

De acuerdo a lo planteado sobre las tipologías del Estado de Bienestar Europeo o la clasificación de políticas en América Latina, no existe una tipología única que abarque las características de la política social implementada en todos los países. Sin embargo, la revisión de algunas propuestas pueden facilitar entender el caso de la política social en México.

¹⁸ De acuerdo a la Cepal (2018), las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015)

2.5.1 Etapas de la política social en México de 1917 a 2018.

Los estudios referentes a las políticas sociales aplicadas en México muestran que ésta se ha articulado en tres etapas. De acuerdo con Brachet (2010), la primera etapa de 1917-1943, abarca el proceso en que se da inicio a la política de seguridad social implementada por los gobiernos posrevolucionarios; la segunda etapa se da entre 1943-1982, considerada como el período de construcción de la base industrial moderna del país; y la tercera etapa a partir de 1982 donde se da paso a una economía abierta con escasa participación estatal.

La primera etapa de 1917-1943, se ubica en el período posrevolucionario, a partir de la definición de los derechos humanos sociales por la Constitución de 1917, la cual estableció los derechos de salud para beneficio de la población (Brachet, 2010). Al final de este período, en 1943 con el presidente Manuel Ávila Camacho, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para brindar atención de salud contra riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, la vejez y la muerte, en beneficio de la sociedad industrial urbana. También se instauró la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) para los individuos sin empleo formal y los más pobres, empero, este servicio sólo era preventivo. De igual forma, se crearon el Instituto Nacional de Vivienda (INV) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahpo), con la finalidad de atender a los sectores populares urbanos y rurales (Brachet, 2010).

Entre 1943-1982, se da la segunda etapa, considerada como el período de construcción de la base industrial moderna del país. Brachet (2010) plantea que en 1958, se fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con la finalidad de ampliar los beneficios de seguridad social. También se construyó toda una red de infraestructura hospitalaria y centros de salud. De acuerdo a Aguilar y Meyer (1994: pp. 240 y 241), explican que estos beneficios se lograron:

como producto del modelo de crecimiento económico basado en la industrialización por vía de sustitución de importaciones, de la supeditación de la agricultura a la industria, la urbanización, que permitieron un crecimiento sostenido del 6% anual en promedio, la estabilidad cambiara y el equilibrio de precios y salarios... La tónica de la vida económica, social y cultural en México fue el cambio, la transformación acelerada e incluso caótica del entorno material y mental de los mexicanos”.

Cabe destacar, que con este modelo de crecimiento económico se logró un cambio y una transformación en el país, sin embargo, el acceso a la seguridad social se otorgó sólo a las personas que tenían un empleo formal, quedando fuera de esta cobertura el resto de la población. A las personas que residían en zonas rurales sólo se les apoyó a través de subsidios al campo, por lo tanto, a pesar de que el modelo de sustitución de importaciones generó un crecimiento económico sostenido, no incluyó a las mayorías en el sistema de protección social (Brachet, 2010; Leco y Bollaina, 2013). Sin embargo, a finales de 1970: “este modelo de protección social entró en crisis debido al inicio de apertura económica al libre mercado, el cual limitó los recursos para la seguridad social” (Leco y Bollaina, 2013: p. 185).

De acuerdo con Lomelí (2007 citado en Uribe, 2011: p. 51): “el acceso a la seguridad social en 1970 se situó en el 23.1% de la población, principalmente urbana.” Si bien, no toda la población pudo acceder al servicio de seguridad social, “fue hasta 1976 que el IMSS implementó sus servicios de atención a la población rural y no asegurada, pero sólo para planificación familiar y para dar servicio médico de urgencias” (Brachet, 2010: p. 189).

Ante las nuevas exigencias sociales y con la finalidad de calmar el malestar social, se empezó a incluir en el discurso gubernamental:

la preocupación por la pobreza, y se implementaron una serie de programas de inclusión a los sistemas de protección social, dentro de ellos: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) en 1973, y la Coordinación

General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977” (Uribe, 2011: p. 51).

El Pider fue un programa descentralizado que buscaba elevar la capacidad productiva de las comunidades rurales, mientras que la Coplamar promovió la estrategia de incluir a los sectores deprimidos del campo y la ciudad a la protección social. Esta última incluyó rubros como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, impactando en una leve disminución de la pobreza rural (Boltvinik, 1997).

Cabe mencionar que estas políticas de seguridad social no pudieron ser universalistas ya que sólo atendieron a los trabajadores con contrato laboral, a sus familiares directos y grupos sociales más marginados. En este sentido, la política social mexicana se tradujo en la concentración de recursos institucionales para la atención de grupos vinculados a las empresas y a organizaciones políticas del partido hegemónico. Como plantea Anaya (2014), el arreglo político actuó mediante un complejo de organismos públicos creados para dar respuesta a las demandas sociales y mantener los niveles necesarios de legitimidad del estado mexicano.

La tercera etapa de la política social abarca de 1982 a los noventa. En los ochenta se profundizó la crisis económica y política que había empezado a manifestarse desde mediados de la década anterior, el crecimiento del 6% logrado anteriormente, ya no se pudo mantener, aun con la alta producción del petróleo. Además, “la desestabilización se manifestó en bajas tasas de crecimiento económico, altas tasas inflacionarias y la consecuente incapacidad del Estado para cumplir cabalmente con sus funciones en materia social” (Uribe, 2011: p. 52).

Por lo anterior, Gorz (1998) y Uribe (2011) plantean que ante dicha problemática se articularon medidas promovidas por el Banco Mundial para redirigir la inversión social según criterios de racionalidad económica, con la reducción del papel del Estado y el fomento de la competencia (entre actores públicos y privados) y la

eficiencia. Por tanto, estas medidas por disposición del Banco Mundial consistieron en lo siguiente:

A través de la selectividad se buscaba la implementación de estrategias de discriminación positiva para los más pobres, de tal manera que los recursos se concentraran en los más necesitados. También se planteó la necesidad de hacer eficiente la política social mediante la descentralización que —se decía— acercaría los policy makers a la población, ayudando a superar la extendida burocratización... Los ajustes estructurales se fundamentaron en los enfoques más conservadores de la economía y en perspectivas como la elección racional. Esta última supone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional y en consideración exclusiva de sus intereses personales (Uribe, 2011: p. 53).

En el año 1982, con la crisis económica que llevó a la devaluación de la moneda, comenzó a reducirse el gasto público, se incrementaron los despidos de trabajadores gubernamentales y se desmontaron programas de protección social como COPLAMAR. Además, el sistema de protección social experimentó varias reformas y una reducción de las partidas presupuestales. Se introdujeron los seguros privados para enfermedad, así como de los sistemas de retiro complementario basados en la capitalización (Lautier, 2004 en Uribe, 2011). Los programas para reducir la pobreza fueron los más afectados. A continuación se presenta el cuadro 6, el cual resume las características de las etapas de la política social en México, de acuerdo a los períodos que se describieron.

Cuadro No. 6. Caracterización de las políticas sociales de 1917 a 2012

Período	Programas	Características de los programas	Indicadores
1917-1943	Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Vivienda (INV) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahpo).	Prestaciones sólo para los trabajadores con empleo formal, por lo que excluía a varios sectores de la población.	---

1944-1981	Ampliación de los centros de atención a la salud. Creación del ISSSTE. Programas como COPLAMAR, PIDER.	Los trabajadores con empleo formal contaban con acceso a seguridad social. El acceso a la seguridad social sólo en el 23.1% de la población (urbana). Subsidios al campo en zonas rurales.	En 1950 el 88.4% de la población de México se encontraba bajo el umbral de pobreza de patrimonio (Leco Tomás y Bollain Parra, 2013: p. 188)
1982 a los noventa	Suspensión de programas como COPLAMAR y programas pilotos para contener la pobreza y desigualdad.	Se gestaron medidas de protección promovidas por organismos internacionales.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las etapas de la política social en México (Brachet, 2010).

2.5.2 La Política social de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

El sistema político mexicano, que había pasado por un largo período de estabilidad, experimentó momentos de crisis política, producto del proceso electoral de las elecciones que le dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari y de los efectos de la nueva política económica implementada desde el gobierno de Miguel de la Madrid (Crespo, 1999).

Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República en medio de un panorama de crisis económica, devaluación de la moneda, cambios en las reformas, conflictos políticos, despidos a los trabajadores gubernamentales, suspensión de coberturas sociales, entre otros. Su ascenso al poder se suscitó dada una fuerte crisis de legitimidad del sistema político, ya que por primera vez en la historia del país se había dado una elección competitiva marcada por el fraude electoral, que debilitó su aceptación social. Sin embargo, con la recuperación económica a mediados de su sexenio y dada la política neoliberal que se venía implementando logró posicionarse y legitimarse en el desempeño gubernamental (Crespo, 1999; Ornelas, 2006).

Al inicio de su gobierno, ante el contexto de crisis política y económica, el gobierno anunció el Programa Nacional de Solidaridad Social (Pronasol), el cual, según el discurso oficial del gobierno, ayudaría a crear los mecanismos para superar la pobreza del país. El programa fue dirigido a pueblos indígenas, campesinos, habitantes de áreas rurales semidesérticas, serranas y zonas marginales de las grandes ciudades para revertir la baja en los niveles de vida (Montalvo, 2013).

El tema de la pobreza fue capitalizado en la agenda gubernamental, al instaurarse como uno de los temas principales en sus discursos y de las acciones implementadas en materia social. Carlos Salinas, si bien en materia económica se encargó de consolidar un sistema de corte neoliberal, su política social lo legitimó como uno de los gobernantes interesados en proponer soluciones a los efectos colaterales del libre mercado (Barajas, 2002; Uribe, 2011).

El programa Pronasol implementado por el gobierno de Carlos Salinas se caracterizó por tener como base la “participación social comunitaria.”¹⁹ Esta forma de ciudadanía organizada se conformó sobre algunas estructuras ya existentes que formaban parte de alguna organización, así como también se fueron armando apresuradamente. Algunos comités nacieron de estructuras del PRI en los municipios y de otras estructuras partidistas. Sin embargo, ante la falta de una ciudadanía participativa y desligada de actitudes corporativas, este sistema fácilmente fue manipulado por el partido oficial y los representantes del gobierno, quienes aprovecharon para brindar los apoyos de manera clientelar con fines electorales (Campos, 1995).

El Pronasol al promoverse como como la panacea para solucionar las desigualdades sociales y para brindar a los ciudadanos las herramientas para competir en el nuevo mercado laboral (Ordoñez, 2002; Uribe, 2011; Montalvo,

¹⁹ El Programa funcionaba a través de los llamados Comités Solidaridad que repartían los recursos del gobierno federal tras recibirlos de delegados estatales que eran nombrados por el secretario de Desarrollo Urbano, y desde 1992 por el titular de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

2013), logró que el presidente Carlos Salinas de Gortari obtuviera legitimidad estatal, ya que a la vez atendía las recomendaciones del Banco Mundial (Golf, 1998). En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social. Con la creación de esta secretaría, se dio un cambio a la política social ya que se dejaría de lado la seguridad social de los trabajadores formales para darles prioridad a las personas en situación de pobreza (Uribe 2011).

El Programa Nacional de Solidaridad se compuso de los componentes básicos: 1) Alimentación; 2) Salud; 3) Educación; 4) Vivienda; 5) Proyectos productivos y; 6) Empleo, los cuales se destinaron de la siguiente forma: “se focalizaron (a recomendación del Banco Mundial) hacia la población más pobre, pero al mismo tiempo se reducían los subsidios otorgados de forma generalizada y clientelar a los mencionados sectores de la población agrupados en las tres confederaciones” (Leco y Bollain 2013: p. 196).

Los componentes (de alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo), se concretaron en la realidad a través de becas a los niños, obras de infraestructura y de desarrollo regional, los cuales se enfocaron en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura de servicios básicos en escuelas, hospitales y centros de salud, y en viviendas; así como equipamiento de sistema de agua potable, alcantarillado, electricidad y construcción de caminos en zonas rurales y urbanas. En cuanto a los proyectos productivos, se dieron apoyos a los cafecultores (productores de café) para la siembra del cultivo, así como también a los pescadores ribereños, a los mineros y jornaleros agrícolas. A la población rural marginada se les otorgó “crédito a la palabra”, el cual consistía en otorgar recursos para satisfacer sus necesidades de autoconsumo y elevar el desarrollo productivo (Rojas, 1992; Campos, 1995).

Para finalizar, cabe señalar que aunque no se realizaron evaluaciones al programa de Solidaridad, de acuerdo a Campos (1995), el Colegio de México diseñó una evaluación piloto al Pronasol en el estado de Zacatecas en 1990 y 1991 con el

objetivo de conocer si hubo una reducción de la pobreza. Dentro de las conclusiones que se obtuvieron fue que los programas de crédito a la palabra y becas a los niños redujeron la pobreza en un 8%, sin embargo, su reducción fue momentánea ya que al desaparecer los subsidios ésta no se redujo. Además, los recursos no llegaron a las regiones más pobres ni a las personas con más carencias, tampoco se promovió la organización de comités en personas pobres, sino más bien, fueron las autoridades las que decidieron dónde ejecutar los proyectos. Algunas de las obras de infraestructura de agua, drenaje, pavimentación y electrificación quedaron incompletas o se desperdiciaron un 30% de los recursos destinados, mientras que otras obras no se realizaron. A parte, las críticas por parte de la sociedad, grupos de izquierda y analistas políticos en general, giraba en torno a que el programa fungía más como una forma de consenso político para permitir hacerse las reformas económicas así como también para fortalecer la imagen presidencial y ganar legitimidad para evitar el declive del PRI (Partido Revolucionario Institucional) (Campos, 1995).

Finalmente, aunque el gobierno de Carlos Salinas haya puesto en marcha la implementación del Pronasol, debido al cambio de modelo económico y a la reducción del papel del Estado, al término de su sexenio dejó a 48 millones 760 mil personas en la pobreza, equivalente a 52.4% de la población total (Inegi, 1994).

2.5.3 Política social de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)

En medio de conflictos políticos, económicos y movimientos armados, se da el cambio de presidente de la República:

En 1994 y 1995, durante la transición del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al de Ernesto Zedillo, la economía de México sufrió un retroceso significativo; aunado a esto, tras la crisis política por el movimiento armado de Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI (entre otros acontecimientos), se pasó por una crisis macroeconómica. Ésta, se desarrolló en diciembre de 1994, generando una caída de

aproximadamente 6% del PIB en el transcurso de 1995; se trataba de la reducción más marcada en la actividad económica en más de cinco décadas (Levy, 2009: p. 35).

En esta coyuntura de crisis económica²⁰ y política, Ernesto Zedillo continuó con el modelo económico neoliberal y con las políticas implementadas del gobierno anterior: “realizó transformaciones en materia de política social, entre las cuales destacan la privatización de las pensiones de retiro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la sustitución del programa Solidaridad por el programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)” (Fournier y Moreno, 1997 en Moreno, Ortiz y Marrufo: p. 70).

Por lo tanto, en medio de este contexto de crisis y con el propósito de disminuir los índices de pobreza, se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), sustituyendo al Pronasol, el cual se concentró en la creación de capital humano, enfocándose exclusivamente en el desarrollo de la familia y el individuo y de esta manera, dejó de lado el desarrollo comunitario local. Sus componentes básicos se fundamentaron en salud, educación y nutrición. En lo referente a salud, se otorgaron servicios mínimos de atención a partir de consultas y pláticas sobre temas relacionados con la salud y nutrición de la familia; en educación se entregaron becas escolares para niños de educación básica a partir de 3º de primaria a 3º de secundaria; y en nutrición, los apoyos fueron en especie y efectivo (Levy 2009 y Hevia 2009). La población objetivo de este programa eran las familias en condiciones de pobreza con hijos menores de 18 años de edad en educación básica y que se encontraran en zonas rurales. La selección de familias beneficiarias consistían en los métodos de focalización al seleccionar primero las zonas marginadas y segundo, al identificar los hogares pobres de la zona (Levy, 2009).

Cabe destacar que con esta política social se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y se implementó el modelo que rige a

²⁰ El número de pobres alcanzó el 69% de la población, la cifra más alta que se ha tenido en décadas.

la política social del país hasta la fecha: condicionar el pago de dinero en efectivo a las familias afiliadas que cumplieran enviando a los niños a la escuela y asistiendo periódicamente a consultas médicas (Hevia, 2009 y Levy, 2009).

Al finalizar el sexenio con todas estas medidas de selección y entrega de recursos en efectivo a las familias beneficiadas, Ernesto Zedillo terminó su administración en el 2000 con 53.6 millones de personas en pobreza y con respecto al gobierno anterior hubo un aumento de 5 millones de pobres (Inegi, 2000).

2.5.4 Política social de la administración de Vicente Fox.

En el año 2000 ascendió al poder por primera vez un candidato de la oposición, del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006), quien decidió mantener en los primeros dos años de su gobierno la política social contra la pobreza que implementó Ernesto Zedillo. En el 2002, Vicente Fox anunció que Progresá cambiaría de nombre al Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades. Sin embargo, “el cambio de administración gubernamental con un partido opositor no significó una ruptura del modelo anterior, ya que esta política social siguió el rumbo de los programas anteriores” (Campillo, 2004: p. 8). Cabe destacar que aunque siguió la misma ruta de Progresá, el programa Oportunidades tuvo cambios de corte administrativo y en materia jurídica. De igual forma, se hicieron adecuaciones en los componentes y objetivos del programa; se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, la cual sería la garante del ejercicio de los derechos sociales, individuales o colectivos, de la superación de la discriminación y la exclusión social así como para regular los derechos a la participación y a la contraloría social; y también se agregaron mecanismos para evitar su utilización con fines político-electorales (Hevia, 2009; Coneval, 2015).

Otros cambios que tuvo Oportunidades fue la ampliación de la cobertura geográfica para los habitantes de las localidades semiurbanas y urbanas²¹; también se incluyeron otros componentes como los apoyos educativos a los

²¹ A los que vivían en zona urbana con menos de cuatro salarios mínimos diarios (Hevia, 2009)

jóvenes que terminaban la educación media superior antes de los 22 años²² (Villaseñor y Cedillo, 2013). De acuerdo con Hevia (2009) y Leco y Bollain (2013) se incluyó el seguro popular dirigido a quienes no contaran con seguro social, además se agregó la cobertura de apoyo a los adultos mayores de 70 años, los cuales recibirían 250 pesos de pensión. Cabe mencionar que la inclusión de los apoyos a adultos mayores no es un componente del programa Oportunidades, ni tampoco se incorporó por recomendación de las evaluaciones; más bien, respondió al contexto político electoral de 2006, dado el reconocimiento y popularidad que tuvieron las pensiones para adultos mayores otorgadas por el gobierno de la ciudad de México con Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y quien sería el principal candidato opositor del PAN en las elecciones presidenciales del 2006 (Hevia, 2009; Leco y Bollain, 2013).

Finalmente, aunque el programa tuvo adecuaciones en sus componentes y objetivos al implementar la cobertura a las zonas urbanas, semiurbanas, a los jóvenes y a las personas de la tercera edad, esto no significó que hubiera una reducción de la pobreza, por el contrario, a pesar de que Oportunidades tuvo un aumento del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos en comparación con el gasto de Progresá (Levy, 2009), al término del sexenio del presidente Vicente Fox, 46.5 millones de personas se encontraban en pobreza, por lo que con respecto al gobierno de Ernesto Zedillo que terminó con 53.6 millones de pobres, hubo una disminución de más de 7 millones de personas en pobreza (Inegi, 2006).

A continuación se presenta el cuadro 7, en el cual se resumen las características, los apoyos otorgados y población objetivo de los programas puestos en marcha desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari al de Vicente Fox Quesada, así como la población en pobreza para cada gobierno mencionado.

²² Estos apoyos incluidos en Oportunidades consistían en entregar un incentivo a los jóvenes afiliados a la vertiente "Jóvenes con Oportunidades" (Hevia, 2009)

Cuadro No. 7. Características de los programas de combate a la pobreza a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (1989-2012)

Programa	Caracterización	Apoyos otorgados	Población objetivo	Población en pobreza al terminar el sexenio
Pronasol- Carlos Salinas	Se caracterizó por tener como base la "participación social comunitaria" y entrega en especie.	Apoyos entregados en especie en zonas marginales, sobre todo en comunidades rurales. Se dio apoyo al campo y en materia de alimentación y salud.	Población de zonas rurales, pueblos indígenas, campesinos, habitantes de áreas rurales semidesérticas, serranas y zonas marginales.	48.7 millones de personas en pobreza
Progresá – Ernesto Zedillo	Se pasó de la entrega en especie, a la entrega de dinero en efectivo.	Entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa siempre y cuando se enviara a los niños a la escuela, así como asistencia periódica de toda la familia a consultas médicas.	Focalización. Selección de zonas marginadas e identificación de personas en pobreza para brindar apoyo a familias con hijos menores de 18 años.	53.6 millones de personas
Oportunidades- Vicente Fox	Entrega de dinero en efectivo a las familias: se ampliaron los apoyos a educación, salud y nutrición. En materia de salud se intentó abarcar a toda la población sin acceso.	Entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa. Se incrementan los apoyos educativos, otorgándose a los jóvenes para que concluyan la educación media superior. Se otorga dinero en efectivo a personas mayores de 70 años.	Zonas rurales, marginadas, localidades urbanas y semiurbanas. Jóvenes menores de 22 años y adultos de 70 años y más beneficiados.	46.5 millones de personas

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura Santiago, Levy, 2009; Montalvo, 2013; Villaseñor y Cedillo Morales, 2013 y CONEVAL.

Como resumen sobre este capítulo se observa que en México se inició con un sistema de protección social fragmentado a partir de la creación del Seguro Social en 1943, el cual consistió en asegurar y dar servicios de salud a la población con trabajo formal, quedando en desamparo la población rural y sin trabajo formal. Con el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y dado el neoliberalismo, la forma de asistencia social cambió y se generaron políticas sociales a través del Pronasol para atender a las familias de zonas rurales y en situación de pobreza. Sin embargo, también estas políticas fueron fragmentadas ya que en realidad no proporcionaban la atención a toda la población pobre, y aparte la política no fue universal. Por tanto, a pesar de que se invirtió en programas sociales, al final del

gobierno de Carlos Salinas habían 48.7 millones de personas en pobreza. En los gobiernos de Zedillo y Fox se da continuidad a la política social, solo cambiando de nombre y la forma de operar. A partir de Ernesto Zedillo se empezaron a dar los apoyos directos (transferencias económicas) a las familias y en efectivo, continuando con esta directriz Fox y los siguientes presidentes. Sin embargo, con Ernesto Zedillo el número de pobres aumentó, de 48.7 millones de personas en pobreza en 1994 pasó a 53.6 millones de personas al término de su sexenio. Durante el gobierno de Fox, hubo una disminución de sólo 7 millones de personas en situación de pobreza ya que finalizó su sexenio con 46.5 millones de personas pobres. Esta reducción se puede notar debido a que en su gestión implementó programas de becas para jóvenes, apoyos a personas de la tercera edad, y se empezó a atender a la población pobre de las zonas urbanas y semi urbanas. Sin embargo, cabe resaltar, que esta disminución de pobres no es permanente ya que con las crisis económicas las personas vuelven a caer en riesgo de pobreza como en el año 2008 (véase el siguiente capítulo 3). Aparte, de acuerdo a cifras de la Cepal, México es de los países donde sus gobernantes no se preocupan por los alarmantes índices de pobreza ni tampoco tienen interés para que cambie la situación económica de las personas a través del aumento de salarios, redistribución de la riqueza, así como generando empleos y bajando los costos de la canasta alimenticia, por lo tanto, sus políticas no son dirigidas eficazmente a la población que realmente lo necesita (a pesar de que éstas son focalizadas) ni tienen el propósito de combatir la pobreza, sólo la han logrado contener, ya que México es el país con las tasas más altas de pobreza, de 2000 a 2016 ha ido en aumento con 32.3% pasó a 50.6% respectivamente (Cepal, 2018).

En el capítulo siguiente se presenta el funcionamiento de la política social, en específico del Programa de Oportunidades del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012).

Capítulo 3. El Programa de combate a la pobreza “Oportunidades” durante la administración de Felipe Calderón.

En el apartado anterior se ha analizado que la pobreza como problema social y de Estado ha aumentado en países como México debido a las deficiencias del modelo económico neoliberal, el cual ha provocado desigualdades sociales dentro de la población dadas las crisis económicas e inflación. Por otra parte, pese a las crisis y falta de oportunidades, los gobiernos no se han interesado por impulsar a través de la política social los derechos sociales a sus ciudadanos ni proveerlos de bienestar y de acceso a una vida digna. En esta perspectiva, la política social se traduce en un conjunto de mecanismos y dispositivos sociales estatales, que son identificados como indispensables para asegurar el bienestar humano, garantizar los derechos sociales y combatir la pobreza. En esta tesitura, el presente apartado analiza el programa Oportunidades del gobierno de Felipe Calderón y su incidencia en la reducción de la pobreza.

3.1 Programa Oportunidades 2007-2012

3.1.1 Breve contexto político del gobierno de Felipe Calderón

De igual forma que los gobiernos subsecuentes a Carlos Salinas (Ernesto Zedillo y Vicente Fox), el gobierno de Felipe Calderón dio continuidad a la política neoliberal implementada desde los años ochenta, por lo cual retomó el programa Oportunidades de su antecesor. Sin embargo, a inicio de su sexenio, a diferencia de los anteriores presidentes que iniciaban su mandato con el respaldo popular, éste atravesó una serie de conflictos que opacaron la legitimidad del gobierno y afectaron su gobernabilidad durante el sexenio. Primero enfrentó un conflicto poselectoral, en donde la oposición con el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, lo acusó de haber ganado las elecciones mediante un fraude electoral, por lo que exigió el recuento de los votos. Por otra parte, durante todo el sexenio, Felipe Calderón emprendió la lucha contra

el crimen organizado. Para ello, el gobierno federal implementó la “Estrategia Nacional de Seguridad”, que consistió en declarar la guerra a las bandas de narcotraficantes, lo que desató la violencia entre criminales, policías y militares en un combate sin control que dejó aproximadamente 121 mil 35 muertes violentas (Lara, 2018). Por otra parte, la política económica no tuvo los efectos esperados, el país padeció la recesión económica del 2008 y la crisis mundial del 2009, arrojó cifras económicas negativas (Coneval, 2012). El discurso de Felipe Calderón de ser el presidente del empleo se opacó al no lograrlo. Por otro lado, su política social no tuvo éxito ya que aumentó el número de pobres a lo largo del sexenio.

Durante el período sexenal de 2007-2012, el gobierno federal continuó con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En el Plan Nacional de Desarrollo, propuso como eje de acción en su política social dotar a los individuos de elementos que les permitieran alcanzar igualdad de oportunidades en el acceso laboral y social.

El objetivo era reducir la pobreza extrema mediante la ampliación de las capacidades de los grupos vulnerables para que todos los mexicanos mejoraran significativamente su calidad de vida mediante el acceso garantizado a alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo (Presidencia de la República, 2007).

3.1.2 Principios rectores, población objetivo y beneficios otorgados.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) en materia de política social el gobierno se planteó como objetivo “disminuir en un 30% el número de pobres; para lograrlo propuso con esta política romper el círculo vicioso de la desigualdad y la exclusión de oportunidades para el desarrollo, puesto que desde la visión del gobierno éstas eran las causales de que la pobreza se transmitiera generación tras generación” (Presidencia de la República, 2007: p. 149).

Por otra parte, la política social del gobierno federal contempló los siguientes objetivos:

mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, 2008: p. 9).

Los principios rectores de esta política social, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo fueron (Presidencia de la República, 2007: pp. 144- 145):

Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos así como utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno y; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitieran resolver el problema y desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno buscando una cobertura eficiente de los beneficiarios.

La población objetivo del programa se caracterizó en beneficiar a los hogares que contaran con un ingreso per cápita menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada; así como en apoyar a las familias que carecían de trabajo formal en áreas rurales y urbanas.²³ El programa benefició entre 20 y 25 millones de mexicanos en pobreza, lo cual constituyó el 20% y 24% de la población total del país (Coneval, 2012).

El gobierno de Felipe Calderón anunció los beneficios que se habían otorgado y a cuanto ascendían por familia los recursos:

éste programa ha buscado beneficiar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar

²³ En los gobiernos de Salinas y Zedillo el programa se dirigía a hogares de zonas rurales.

sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, así también apoya a los hogares otorgando becas educativas, servicios de salud, suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas, y con ayuda económica adicional. Sumados todos los apoyos, cada una de las familias de Oportunidades recibe entre 500 y 2 mil pesos al mes y a partir de 2010 se benefició a habitantes en situación de pobreza en las zonas urbanas (Presidencia de la República, 2010: p. 26).

Por otra parte, el gobierno federal trató de insertar en el marco de una política social acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación focalizándolas en las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema. De acuerdo al discurso gubernamental el programa tendría el éxito que los demás no lograron alcanzar, ya que a diferencia de los otros “ésta no sería una política de corte clientelar, sino con objetivos concretos para reducir la pobreza. En ese contexto los programas de política social puestos en marcha durante el gobierno de Calderón se fueron ampliando y fortalecieron los que ya existían”²⁴ (Presidencia de la República, 2012: p. 417).

Los apoyos otorgados durante el gobierno de Felipe Calderón para el programa Oportunidades fueron de tres tipos: apoyo para la alimentación, para la salud y para la educación. A este respecto estos consistieron en:

1. Apoyos alimentarios (dinero en efectivo, y entrega de suplementos alimenticios) para elevar el estado de nutrición de las familias beneficiarias con énfasis en los niños, mujeres embarazadas y en período de lactancia.
2. Acceso a un Paquete Básico de Salud con el fin de mejorar la salud y nutrición de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante la prevención, promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades, así como el cuidado y control de los principales padecimientos.
3. Becas en efectivo a los hijos de familias beneficiarias que estudiaban primaria, secundaria y media superior (Coneval, 2012: p. 96).

²⁴ Dentro de los programas que ya existían destacan: Oportunidades; Seguro Popular de Salud; Programa de Apoyo Alimentario; Becas para Educación Superior; Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Abasto Rural; Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad; Fondos Regionales Indígenas; e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, entre otros (Presidencia de la República, 2012: p. 417).

El cambio que se percibe en estas políticas, en referencia a los gobiernos anteriores, se centra en el aumento de los apoyos así como en la creación de un padrón único de beneficiarios. También se trató de fomentar una corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y las familias afiliadas, por lo que se continuó con la focalización así como con la exigencia para que los afiliados al programa mandaran a sus hijos a los centros educativos y de salud. A continuación se presenta en el cuadro 8 un resumen con los apoyos otorgados por Oportunidades a las familias afiliadas al programa. Los apoyos otorgados que a continuación se muestran fueron dirigidos a la población afiliada al programa Oportunidades residentes de zonas rurales y urbanas en situación de pobreza.

Cuadro No. 8 Apoyos otorgados por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa mediante el Programa Oportunidades

Apoyos otorgados Oportunidades	Beneficiarios
Entrega de suplementos alimenticios	<p data-bbox="927 1087 1382 1157">Hogares de zonas rurales y urbanas pobres.</p> <p data-bbox="927 1192 1382 1297">Para poder recibir estos beneficios las familias debían estar afiliadas al programa.</p>
Entrega de becas de nivel primaria, secundaria y media superior	
Consultas médicas mensuales	
Control de nutrición a menores de 5 años	
Apoyo a mujeres embarazadas y en lactancia	
Apoyos monetarios a personas de 70 o más años de edad	
Transferencias económicas a las familias	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de gobierno de Felipe Calderón, 2007-2012.

Cabe destacar que el Programa Oportunidades de 2006 a 2012 mantuvo una permanente actualización de su padrón de beneficiarios y de sus apoyos. En el cuadro 9 se observan los beneficios que se ofertaron por año durante todo el período gubernamental de Felipe Calderón Hinojosa a las familias afiliadas al programa. En 2007 y 2008 se apoyó con 50 pesos en efectivo para gastos de energía eléctrica o gas en las comunidades rurales. Las consultas de salud, control de nutrición a los menores, becas y transferencias monetarias se otorgaron a las familias y personas de 70 o más años de edad. Los pagos inicialmente

fueron de 500 pesos hasta llegar a 830 pesos mensuales (entregándose bimestralmente) en el 2012. Finalmente, Oportunidades se amplió en las zonas urbanas a partir del 2009 (Presidencia de la República, 2008 y 2012).

Cuadro No. 9. Resumen de los apoyos y transferencias otorgadas del “Programa Oportunidades” 2007-2012.

Apoyos otorgados y transferencias económicas del programa Oportunidades por año.						
Beneficios	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Apoyo mensual de 50 pesos en efectivo para la energía eléctrica o gas en zonas rurales.	X	X				
Servicios de salud, becas, suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas	X	X	X	X	X	X
Apoyos monetarios a personas de 70 o más años de edad	X	X	X	X	X	X
Transferencias económicas por familia beneficiada (montos mensuales)	De 500 a 2 mil pesos	655 pesos	De 500 a 2 mil pesos	728.8 pesos	807 pesos	830 pesos
Ampliación del programa Oportunidades en zona urbana.			X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012).

Nota: La “X” significa que en ese año se dio el beneficio mencionado, las celdas vacías indican que no se otorgaron los apoyos señalados.

De acuerdo con Hevia (2009), la diferencia del programa con los implementados en gobiernos anteriores es que en los gobiernos priistas la falta de controles permitieron el uso clientelar por parte de los gobernadores, gobierno federal y de los partidos políticos. En el caso de Fox, se buscó corregir en parte esta deficiencia²⁵, así como se desarticulaban las organizaciones comunitarias y de los gobiernos estatales en todo el proceso de operación, la cual con Calderón llevó a fortalecer y crear mecanismos de control con la finalidad de ir contrarrestando este uso de las políticas para beneficios clientelares, por lo cual el control quedó en manos de la secretaría encargada del programa, dependiente de la presidencia, (Hevia, 2009).

Por otro lado, dentro de los cambios que buscaron eliminar las deficiencias del programa se encuentran:

²⁵ Cabe mencionar que: “en el año 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. La primera, además de garantizar el derecho al desarrollo de los más pobres, contiene candados de financiamiento para los programas sociales, y regula los derechos a la participación y a la contraloría social, centrales para el fortalecimiento de la ciudadanía. La segunda incluyó la creación de políticas de fomento a las OSCS; la constitución de un Consejo Técnico permanente; y el reconocimiento legal al sector” (Hevia, 2009: p. 51).

en primer lugar, se determinaba la localidad rural que sería beneficiada por el programa a partir de la información censal y de que contara con la infraestructura adecuada para cumplir con las corresponsabilidades (escuela y centro de salud). Una vez elegida se enviaba a un cuerpo de entrevistadores, quienes censaban el 100% de puntajes, se seleccionaba a las familias favorecidas, las cuales integraban un padrón de beneficiarios. Este padrón representó, por vez primera en la política social mexicana, un mecanismo de gestión confiable, y el hecho de que fuera público ayudó en el proceso de transparencia y apartidismo que el programa quería llevar a cabo (Hevia, 2009: p. 1).

Por otra parte, para la implementación del Programa Oportunidades, el gobierno decidió medir la pobreza e identificar los tipos de pobreza de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población, así como incluir otras vertientes de apoyo social, y ampliar la geografía territorial para abarcar los municipios más pobres del país (Diario Oficial de la Federación, 2006). De esta forma, se buscó tomar decisiones con bases sólidas de los programas existentes de superación de la pobreza, por lo que también a diferencia de los gobiernos anteriores, se sometieron las evaluaciones a instituciones académicas y no gubernamentales para conocer los resultados del programa en el combate a la pobreza (Hevia, 2009).

3.1.3 Indicadores del Programa Oportunidades y su relación con el aumento del presupuesto

El presidente Felipe Calderón promovió ante el congreso federal la ampliación de los recursos destinados para los programas sociales, en especial para Oportunidades, el cual cada año fue el que recibió mayor aumento de los recursos destinados al combate a la pobreza ya que en el 2007 de 44,993 millones de pesos aumentó a 63,873 en 2012 (Presidencia de la República, 2012). Como la superación de la pobreza implica variables como oportunidades de empleo y crecimiento económico, entre otros elementos de carácter cultural y social, que el

presupuesto de la política social aumentara permitió al gobierno ampliar el número de beneficiarios debido a las crisis económicas que se presentaron a lo largo del sexenio, principalmente la crisis económica mundial de 2008, que afectó los empleos y precios de la canasta básica (Presidencia la República, 2012; Coneval, 2012).

En este sexenio se registró un aumento del padrón de beneficiarios “de 20 millones de personas en 2007 pasó a 23.2 millones en 2012, alcanzando su máximo histórico en 2009, con 26 millones de personas inscritas al programa” (Coneval, 2012: p. 57). Dentro de lo negativo es importante recalcar que si bien para 2012 se redujo el número de inscritos en el programa, respecto a 2009, ello no fue porque el programa tuviera éxito en la reducción de personas en pobreza, sino porque el gobierno decidió aumentar los apoyos individuales a costa de disminuir el padrón de beneficiarios, pues en sí, al término del sexenio los pobres aumentaron a 53.3 millones, lo que significó 4.5 millones más de pobres que en 2008 (Coneval, 2012).

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, en cuanto a inversión, se interesó por fortalecer el programa Oportunidades, muestra de ello es el aumento presupuestal que se realizó a lo largo del sexenio y la ampliación de los apoyos a los beneficiarios. Sin embargo, como anteriormente se planteó, la pobreza como problema estructural no puede combatirse sin un plan integral que impacte en la economía del país, por lo cual la amplitud de recursos no tuvo éxito en reducir el número de pobres.

Por otra parte, el presupuesto aprobado para la superación de la pobreza a través de un conjunto de acciones y programas en beneficio de la población y las zonas con las más grandes carencias fue aumentando cada año durante el sexenio. El programa benefició entre 20 y 25 millones de mexicanos en pobreza, lo cual constituyó el 20 y 24% de la población total del país. El conjunto de los programas de combate a la pobreza se integró por: Oportunidades, Programa 70 y más,

Seguro Popular, Caminos Rurales y Financiamiento, Subsidio Federal para la vivienda, entre otros, con los cuales, el gobierno federal transfirió los apoyos para la población definida en pobreza (Presidencia de la República, 2009).

A continuación se presenta el cuadro 10 en el cual se puede observar el presupuesto destinado al programa Oportunidades, el porcentaje invertido en gasto federal destinado al combate a la pobreza respecto al PIB y el total de la población beneficiada anualmente durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

El presupuesto ejercido para la superación de la pobreza de 2007 a 2012 tuvo un incremento del 62%. Aumento que también se vio reflejado con respecto al PIB, ya que de 1.4% en 2007 éste alcanzó el 2% en 2012. Como se puede notar, el aumento en el presupuesto se dio desde el primer año de gobierno, puesto que de 194,776 millones de pesos en 2007, en 2008 se elevó a 240, 412 millones de pesos, lo que significó un 26.6% más respecto de 2007 (cuadro 10).

Con respecto al programa Oportunidades, inició con una inversión de 44 millones 993 mil pesos y en 2012 contó con un presupuesto de 63,873, es decir, tuvo un aumento de casi 20 millones de pesos al finalizar el sexenio. De 2007 a 2009 no tuvo aumentos significativos, puesto que sólo aumentó a 8 millones de pesos más el presupuesto. En 2010 con respecto al 2009 tuvo un aumento de 9 millones de pesos manteniéndose estable hasta el 2012 (cuadro 10).

Con respecto al comportamiento del porcentaje invertido en gasto federal destinado al combate a la pobreza respecto al PIB, se observa que en el 2007 la inversión fue de 1.4% y que en el 2009 tuvo un aumento al 1.9%, para el 2012 el porcentaje del PIB fue de 2.0%, logrando un aumento en el sexenio de 0.6% (cuadro 10).

Con respecto a la población beneficiada y porcentaje de la población beneficiada se observa que en el 2007 en la gestión de Felipe Calderón fue de 20 millones, lo que representaba el 18.9% de la población total. Para los años 2008 y 2009 es en donde se alcanzó el mayor número de beneficiados del sexenio, aumentando a 25 y 26 millones, lo que significó el 23.4% y 24.2% de la población total del país. Si bien al correlacionar el aumento del presupuesto que año con año fue a la alza, se puede notar que 2011 y 2012 representaron una baja porcentual en el número de beneficiados aun cuando las personas en situación de pobreza a nivel nacional siguió en aumento (cuadro 10).

Cuadro No. 10 Indicadores que muestran la evolución del Programa Oportunidades para combatir la pobreza de 2007 a 2012 (deflactado a precios 2012).

Año	Gasto federal para la superación de la pobreza, (millones de pesos de 2012)	Presupuesto para el programa Oportunidades (millones de pesos de 2012)	PIB constantes (millones de pesos de 2012)	% del PIB (gasto federal para la superación de la pobreza)	Población beneficiada	% de población beneficiada
2007	194,776	44,993	14,384,691	1.4	20,000,000	18.9
2008	240,412	49,309	14,537,107	1.7	25,000,000	23.4
2009	266,475	52,683	13,798,935	1.9	26,000,000	24.2
2010	292,455	61,730	14,296,810	2.0	25,600,000	23.1
2011	291,090	61,188	15,059,264	1.9	23,200,000	21.1
2012	317,077	63,873	15,626,907	2.0	23,200,000	20.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados de los informes anuales de gobierno de Felipe Calderón (2007-2012), Censo de población, Coneval.

El aumento en el presupuesto para la política social no implicó elevar el número de beneficiarios, sino que los apoyos aumentaron para quienes ya estaban dentro del programa. La política de focalización tuvo poca incidencia en el combate a la pobreza, puesto que ésta beneficia a un sector y deja desprotegido a otro, que luego cae en la misma circunstancia de pobreza producto de las crisis económicas y la falta de empleo.

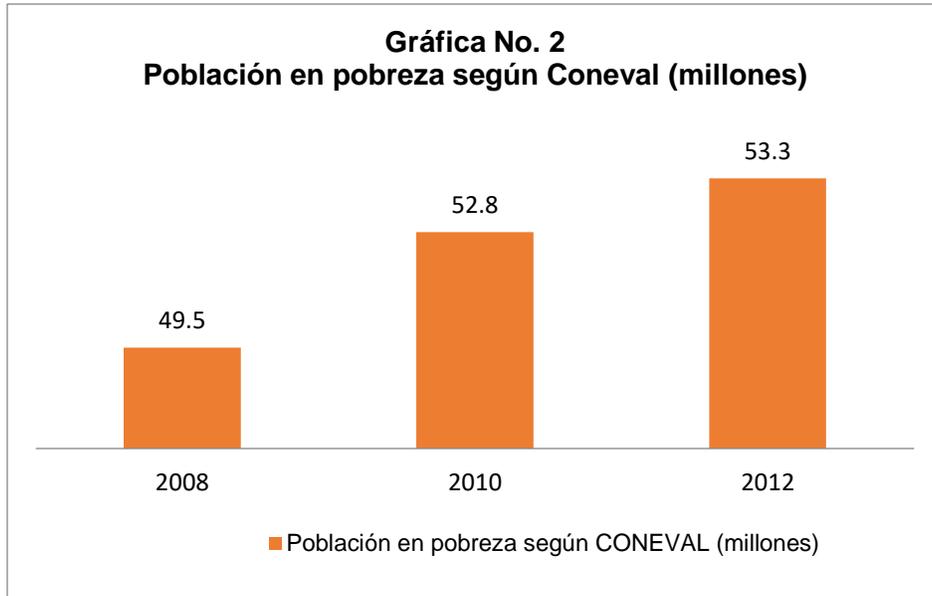
3.2. Población en pobreza: resultados del Coneval

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un organismo que empezó a presentar los resultados de la medición de la pobreza en México a partir del 2008 y su “objetivo es dar a conocer los cambios en cada una de las dimensiones que componen la pobreza tanto a nivel nacional como para cada entidad federativa” (Coneval, 2012: p. 10). Por tanto, a través de este Consejo se evalúa la política social que implementa el gobierno federal en México, y muestra cómo inciden los programas sociales en el combate a la pobreza.

Con respecto al sexenio de Felipe Calderón (2007-2012) a través del programa Oportunidades se entregaron transferencias monetarias directas y condicionadas a la asistencia a unidades de salud de todos los miembros de los hogares beneficiarios y a la asistencia a la escuela de los niños y jóvenes en edad de cursar algún grado entre tercero de primaria y tercero de secundaria, además por el permanente monitoreo de procesos operativos (Presidencia de la República, 2012; Coneval, 2012).

Para recibir estos apoyos, las familias tenían que pertenecer a Oportunidades dándose prioridad a los hogares de áreas rurales, por lo que se propuso mejorar los niveles de salud y de educación de todos los miembros beneficiarios teniendo como intención que los niños pertenecientes al programa, al llegar a su edad laboral pudieran lograr insertarse en fuentes de trabajo (Coneval, 2012).

Con respecto a la población en pobreza, al inicio de la gestión de Felipe Calderón la población en pobreza se encontraba en 49.5 millones de personas y para el año 2010 aumentó a 52.8 millones según Coneval. Al término de la administración del presidente en 2012 el total ascendió a 53.3 millones de pobres (véase gráfica 2).



Fuente: Coneval (2018: p. 22). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf

Por otra parte, de acuerdo a este Consejo, de 2008 al 2012 la dimensión económica medida mediante el ingreso de las familias no mostró un avance significativo que permitiera que las familias pudieran tener la capacidad de adquirir los bienes y servicios necesarios para tener una vida mejor, producto de las crisis económicas y de la falta de empleos en el país. Según los datos del Coneval, al concluir la administración de Felipe Calderón, en el 2012 las entidades con mayor población en situación de pobreza fueron el Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Jalisco, el Distrito Federal y Guanajuato; juntas, estas siete entidades concentraron poco más de la mitad de la población pobre del país, es decir 27.3 millones de pobres (CONEVAL, 2014). Por lo tanto, de acuerdo a las evaluaciones del Coneval, en términos de reducción de la pobreza, el Programa Oportunidades tuvo muy poco éxito.

Por otro lado, la pobreza extrema afectó a 11.5 millones de personas; y sólo los estados de Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla y el Estado de México acumularon más de la mitad del total de pobres extremos equivalentes a 5.9 millones. Los estados que presentaron porcentajes más altos de pobreza en 2010, respecto a su población total, fueron: Chiapas (78.5), Oaxaca (67.0), Guerrero (67.6), Puebla (61.5), Tlaxcala (60.3) Zacatecas (60.2), Tabasco (57.1) y Veracruz

(57.6) (Coneval, 2014). Para el 2012, aun cuando los apoyos económicos se ampliaron, fue muy poca la reducción en el número de individuos en pobreza.

La población que recibió los apoyos económicos si bien era la más pobre, también fue la que durante largo tiempo ha funcionado como reserva de apoyo electoral para los partidos políticos. En los sexenios anteriores a la transición partidista y al período de Calderón, estas personas fueron condicionadas para recibir los recursos del programa desde el gobierno a cambio de apoyar en las campañas electorales (Fox, 1994; Cornelius, 2002; Schedler, 2004; Díaz Cayeros, 2007 en Hevia, 2010). En ese aspecto, de acuerdo a Hevia (2009) desde el gobierno de Fox hasta el de Calderón, se buscó erradicar prácticas clientelares, generando candados para evitar el uso político del Programa:

la selección de localidades y de beneficiarios por medio de información estadística y confiable; la creación de un padrón público de beneficiarios; la entrega de los apoyos económicos por medio de las instituciones financieras; y la prohibición de entregar recursos o incorporar beneficiarios en épocas electorales. A esto se sumó corregir el proceso de intermediación de organizaciones y líderes comunitarios, así como de las autoridades municipales que se habían prestado al juego clientelar. El argumento era válido, en general, las organizaciones campesinas y las autoridades locales respondían todavía al modelo corporativo-autoritario, por lo cual fue mejor establecer instancias de comunicación directa entre los beneficiarios y el gobierno. Si bien en esto se avanzó, la centralización del programa permitió el control del gobierno federal en la ejecución de los programas sociales, dejando de lado a los intermediarios. Si bien es poco, lo que en la actualidad existe documentado acerca del uso clientelar del Programa Oportunidades, eso no significa que no existan los intentos de manipulación (Levy y Rodríguez, 2005, citado por Hevia, 2009: p. 64).

De acuerdo a Vizarratea (2013), los programas sociales también fueron utilizados por los gobiernos panistas para las campañas políticas, con Josefina Vázquez Mota como secretaria de desarrollo social, se integró información del padrón del programa Oportunidades y de los censos de población de los años 2000 y 2005 en beneficio del Partido Acción Nacional y de la campaña electoral de Felipe

Calderón Hinojosa. Como plantea Damián (2004), mientras en México siga existiendo una pobreza generalizada y el acceso a los programas sociales no sea un derecho conocido y exigible, los beneficiarios de los programas, generalmente la población más pobre, votará agradecida por los partidos que, de acuerdo con su entender, los han ayudado a mejorar momentáneamente su condición económica.

3.3 Percepción ciudadana de las políticas del gobierno de Felipe Calderón

Ante la falta de estudios de percepción ciudadana, que evalúen exclusivamente los programas de combate a la pobreza, en esta investigación se buscó analizar información de encuestas sobre la percepción de temas en los que el gobierno aplicó programas de gobierno, incluidos dentro de ellos la política social. Estas encuestas permiten analizar la percepción social sobre el combate a la pobreza durante cada sexenio analizado, así como la aprobación o fracaso de los programas Oportunidades y Prospera. A continuación, se plasman encuestas sobre el desempeño del período de Felipe Calderón.

3.3.1. Encuestas de desempeño del Gobierno Felipe Calderón Hinojosa: 2012.

En este apartado se analizan las encuestas realizadas por las encuestadoras nacionales “Parametría” y “Mitofsky” publicadas en portales de internet así como en algunos medios de comunicación como los periódicos “El Universal” y “Excélsior”. Estas encuestas que se presentan tienen la intención de mostrar la opinión de la gente acerca del desempeño de Felipe Calderón tanto en temas sociales, de seguridad y económicos.

Es importante agregar que estas encuestas son muestras de diversos sectores de la población y su metodología intenta garantizar que los resultados obtenidos sean la radiografía de lo que opinan los ciudadanos de todo el país en ese momento, de igual forma estas no se focalizaron en la población beneficiada por los programas sociales, sino en la opinión del desempeño gubernamental que incluye otras

variables como generación de empleos, inseguridad, combate al narcotráfico, combate a la corrupción, reformas, entre otras. En este apartado se tomaron las encuestas sobre aquéllas preguntas que están relacionadas con la política social para combatir la pobreza. A continuación, se presentan las encuestas.

Encuestas Parametría

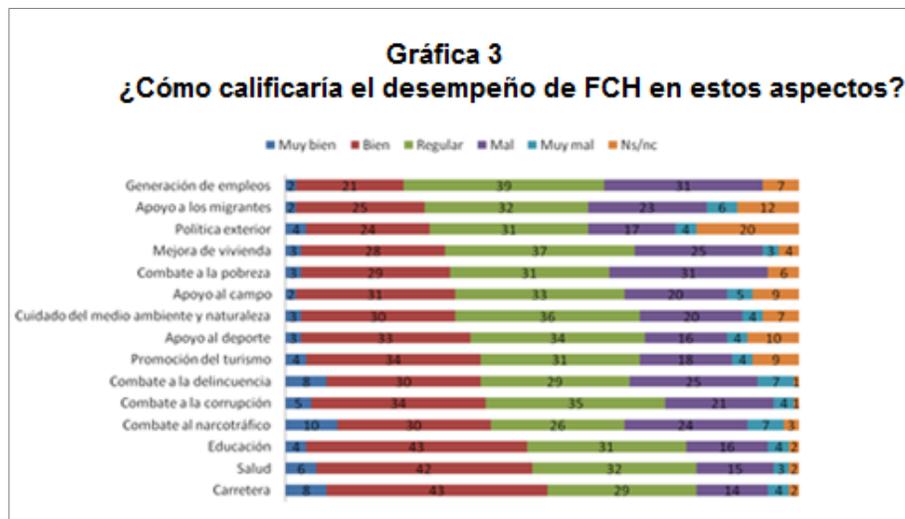
La encuestadora Parametría por su parte, realizó un sondeo al fin del sexenio de Felipe Calderón para evaluar su gobierno, esto con la finalidad de medir la opinión de la población respecto a su aprobación o desaprobación del gobierno. A continuación se presenta el tamaño de la muestra, selección de la muestra y fecha del levantamiento:

Tamaño de la muestra: 1,000 mexicanos mayores de 18 años con credencial para votar, residentes en el territorio nacional y aplicado en viviendas particulares. La fecha de levantamiento se realizó del 24 al 28 de febrero de 2012. Para la selección de la muestra se utilizó como unidad de muestreo el listado de las secciones electorales por el IFE, mediante muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño de la muestra, con un nivel de confianza estadística de 95% y un margen de error de (+/-) 3.1% (Parametría, s.f).

Las preguntas de la encuesta Parametría (2012) fueron las siguientes: 1.-¿En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realizó su trabajo el presidente Felipe Calderón?, 2.-¿Cómo calificaría el desempeño del gobierno del presidente Felipe Calderón en los siguientes aspectos?, 3.-¿En la actual guerra contra el narcotráfico quien cree que va ganando, ¿el gobierno o el narcotráfico?, 4.-¿Cómo calificaría el gobierno de Felipe Calderón en materia de salud?, 5.-¿Cómo calificaría el gobierno de Felipe Calderón en materia de generación de empleo?, 6.-De las siguientes frases de Campaña que usaron los candidatos y partidos en la elección de 2006, ¿dígame cuales recuerda y si ha sido cierta o no la frase?.

De las 6 preguntas resultó de interés para esta investigación, la número 2, ya que mide la percepción de la gente respecto a los rubros de sus políticas en general de manera comparada entre ellas. Esta pregunta permite observar los parámetros de percepción social respecto al quehacer gubernamental.

En la gráfica 3 se pidió calificar el desempeño del gobierno en 15 variables; los rubros que tuvieron las puntuaciones porcentuales positivas más altas (sumando bien y muy bien) fueron: carreteras con 51%, salud con 48% y educación con 47%. Los rubros con las calificaciones negativas más altas fueron para combate a la pobreza, generación de empleos y mejora de vivienda con 31%, 31% y 28% respectivamente. Sin embargo, cabe resaltar que en estos rubros la percepción ciudadana estuvo dividida ya que las puntuaciones positivas oscilaron de 28% a 31%.



Fuente: Parametría (2012: p. 2). Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/cartaparametrica.php?cp=4407>.

FCH= Felipe Calderón Hinojosa

Encuestas Mitofsky

A continuación se presentan encuestas que fueron aplicadas por la encuestadora Mitofsky en viviendas, y publicadas por el periódico Excélsior. Se evaluó a través de los sondeos las políticas gubernamentales y el nivel de aceptación que tuvo el presidente Felipe Calderón, también hace el comparativo con la aceptación que tuvieron los gobiernos anteriores.

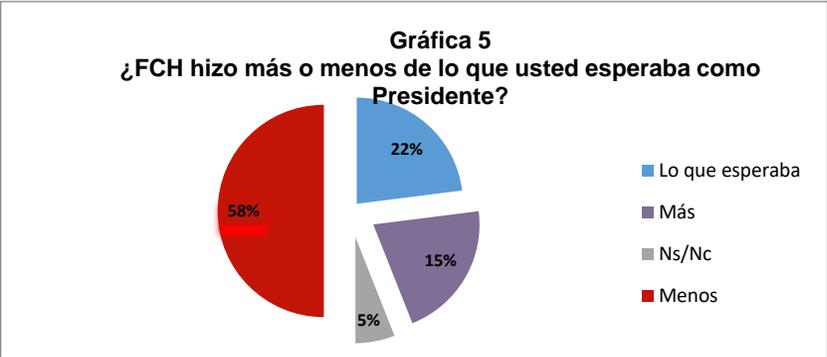
El levantamiento de las encuestas se realizó durante todos los meses del período de gobierno de Felipe Calderón (2007-2012). Para la selección de la muestra se utilizó: “el listado de secciones electorales en el país y de sus resultados oficiales de la elección federal de diputados en 2009 se tomaron en cada uno de los meses de manera sistemática y aleatoria con probabilidad proporcional a su tamaño (PPT) 100 secciones electorales en todo el territorio nacional” (Consulta Mitofsky, 2012: p. 121). En cuanto al tamaño de la muestra consistió en: “1,000 mexicanos mayores de 18 años con credencial para votar en cada mes, en total 3,000 al trimestre y 72,000 en el sexenio” (Consulta Mitofsky: 2012: p.121).

En la gráfica 4 la percepción ciudadana encuestada indicó que lo que más les impactó fueron las muertes y el aumento de la violencia e inseguridad así como el combate al narcotráfico con un 22% y 18% respectivamente. Por otra parte, un 8% le dio prioridad a la falta de empleo, mientras que un 6% de los entrevistados manifestó que recordaría la gestión de Felipe Calderón por el alza de precios y otro 6% por la ayuda a la gente necesitada, mientras que un 5% por el seguro popular y un 4% como un mal gobierno. Un 11% no sabe, y un 20% por “otros”. En resumen, en esta encuesta nuevamente se centra la crítica al gobierno en los temas de inseguridad y a su fracaso en la lucha contra el narcotráfico, y creación de empleos.



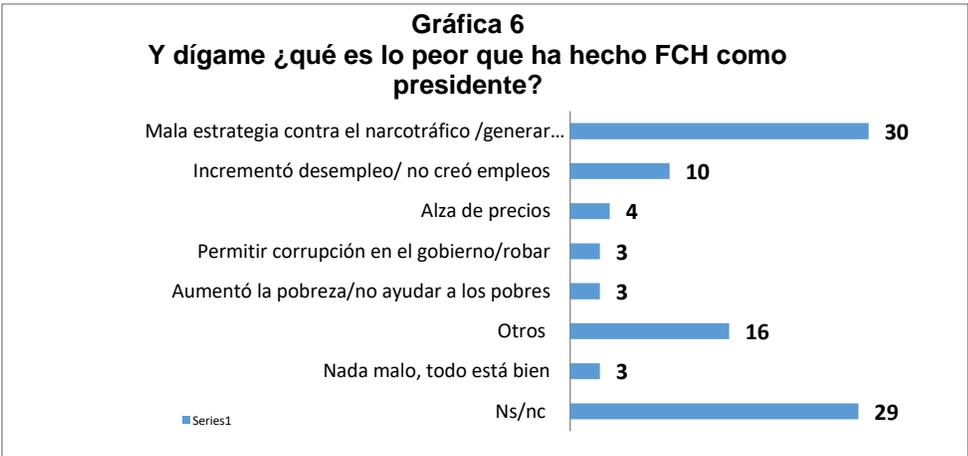
Fuente: Consulta Mitofsky, (2012). Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>.
 FCH= Felipe Calderón Hinojosa

En la gráfica 5, la percepción ciudadana del 58% de los encuestados evalúa que el presidente Felipe Calderón hizo menos de lo que esperaban, mientras que sólo el 22% de los entrevistados contestó que hizo lo que esperaba y el 15% opinó que hizo más de lo que esperaba.



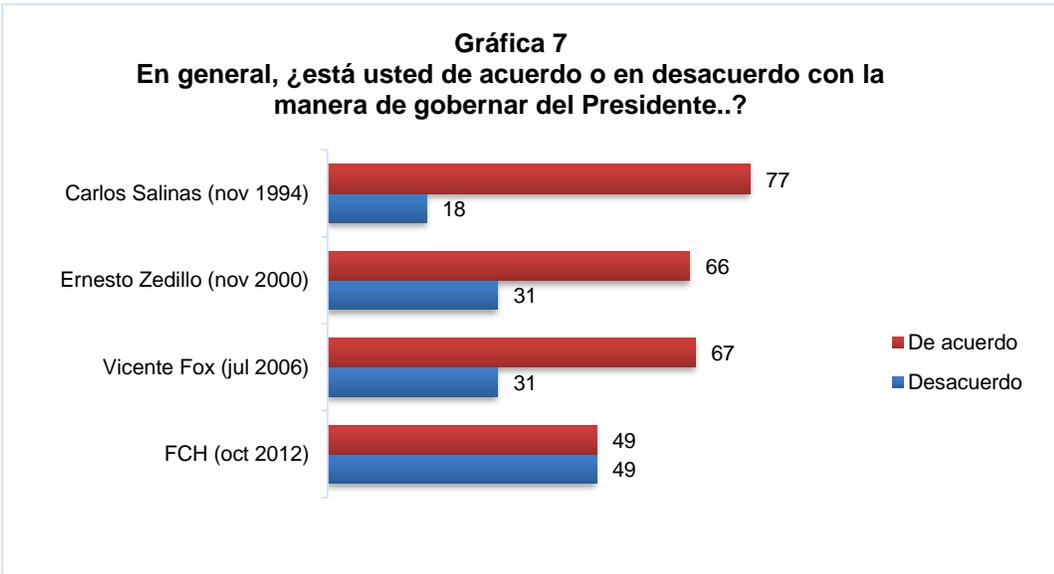
Fuente: Consulta Mitofsky (2012). Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>.
FCH= Felipe Calderón Hinojosa

En la gráfica 6, un 30% de los entrevistados consideró que lo peor que hizo el presidente durante su gestión fue tener una mala estrategia contra el narcotráfico, y un 29% no sabe. Mientras que para un 10% de los entrevistados lo peor que hizo fue incrementar el desempleo, y para una minoría con un 3%, 4% y 3% de los entrevistados lo peor que hizo fue permitir la corrupción, el aumento de los precios y aumentar la pobreza. Esto reafirma lo anterior, aun cuando la pobreza ha sido un tema prioritario, la inseguridad es el tema que más impacto tuvo en la población.



Fuente: Consulta Mitofsky (2012). Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>.
FCH= Felipe Calderón Hinojosa

La gráfica 7, permite comparar la percepción de la gente respecto a los gobiernos de Salinas, Zedillo, Fox y Calderón. En este comparativo se observa que el gobierno de Calderón gozó de menos aprobación que sus antecesores. Dichos niveles de aprobación van relacionados con los apoyos que obtienen en las campañas electorales a la presidencia donde en cada proceso desde el gobierno de Salinas han quedado por debajo del 50% de aceptación popular. En el caso de Felipe Calderón la opinión se encuentra dividida ya que un 49% estuvo de acuerdo con su forma de gobernar y otro 49% desaprobó su gobierno.



Fuente: Consulta Mitofsky, (2012). Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>.
 Nota 1: Considerando No saben/No conocen=100.0%
 FCH= Felipe Calderón Hinojosa

En este apartado sobre las encuestas, éstas resultaron de importancia ya que además de ser una técnica de investigación complementaria, permitieron analizar dos cosas: primero la percepción ciudadana, y en segundo, a través de la opinión de la gente encuestada permitió comprender el trabajo gubernamental lo siguiente. El gobierno de Felipe Calderón en su gestión falló a una de las promesas de campaña: “convertirse en el presidente del empleo” debido a que se introdujo en una lucha contra el crimen organizado, la cual además de causar gasto económico generó miles de muertes, mayor inseguridad y fue una guerra perdida, dejando de lado la creación de empleos. Por tanto, lo que más se le criticó al gobierno de Felipe Calderón es su falla en el combate al narcotráfico y la falta de

empleos. Aparte, generó demasiadas expectativas y los encuestados percibieron que hizo menos de lo que esperaban. Por otra parte, en la encuesta que se califica por rubros la gestión del presidente, los porcentajes desaprobatorios más elevados fueron la creación de empleos con 31% y el combate a la pobreza con 31% de calificación negativa, considerando que en esos rubros el presidente hizo un mal papel. La desaprobación al gobierno muestra que Felipe Calderón dejó de lado políticas de importancia para la población, como la generación de empleos, aumento de los salarios, políticas sociales para combatir la pobreza, crecimiento económico.

En resumen a este capítulo, la política social del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa articuló diversos programas para apoyar a los hogares pobres, a través de la focalización y selección de localidades a las personas que contaran con un ingreso menor a la Línea de Bienestar, y que radicaran en zonas rurales, así como en zonas indígenas y en las ciudades.

El presupuesto destinado a los programas de combate a la pobreza y a Oportunidades fue aumentando anualmente, sin embargo, pese a estos incrementos la política social no incidió positivamente para reducir el número de pobres, sino al contrario, incrementó al final del sexenio de Felipe Calderón, de 48.8 millones de personas en pobreza en 2008, aumentó a 53.5 millones de personas para el 2012 (Coneval, 2018), es decir, aumentó a 4.7 millones de personas.

Cabe mencionar que el aumento de personas en pobreza también se debió a la crisis internacional de 2008 y aparte, con respecto a la población beneficiada por el programa Oportunidades, al término del sexenio de Felipe Calderón, 23.2 millones de personas pertenecían al programa, quedando en el desamparo de programas sociales más de 30 millones de personas en situación de pobreza para el año 2012.

Por otra parte, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, generó demasiadas expectativas desde el inicio de su sexenio. Por lo que al término de su sexenio, más del 50% de los encuestados desaprobaban el desempeño de la gestión de Felipe Calderón, esto debido a que el presidente no logró generar empleos y por ende las políticas sociales no lograban incidir positivamente en la población, y debido al aumento de la inseguridad y la guerra que emprendió contra el narcotráfico. Por lo tanto, debido a la poca efectividad de las políticas sociales, así como la falta de empleos y crecimiento económico, se infiere que el presidente no tuvo interés ni el objetivo de promover empleos así como tampoco combatir la pobreza, ya que se preocupó más y reunió más esfuerzos tanto económicos, de personal burocrático y militar para emprender una lucha contra el narcotráfico.

A continuación en el próximo capítulo se analizará la política social del Programa Prospera, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto de 2013-2018.

Capítulo 4. Prospera Programa de Inclusión Social (2013-2018), gobierno de Enrique Peña Nieto.

Introducción

El presente capítulo es un análisis del funcionamiento de la política social del gobierno de Enrique Peña Nieto, sobre su implementación, el presupuesto ejercido y los resultados de acuerdo a los objetivos planteados por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, así como su incidencia en el combate a la pobreza. De igual forma, se analiza la percepción ciudadana respecto a las políticas implementadas por el gobierno y de los resultados de éste en los seis años.

4.1 Contexto político del sexenio de Enrique Peña Nieto

El sexenio de Enrique Peña Nieto continuó con la política neoliberal implementada por los gobiernos anteriores, sin embargo, aun cuando encabezó el gobierno con grandes expectativas al consolidar el llamado Pacto por México, iniciando de un proceso electoral cuestionado por la oposición López-Obradorista, se le sumaron conflictos políticos, de corrupción, narcotráfico e impunidad, así como los fraudes electorales de los que se acusó al gobierno. Dentro de estas crisis de inestabilidad, corrupción y fraude se pueden citar casos como “la compra de la residencia conocida como la “Casa Blanca” con un costo valuado en 86 millones de pesos (equivalentes a 7 millones de dólares en julio de 2014)” (Cabrera, Lizárraga, Huerta y Barragán 2014); la Estafa Maestra, que consiste en una investigación periodística sobre el dinero que se destinó a obras, servicios, investigaciones, etcétera, a funcionarios, empresas, universidades, dependencias de gobierno (entre ellas la SEDESOL), las cuales contrataron empresas fantasmas y los trabajos por los que se hicieron los contratos no se llevaron a cabo, por el contrario, se desviaron millones de pesos (Roldán, Castillo y Ureste, 2018); el caso Obedrecht, la muerte de los 42 estudiantes de Ayotzinapa. Aunado a esto, durante el sexenio hubo desempleo, crisis económica, inflación, y el fracaso de las

políticas económicas y de la política social que no permitieron la mejoría de la sociedad, por el contrario se acrecentó la pobreza. Ante toda esta disyuntiva el gobierno y la figura presidencial de Enrique Peña Nieto se vio deslegitimado, ya que a mediados del sexenio ya contaba con un alto descrédito público, planteado tanto en los medios de comunicación, como por las encuestas de percepción ciudadana realizadas por las encuestadoras nacionales.

4.2 Objetivos, componentes, población beneficiada y apoyos otorgados por Prospera programa de inclusión social.

La política social implementada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, dio continuidad a los programas ofertados en el sexenio anterior, tales como: Programa Oportunidades, Programa de Desayunos Escolares, Programa de Apoyo Alimentario²⁶, Programa de Abasto Rural, Programa 70 y más, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa 3 X 1 para Migrantes, Seguro Popular, entre otros, los cuales siguieron funcionando durante todo el sexenio 2013-2018 (Presidencia de la República, 2018).

En esa línea de política social, se implementó la Cruzada Nacional contra el Hambre, que tenía como objetivo combatir la carencia de alimentación, la desnutrición infantil y promover la participación ciudadana. En el 2014 cambió el nombre del Programa Oportunidades por el de “Prospera Programa de Inclusión Social” (Presidencia de la República, 2014), siguiendo la misma política de combate a la pobreza del antecesor gobierno. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República 2013: p. 53), en el apartado de México Incluyente se propuso:

garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Por lo que con este objetivo se buscaría asegurar una alimentación y nutrición adecuada

²⁶ El Programa de Apoyo Alimentario fue fusionado en 2015 para formar parte del programa Prospera (Presidencia de la República, 2018).

de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Asimismo, el ejercicio efectivo de los derechos sociales implicaría fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

De igual forma, en lo que a la política social corresponde, el gobierno planteó los siguientes objetivos: garantizar los derechos sociales de todos los mexicanos, conducir el país hacia una sociedad equitativa e incluyente, asegurar el acceso a los servicios de salud, ampliar el acceso a la seguridad social, proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Para cumplir con estos objetivos, propuso a través de estrategias y líneas de acción: asegurar el acceso a una alimentación y nutrición adecuada de las personas en situación de pobreza extrema, generar la participación social y comunitaria, asegurar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas de la tercera edad y personas con discapacidad; garantizar un sistema de salud más incluyente y promover la contratación de más trabajadores formales en las empresas, así como la ampliación de los sistemas de protección temporales, para evitar que más personas estén en pobreza; generar la igualdad de las mujeres e impulsar vivienda digna y mejoramiento de los espacios públicos así como crear empleos y reducir la informalidad laboral²⁷ (Presidencia de la República, 2013).

En relación al programa Prospera, se enunciaron los mismos componentes del programa Oportunidades: Alimentación, Salud y Educación, adicionando el componente “Vinculación.” Con respecto a “alimentación” se entregaron apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias; en materia de salud, los afiliados a Prospera contaron con acceso a servicios básicos de salud; en lo que corresponde a educación, se dio mayor cobertura educativa a través de becas e incentivos para la permanencia escolar; y finalmente, el componente vinculación implicó dar asesorías e información así como dar espacios al fomento de empleo, educación financiera, entre otros (Diario Oficial de la Federación, 2017).

²⁷ Para mayor información sobre los objetivos, estrategias y líneas de acción, véase el apartado de “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).

En cuanto a la población objetivo de los hogares seleccionados del programa Prospera, se fijó de acuerdo a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada para quienes contaran con un ingreso per cápita menor; así como para las familias con mujeres en edad reproductiva, hijos menores de 22 años, o algún integrante con discapacidad. Aparte, el proceso para integrar a las familias al programa se centró en dos etapas: selección de localidades y focalización (Diario oficial de la Federación, 2014 y 2017). Por lo cual, para la selección de localidades se priorizaron los hogares de acuerdo al:

índice de rezago social establecido por el Coneval, el índice de marginación establecido por Conapo, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por Inegi, Sedesol u otras instituciones (...) y una vez identificadas las localidades, se levantaron censos socioeconómicos de los hogares, para identificar a los que fueran seleccionados, siempre y cuando cumplieran con los criterios antes mencionados (Diario Oficial de la Federación, 2017).

En cuanto a la coordinación y responsabilidad de Prospera, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fungió como encargada del programa. En cuanto a su operatividad, trabajaron articuladamente la SEDESOL, la Secretaría de Educación pública (SEP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en coordinación con las delegaciones estatales y con los municipios, encabezados por un delegado o delegada estatal²⁸ y por un enlace²⁹, respectivamente (Diario Oficial de la Federación, 2014). Por otra parte, también siguió funcionando el Padrón Único de Beneficiarios, en el cual entre sus funciones registraba a todas las personas pertenecientes a los diferentes programas federales en un único padrón (Presidencia de la República, 2018).

²⁸ El delegado o delegada debía tener como responsabilidad la operación, seguimiento del programa, y otorgar los servicios de acuerdo a cada componente (salud, educación, nutrición, vinculación) en las entidades federativas respectivas. (Diario Oficial de la Federación, 2014).

²⁹ El enlace tenía como función participar con la Coordinación, para apoyar en la identificación de las zonas donde se ampliaría la cobertura, así como para el levantamiento de censos y para la selección de nuevos afiliados. (Diario Oficial de la Federación, 2014).

En esta tesitura, la selección, focalización y afiliación de las familias, así como la operatividad de Prospera, funcionaron al mismo estilo del programa Oportunidades. Asimismo, los componentes antes mencionados se concretaron en beneficios a través de: becas de nivel de educación superior y becas a niños y niñas de primaria y secundaria, así como a estudiantes de educación media superior, entrega de útiles escolares a becarios de primaria y secundaria y becarios inscritos (as) en escuelas de educación especial; apoyos monetarios, alimentarios, suplementos alimenticios, consultas de salud a niños y niñas, mujeres embarazadas y en lactancia; ayuda a personas de 70 o más años de edad.³⁰ Todos estos beneficios se otorgaron de la misma forma que el programa anterior, a través de transferencias económicas, y condicionados con la asistencia de los hijos a las escuelas así como a las consultas y/o pláticas de salud y nutrición, desarrollo infantil (Informes de gobierno 2013-2018). A continuación se presenta el cuadro no. 11 sobre los beneficios a las familias.

Cuadro No. 11 Apoyos otorgados

Apoyos otorgados	Beneficiados	
Becas	Niños y niñas de nivel de educación básico, estudiantes de nivel medio superior y nivel superior	Para acceder a estos beneficios, las personas debían ser afiliados a Prospera. Estos beneficiarios son provenientes de zonas rurales, urbanas, semi-urbanas y de zona indígena.
Apoyos con útiles escolares	Becarios de primaria y secundaria becarios inscritos (as) en escuelas de educación especial	
Apoyos monetarios	Familias afiliadas a Prospera	
Apoyos a adultos mayores	Personas de la tercera edad que no pertenecieran al Programa de pensiones para adultos mayores (antes 65 y más).	
Suplementos alimenticios y control nutricional	Niños y niñas menores de 5 años y mujeres embarazadas o en lactancia.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes anuales de Gobierno (2013-2018)

En cuanto a las transferencias económicas otorgadas a las familias, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se proporcionaron mensualmente. Estas transferencias variaban dependiendo del número de integrantes de los becarios (as) y grado escolar que cursaran, y conforme al número de personas adultas mayores

³⁰ Los apoyos económicos para estas personas serían sólo para aquellos que no estuvieran afiliadas al Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) (Diario Oficial de la Federación, 2014)

incorporadas en el hogar así como de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base a las Líneas de Bienestar Mínimo publicadas por el Coneval (Diario Oficial de la Federación, 2014). En el cuadro no. se observan que los pagos a las familias desde el 2013 al 2018 se mantuvieron constantes. Sólo en el año 2016 con respecto al 2013 hay un aumento de 40 pesos. Sin embargo, cabe mencionar que dependiendo del número hijos o de personas de la tercera edad aumentaban los pagos.

Cuadro. No. 12 Transferencias económicas de Prospera por familia beneficiada

Transferencias económicas de Prospera						
Beneficios	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Transferencias económicas por familia beneficiada (montos mensuales) ³¹	864.8	886.8	898.2	905.2	882.6	875.9

Fuente: Elaboración a partir del Anexo Estadístico (2018 p. 133)

4.3 Indicadores de Prospera programa de inclusión social y su relación con el aumento del presupuesto

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018) hubo incrementos en los presupuestos ejercidos para los programas de combate a la pobreza así como un ligero aumento en el padrón de afiliados, de las 25.7 millones de personas beneficiarias en el año 2013 aumentó a 28 millones de personas en 2018, es decir, se agregaron más de 2 millones de familias. A continuación se presenta el cuadro 13, en el cual se desglosa el presupuesto que se ejerció para la superación de la pobreza y a Prospera, así como la población beneficiada del programa.

En el cuadro 13 se observa en lo correspondiente al gasto federal para la superación de la pobreza que al inicio del sexenio (2013) se destinó la cantidad de casi 340 000 millones de pesos (constantes) para la superación de la pobreza, lo que representa un aumento del 17% del presupuesto para los años 2014, 2015,

³¹ Estas transferencias además de variar el monto por año, también tenían una variación en los montos de las familias con más de 3 becarios (Diario Oficial de la Federación 2014, 2017).

2016 y 2018. Con respecto al Programa Prospera, el presupuesto del programa Prospera en 2013 fue de más de 64 mil millones de pesos (constantes), tuvo un incremento del presupuesto de 2014 a 2017 en 16.5% a 19% respectivamente, sin embargo, el aumento de cada año fue muy poco.

En cuanto a la población beneficiada a través del Programa Prospera, se observa en el cuadro 13, que de 25.7 millones de personas con apoyos en 2013 aumentó a 28 millones en 2018. Es decir, hubo un incremento aproximado de 2.3 millones de personas beneficiarias. Sin embargo, el incremento en el padrón de afiliados fue reducido y no incidió lo suficiente en el combate a la pobreza ya que de 53.5 millones de personas en situación de pobreza en 2012, pasó a 53.4 millones de personas en 2016, es decir, 43.6% de la población nacional en pobreza (Coneval, 2018; Presidencia de la República, 2018).

Cuadro No. 13. Indicadores programa Prospera

Año	Gasto federal para la superación de la pobreza (millones de pesos constantes)	Presupuesto para el programa Prospera (millones de pesos constantes)	Población beneficiada (millones)	% de población beneficiada	Población en pobreza (millones de personas)
2013	339 970.9	64 415.9	25.7	21.4	N.D*
2014	378 736.5	68 547.1	26	21.6	53.5
2015	382 589.6	72 417.0	25.8	21.5	N.D
2016	377 550.6	82 780.9	28	23.3	53.4
2017	340 964.5	78 855.9	27	22.5	N.D
2018	386 757.6	48 844.9	28	23.3	N.D

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos Estadísticos (2017, p.125; 2018, p.133), INEGI, Coneval, 2018.

*N.D: No disponible.

4.4 Evaluación Coneval

De acuerdo con el Coneval, la suma de varios programas sociales destinados a combatir la pobreza a través de transferencias económicas, apoyos en especie,

así como programas para apoyos al campo y a personas desempleadas, lograron una ligera reducción en las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. En el 2012 de 11.5 millones de pobres extremos bajó a 9.4 millones en esa situación (cuadro 14) (Coneval, 2018).

Cuadro No. 14. Población en situación de pobreza (millones)

Indicador	Año 2012	Año 2016
Población en pobreza (millones)	53.5	53.4
Población en pobreza extrema (millones)	11.5	9.4

Fuente: Coneval (2018: p. 22). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf

Con respecto a los estados, en 2012 y 2016, “Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca fueron los estados que concentraron el mayor número de personas en situación de pobreza con 7.3 millones, 4.1 millones, 3.7 millones, 3.9 millones y 2.4 millones de personas en 2012, respectivamente. Pero en 2016, las cifras fueron: 8.2 millones, 5 millones, 4.1 millones, 3.7 millones y 2.8 millones de personas respectivamente, en cada entidad federativa.” En Estado de México, Chiapas y Veracruz aumentó la pobreza (Coneval, 2018: p.27) (véase cuadro 15).

Cuadro No. 15 Estados con mayor concentración de personas en pobreza

Entidades federativas con mayor número de personas en pobreza (millones de personas)		
Entidad federativa	2012	2016
Estado de México	7.3	8.2
Veracruz	4.1	5
Chiapas	3.7	4.1
Puebla	3.9	3.7
Oaxaca	2.4	2.8

Fuente: Coneval (2018: p. 27). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf

En cuanto al ingreso laboral real per cápita (poder adquisitivo real) desde 2009 en que se dio una crisis económica a escala mundial, en México ha venido a la baja. De acuerdo al Coneval (2018: p. 32), “en el ámbito urbano, pasó de 2,376 pesos en el cuarto trimestre de 2006 a 1,717.4 pesos en el cuarto trimestre de 2017, lo que implicó una caída de 27.7%. En el contexto rural, de 889 pesos en el cuarto trimestre de 2006 bajó a 835 pesos en el cuarto trimestre de 2017, lo que representó una disminución de 6.1%”.

De igual forma, con respecto a precios de los productos de mayor consumo social, desde 2007 fueron aumentando hasta llegar a 2017. En cuanto a la “canasta alimentaria urbana por ejemplo, de 1,357 pesos en el cuarto trimestre de 2016 aumentó a 1,479 pesos en 2017, lo que representó un incremento de 9%. En la canasta alimentaria en el ámbito rural, el aumento fue de 8.7%, al pasar de 970 pesos a 1,055 pesos para el mismo período” (Coneval, 2018: p.38).

Respecto a la evolución del salario mínimo real, si bien se tuvo una recuperación entre 2012 y 2018, al pasar de 76.2 a 87.5 pesos diarios. En términos sustantivos el poder adquisitivo bajó afectando la economía de la población en general lo que perjudicó en el bienestar social, ya que los individuos tuvieron que reducir su canasta básica (Coneval, 2018).

Es importante mencionar que aun cuando se dio la problemática antes planteada, respecto al poder adquisitivo, en materia de desarrollo social el Coneval observó que para 2017 el gobierno federal redujo 84 programas sociales, por lo que quedó en funcionamiento únicamente 6,488 programas lo cual indudablemente tuvo un impacto en la población beneficiaria. En esta evaluación de Coneval se concluyó que 88 de los programas federales eran prioritarios por su contribución en la reducción de las carencias sociales, mientras que 61 no eran importantes ya que no tenían ninguna incidencia en la disminución de la pobreza. De los programas considerados como prioritarios, 68 aumentaron su presupuesto con la intención de fortalecer su incidencia contra la pobreza, pero a la vez también, de los programas

etiquetados como no prioritarios 24 incrementaron su presupuesto, lo que afectó la efectividad del programa al destinar presupuesto a áreas que no aportaban nada (Coneval, 2018)

De igual modo, el CONEVAL (2018) identificó que al año 2016 se registraron 17.5% de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y 50.6% con ingresos inferiores a la línea de bienestar, por lo cual a pesar de haber un aumento del presupuesto para programas sociales (y un amplio número de éstos) no se han generado las condiciones para que la población en pobreza disminuya, por el contrario, siguen en la misma condición; aparte, las personas resididas en comunidades lejanas y de difícil acceso no se han atendido, ya que al no estar afiliadas a algún programa social, continúan en situación de pobreza (Coneval, 2018).

Por otra parte, de acuerdo a lo que señala el Coneval en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Balance del Sexenio (2018: p.62),

los indicadores para todos los programas sociales durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, mostraron diversos resultados, el 23% mostró un porcentaje muy por debajo de sus metas mientras que el 19%, muy por encima de sus metas. Aparte, el desempeño promedio de la política social, medido a través de sus indicadores, fue insuficiente, de 60.9%

por lo que los programas no se plantearon metas claras a alcanzar durante la administración. De igual forma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los resultados de evaluaciones externas a los programas sociales. En cuanto al Programa Prospera se señaló:

que éste tenía un plan estratégico para medir los resultados que planteaba alcanzar y tenía indicadores para evaluar sus avances. Sin embargo, le faltó definir un plazo para la revisión y actualización de la población potencial y objetivo, así como en la elaboración de una estrategia de cobertura a largo

plazo, además, tampoco dispuso de un plan anual de trabajo a pesar de contar con documentos para constituirlo” (Diario Oficial de la Federación, 2018: p.23).

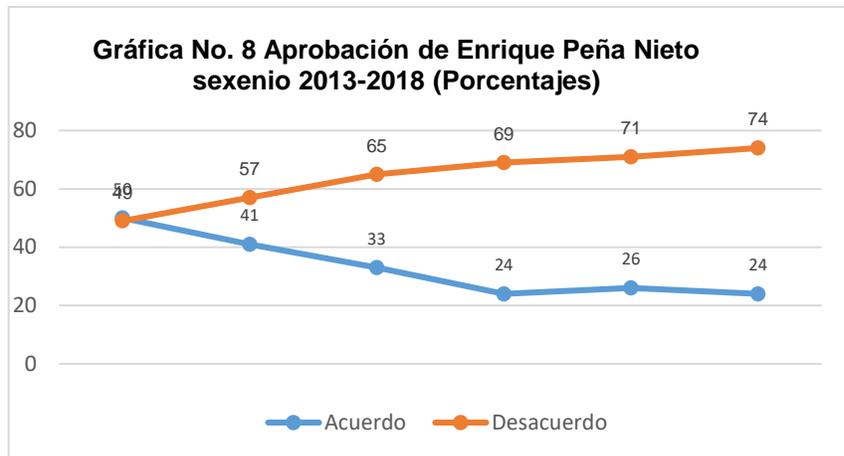
4.5 Percepción ciudadana de las políticas del gobierno de Enrique Peña Nieto

Las siguientes encuestas permiten analizar la percepción ciudadana en temas sobre el combate a la pobreza a través de la política social, así como sobre el desempeño gubernamental de Enrique Peña Nieto. Por lo tanto, en este apartado se presentan las siguientes encuestas de interés de la consultora Mitofsky y Parametría publicadas en medios electrónicos y por el periódico El Economista el 22 de noviembre de 2018.

Encuestas Mitofsky

El levantamiento de las encuestas Mitofsky se realizó en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018, a 1000 ciudadanos con credencial para votar cada mes (tres mil en total) en viviendas particulares (Molina, 2018 y Mitofsky, 2018.). A continuación se presentan las gráficas de la encuestadora Mitofsky sobre la aprobación, y expectativas del gobierno de Enrique Peña Nieto.

En la gráfica 8 se puede observar que la aprobación para Enrique Peña Nieto inició con un 50%, y cada año fue disminuyendo hasta llegar a 24% en 2018. En cuanto a la desaprobación también inició con 49% (es decir la opinión pública en cuanto al presidente, estaba dividida) y anualmente un tuvo incremento de percepción negativa, de 8, 4, 2, y 3 puntos porcentuales de 2014 a 2018 respectivamente, hasta llegar a 74%.

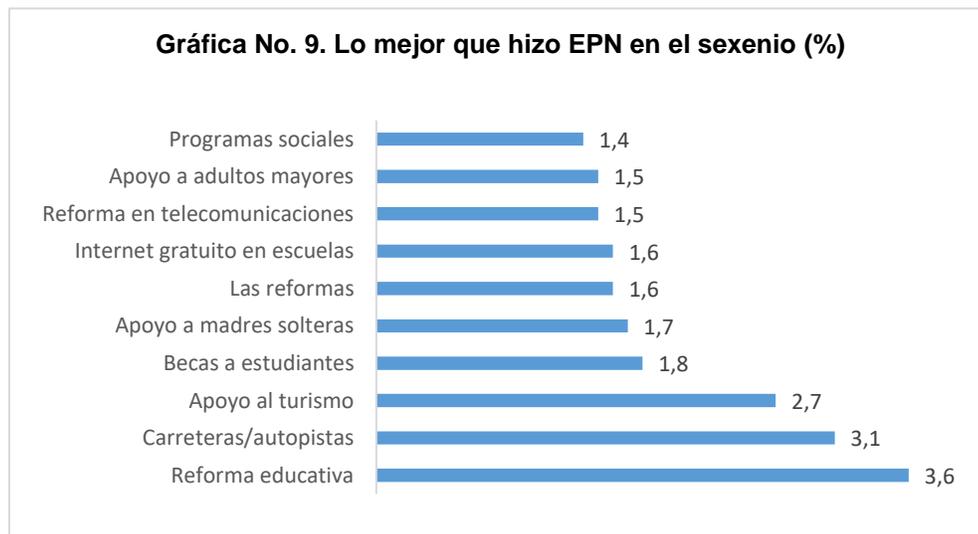


Fuente: Encuestadora Mitofsky (2018: p. 8) disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluación-de-gobierno>

Nota 1: Considerando No saben/No conocen=100.0%

Nota 2: Los datos corresponden a noviembre de cada año

Por otra parte, en cuanto a la opinión ciudadana sobre diferentes rubros de la gestión de Enrique Peña Nieto, se puede observar en la gráfica 9 que se tuvo una percepción positiva del presidente en cuanto a política social. Sumando los porcentajes sobre política social, en los rubros de los programas sociales y apoyos a estudiantes, adultos mayores y madres solteras se tiene un total de 6.8%.



Fuente: Encuestadora Mitofsky (2018: p. 25) disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>

Nota: Considerando No saben/No conocen=100.0%

EPN= Enrique Peña Nieto

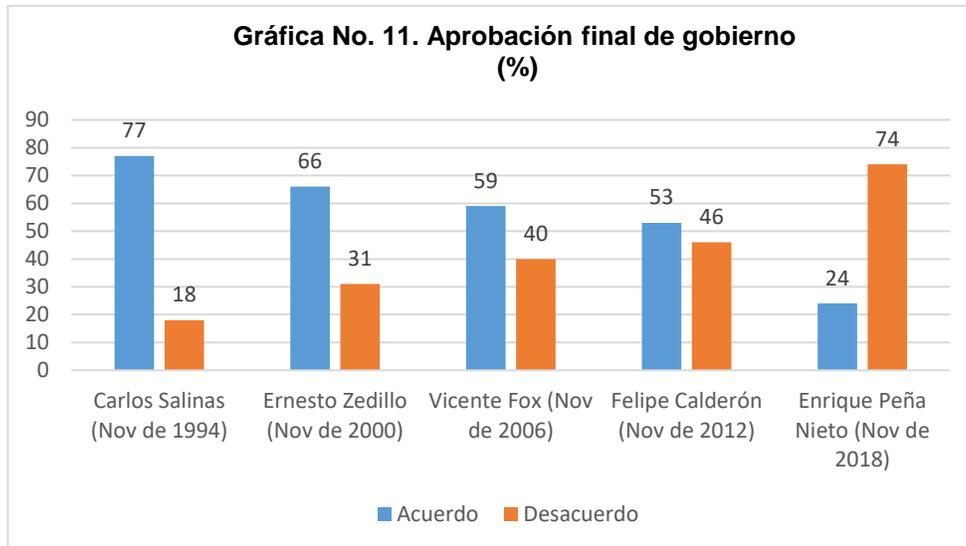
En cuanto a la percepción negativa, en la gráfica 10 se muestra que lo peor que hizo el presidente en su gestión fueron los gasolinazos con 12.3%, mientras que sumando los rubros sobre las reformas y reformas energéticas, éstas ocupan un 7.3% y sumando los rubros de inseguridad y caso Ayotzinapa dan un total de 7.8%.



Fuente: Encuestadora Mitofsky (2018: p. 25) disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>
 Nota: Considerando No saben/No conocen=100.0%
 EPN= Enrique Peña Nieto

Con respecto gestión de los presidentes de la República, en la gráfica 11 se compara la aprobación y desaprobación ciudadana de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

Por lo tanto, en términos generales se observa que al final de la gestión de cada presidente, la aprobación disminuye en cada sexenio, mientras que la desaprobación incrementa. Con Salinas la aprobación era de 77% y con los siguientes presidentes disminuye en 11, 7, 6 y 29 puntos porcentuales. Con Carlos Salinas la desaprobación fue de 18% mientras que Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto fueron los mandatorios con mayor porcentaje de desaprobación con 46% y 74%

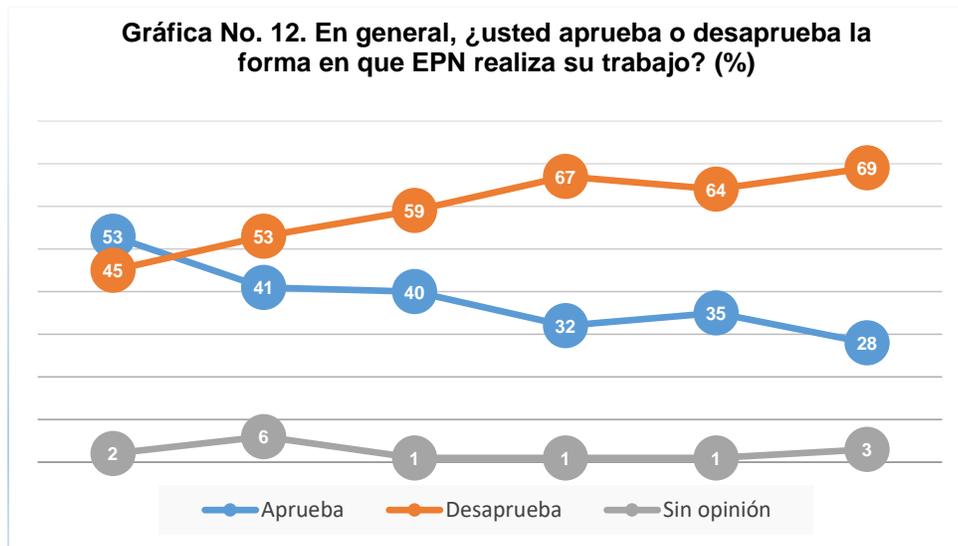


Fuente: Encuestadora Mitofsky (2018, p.14) disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>
 Nota: Considerando No saben/No conocen=100.0%

Encuestas Parametría

A continuación se presentan las siguientes encuestas de percepción ciudadana sobre la aprobación o desaprobación del presidente Enrique Peña Nieto, en temas de lo que esperaba la gente de su gobierno así como del desempeño en diversas áreas del gobierno federal. El levantamiento de encuestas realizadas por la encuestadora Parametría se realizó por muestreo aleatorio a nivel nacional en julio y agosto de 2018 a 1600 personas mayores de 18 años de edad (Parametría, 2018).

En esta gráfica (12) se puede observar que la aprobación para Enrique Peña Nieto inició con un 53%, y se redujo hasta llegar a 28% en 2018. En cuanto a la desaprobación, inició en 2013 con 45% incrementando a 69% al final del sexenio. Por lo tanto, mientras que el nivel de aprobación se fue reduciendo cada año, la desaprobación por el contrario fue en aumento.



Fuente: Encuestadora Parametría (2018: p. 3) Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5061

Nota: Los datos corresponden a noviembre de cada año.
EPN= Enrique Peña Nieto

En la gráfica 13 se observa que la percepción ciudadana en cuanto a lo que esperaba que el presidente hiciera durante su gestión, sólo un 15% de los encuestados estuvo a favor de su gestión (sumadas las respuestas más de lo que se esperaba y lo que se esperaba con 5% y 11% respectivamente), mientras que un 82% consideró que hizo menos de lo que se esperaba.



Fuente: Encuestadora Parametría (2018: p. 5) Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5061

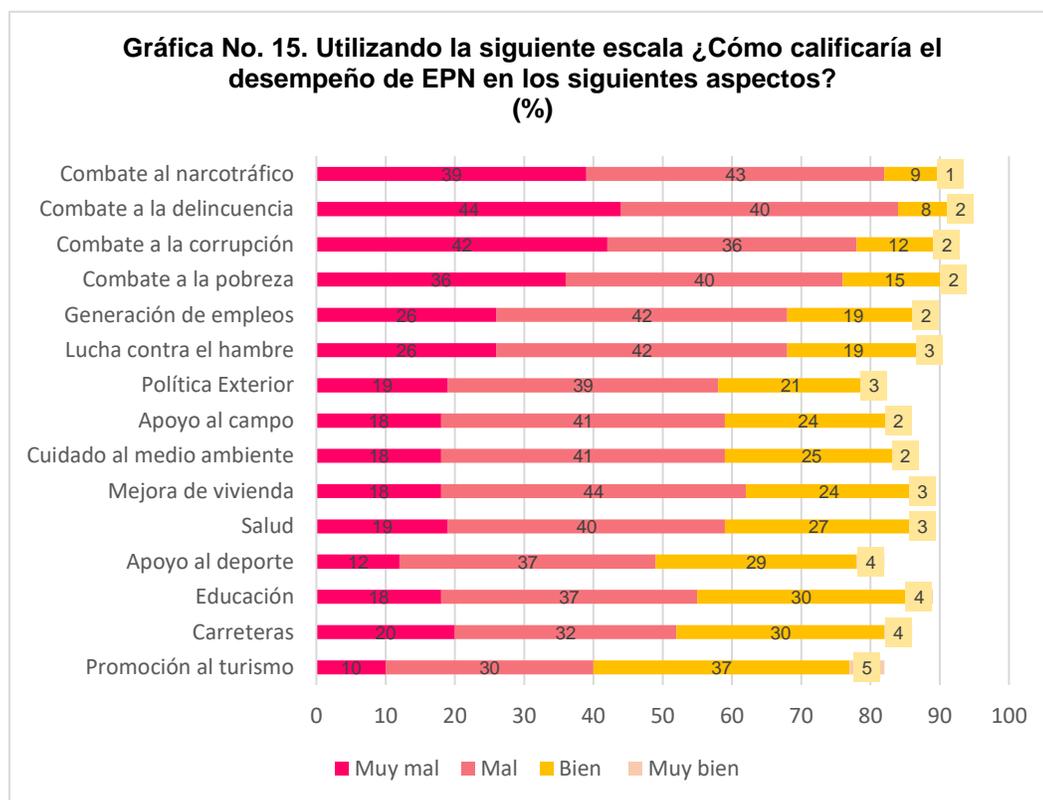
EPN= Enrique Peña Nieto

De igual forma, se observa en la siguiente gráfica (14) que la confianza por el mandatario también fue desfavorable ya que el 73% opinó que entregó el país peor de lo que se encontraba en 2012, mientras que sólo un 14% consideró que el mandatario dejó un mejor país que el que recibió al inicio de su gestión.



Fuente: Encuestadora Parametría (2018: p. 7) Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5061
EPN= Enrique Peña Nieto

Con respecto al desempeño de Enrique Peña Nieto (gráfica No. 15) en diversos temas de interés, los encuestados tuvieron opiniones negativas en cuanto al combate al narcotráfico, combate a la delincuencia y combate a la corrupción con 82%, 84% y 78% respectivamente. Mientras que en la opinión positiva de los ciudadanos se posiciona la promoción al turismo, carreteras y educación con 42%, 34% y 34% respectivamente. Con respecto al tema sobre el combate a la pobreza y lucha contra el hambre, la percepción ciudadana fue negativa, ya que al sumar ambos rubros un total de 144% de los encuestados desaprobó el desempeño para esos rubros.



Fuente: Parametría (2018: p. 8) Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5061.
EPN= Enrique Peña Nieto

En síntesis al capítulo analizado, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se articularon diversos programas para apoyar a los hogares pobres, a través de la focalización y selección de localidades a las personas que contaran con un ingreso menor a la Línea de Bienestar, y que vivieran en zonas rurales, así como en zonas indígenas y en las ciudades, aparte el programa Prospera siguió la misma directriz que Oportunidades, en cuanto a la entrega de transferencias y condicionamiento.

Por ello, a pesar de que se aumentaron los montos a los programas de combate a la pobreza y a Prospera, no se logró una marcada reducción en el número de pobres ya que de 2012 a 2016 sólo 100 mil personas cambiaron su situación pues de los 53.5 millones de personas en pobreza en 2012 se pasó a 53.4 millones en 2016. En cuanto a la población en extrema pobreza tuvo un avance mayor que el de Calderón al incidir en la condición de pobreza extrema de 2.1 millones de

personas. De 11.5 millones de personas, en 2012 se redujo a 9.4 millones de pobres extremos en 2016.

Por otra parte, con respecto a la población beneficiada por el programa Prospera, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se tiene registrado que en el 2013 de 25.7 millones de personas beneficiarias, aumentó a 28 millones en 2018, es decir que incrementó en 2.3 millones de personas el padrón de beneficiarios. Aparte hubieron incrementos al presupuesto destinado para Prospera, sin embargo, no logró generar condiciones para que la población en pobreza disminuyera, y para que se atendiera a la población pobre de comunidades alejadas y de difícil acceso. Estados como Chiapas, Oaxaca, Estado de México y Veracruz siguieron siendo los que concentraron mayores poblaciones en situación de pobreza desde el 2008 a 2016.

Con respecto a la percepción ciudadana sobre el gobierno de Enrique Peña Nieto, éste en comparación con sus antecesores (Carlos Salinas, Zedillo, Fox y Calderón) fue el más descalificado por la población ya que el 74% de los encuestados desaprobó su desempeño al final del sexenio, en comparación con los otros mandatarios, se puede inferir (de acuerdo a las encuestas y a lo analizado por el capítulo) que su desaprobación se debió a que hubieron en los precios aumentos a la canasta alimentaria y a la gasolina así como también no se generaron oportunidades de empleo y aparte, las políticas sociales no incidieron positivamente en los mexicanos debido a estos aumentos. Aparte, su descalificación también se debió a las acusaciones de corrupción para servidores públicos y del propio mandatario, así como a la falta de esclarecimiento de la muerte de los estudiantes de Ayotzinapa y debido al aumento de la inseguridad.

Conclusiones

Desde la perspectiva de análisis de esta investigación la “política social” es caracterizada como un mecanismo interventor por parte del Estado que asegura y garantiza el bienestar de los ciudadanos, a los cuales les confiere herramientas para incursionar en el mercado laboral y hacer frente en casos de crisis o de vulnerabilidad. En esta tesitura, los Estados a través de sus gobiernos implementan políticas que buscan garantizar mejores condiciones de vida, mediante la asignación de recursos públicos o servicios a los ciudadanos en situación vulnerable. Los programas sociales para las personas en situación de vulnerabilidad y/o pobreza pueden ser funcionales o exitosos a como ha ocurrido en algunos países de Europa o en su caso ser paliativos o electoreros que solo buscan un impacto inmediato para ganar adeptos en el momento de selección de sus gobernantes.

De acuerdo a la literatura analizada se puede concebir al Estado como un ente capaz de ordenar la vida social y el cual se encarga de mantener el orden interior, garantizar la paz social, tener el control del poder, impartir la justicia, regular la economía, fijar las políticas sociales, educativas, de salud, ambientales de un país, así como proporcionar servicios públicos, mantener el funcionamiento de la sociedad y garantizar la seguridad de sus gobernados. Por otra parte, la política, como medio para ejercer el poder; la política pública y política social como mecanismos interventores utilizados desde el gobierno para dar respuesta a las distintas demandas ciudadanas (desde sus respectivas líneas de acción), se vinculan entre sí dentro de diversos espacios, es decir, desde la intervención en asuntos de interés público. En cuanto a la pobreza, identificada como fenómeno o problema social, que surge dado a una carencia de recursos económicos y/o desempleo o falta de oportunidades de los individuos (entre otros aspectos), así como debido a una falta de interés por parte del estado a través de sus gobernantes, la cual debe ser entendida como un problema de interés público del

gobierno, que debe ser atendido y solucionado por el Estado, apoyándose de la política social con la finalidad de garantizar el bienestar, los derechos sociales y desarrollo humano.

En esta tesitura, han surgido en numerosas naciones diferentes tipos de mecanismos para implementar políticas de atención dirigida a la sociedad que se enfrenta a cuestiones de desigualdad, desempleo, pobreza, o que se encuentra frente a eventos coyunturales (debido al alza de los precios, inflación, pandemias, crisis económicas, etc.) que los dejan vulnerables.

Dentro de estos diferentes tipos de mecanismos de atención social, se encuentran los planteados por Titmuss (1969) (residual y corporativo), y los que utilizan los países de América Latina para hacer frente a crisis económicas o para evitar situación de pobreza. En el estado de bienestar europeo, el Estado es el que se responsabiliza del bienestar de sus ciudadanos, es generador de empleos, controla el libre mercado y es un agente regulador de la economía, mientras que en la mayoría de países de Latinoamérica la protección social, es todo lo contrario. Si bien, dentro del discurso político se señala como una de las prioridades erradicar la pobreza, en la práctica se le da mayor importancia a otros temas como a la estabilidad, el control de la inflación, dejando vulnerable a la población en pobreza.

Es en ese sentido, que en la actualidad las políticas sociales o programas sociales implantados por los gobiernos de Latinoamérica han ido en el tenor de solucionar la problemática que ha ocasionado el libre mercado al producir disparidades sociales profundas dividiendo a la sociedad entre ricos y pobres. Sin embargo, la política globalizadora y la libre economía de mercado no han permitido que el Estado pueda regular o solucionar los problemas de pobreza que a finales del siglo pasado y el inicio de éste aumentaron. Es en esa dinámica que la mayoría de

países, principalmente México, que, al asumir como política económica el neoliberalismo, se vieron obligados a crear programas sociales (influenciados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco de México), con el fin de equilibrar las disparidades sociales.

En México, la política social desde sus inicios nació bajo un principio de exclusión social al favorecer sólo a grupos de la población que tenían acceso al campo laboral. Comenzó formalmente a partir de la creación del seguro social (IMSS) en 1943, teniendo acceso a sus servicios únicamente la población urbana con un empleo formal, excluyendo al resto de la población. A la población rural por su parte solo se le daban subsidios para el campo y los servicios de salud que se les otorgaban sólo eran preventivos y de asistencia pública.

Al darse el cambio de modelo económico de sustitución de importaciones al modelo neoliberal en los ochenta, dadas las crisis económicas, se modificó la forma de brindar atención pública y se tomó en cuenta por primera vez a las personas más vulnerables de zonas rurales y sin un empleo. Se empezaron a dar apoyos en especie, a través del Pronasol (programa creado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari), que sería el precedente de los programas: Progresá, Oportunidades y Prospera por parte de los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto respectivamente. Cabe destacar que con estos programas sociales el acceso a la cobertura no se dio de forma universal, sino focalizado con atención a los grupos más pobres del país y sin oportunidades de empleo, los cuales de acuerdo a los programas están en desventaja para desenvolverse en el sistema económico de libre mercado.

La investigación realizada a los Programas Oportunidades (2006-2012) y Prospera (2013-2018) llevan a concluir que la política social no logró las metas propuestas en los Planes de Desarrollo de cada gobierno. El objetivo fue disminuir los índices de pobreza en el país que como medida para romper el círculo vicioso de la

desigualdad y la exclusión de oportunidades para el desarrollo, que se traían desde los gobiernos anteriores y los resultados indican su bajo impacto en la meta trazada aun cuando los apoyos económicos otorgados desde los gobiernos de Zedillo y Fox se mantuvieron y aún más, aumentaron presupuestalmente.

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón trató de insertar en el marco de una política social residual acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, focalizándolas en las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema. La intención fue darles a las familias y a las nuevas generaciones herramientas de capital social para poder participar en igualdad de circunstancias en el campo laboral. De acuerdo al discurso gubernamental el programa tendría el éxito que los demás habían logrado, ya que a diferencia de los otros ésta no sería una política de corte clientelar, sino con objetivos concretos para reducir la pobreza.

En ese contexto los programas de política social puestos en marcha durante el gobierno de Felipe Calderón atendieron a la población con apoyos económicos directos e indirectos implementando mecanismos de participación social de organismos no gubernamentales para alejar el vicio del clientelismo de los partidos políticos. La política social del período si bien implemento mecanismos que limitaron el abuso político gubernamental no logró incidir en el crecimiento de la pobreza que siguió abarcando a las clases sociales de los estratos con poco capital social para insertarse en el mercado laboral.

En su evaluación por organismos como el Coneval (2013), se determina que el Programa Oportunidades, lejos de ser una política dirigida a resolver los problemas de fondo de la pobreza, fue una política asistencial al entregar recursos monetarios de manera focalizada a familias con características en situación de pobreza y no a toda la población que se encontraba en desventaja para participar en un país con sistema neoliberal. Los estados con mayores índices de pobreza como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, el Estado de México y Veracruz, muestran que

fue poco lo que incidió la política social en reducir la pobreza ya que no se atacaron los factores estructurales que la provocan.

Finalmente, al observar la percepción de la gente mediante encuestas aplicadas respecto al quehacer gubernamental con la política social, se encuentra que ésta (al igual que el combate al narcotráfico, creación de empleos e inseguridad), al final del gobierno de Felipe Calderón, fue uno de los rubros donde estuvo dividida la opinión ciudadana. Pues si bien, el Estado ejecutó programas como el de Oportunidades, los mecanismos implementados difícilmente podían lograrlo, ya que el problema de la pobreza no es actual, y tiene que ver con una inequitativa distribución de la riqueza que se expresa en desigualdad, injusticia y en falta de oportunidades para la población marginada. Por otra parte, como la opinión ciudadana estuvo dividida durante el sexenio de Felipe Calderón, hubo fuertes expectativas que se creían alcanzar, como la creación de empleos y mantener una economía en constante crecimiento, por lo tanto, al término del mandato del presidente, un 50% de personas encuestadas opinó que el mandatario hizo menos de lo que esperaban.

Por lo tanto, el presidente al final de su mandato al no tener contemplada políticas integrales que permitieran, crear empleos, crecimiento económico, complementar políticas sociales con seguros sociales universales que cubrieran integralmente a toda la población de cualquier crisis económica (como la del 2008), terminó con una fuerte desaprobación de su gestión gubernamental que lo llevó a perder las elecciones de 2012, que provocaron a que el PRI regresara a la presidencia de la Republica después de estar alejado por dos sexenios. En ese aspecto se puede concluir que en el gobierno de Felipe Calderón en la formulación e implementación de su política social le apostó finalmente a tener resultados de corto plazo, alejado del objetivo de reducir la pobreza a como lo había propuesto inicialmente, aunque ello no le permitió mantener en el poder a su partido político.

Con respecto a la política social del gobierno de Enrique Peña Nieto, la federación siguió ofertando los programas que ya se habían implementado anteriormente sin grandes cambios sustanciales. El Programa Prospera continuó en la misma directriz de Oportunidades, con los mismos componentes de Alimentación, Salud y Educación. Aparte las familias seleccionadas para pertenecer al programa, fueron catalogadas a través de la selección de localidades y la focalización en aquellos hogares de acuerdo al índice de rezago social establecido por el Coneval. En este aspecto, se siguieron entregando los apoyos a las familias seleccionadas a través de transferencias económicas, así como becas a niños y estudiantes de nivel medio superior y superior, y entrega de suplementos alimenticios. Todos estos apoyos siguieron siendo condicionados a través de la asistencia a las escuelas por parte de los becarios y la asistencia a consultas médicas por parte de las familias.

Con respecto al objetivo general en política social, el gobierno federal se propuso garantizar “los derechos sociales a toda la población mexicana, asegurando principalmente la alimentación y nutrición de los individuos en extrema pobreza o con carencia alimentaria” (Presidencia de la República: 2013: p. 53). Sin embargo, este objetivo resultó indefinido debido a que en sus indicadores del Plan Nacional de Desarrollo no especificó a qué porcentaje de personas o a cuanta población en situación de pobreza extrema o con carencia alimentaria se dirigía la atención. Ni tampoco determinó si la población a la que se dirigió es a la que ya está conformada dentro del padrón de los afiliados al programa o si se extendería el programa a aquellas personas que nunca habían pertenecido a algún programa, y por ende a esas familias que además de encontrarse ajenas al programa se encuentran en las comunidades más alejadas.

Por otra parte, además que el objetivo fue impreciso, no se logró una marcada reducción en el número de pobres a como ocurrió en el mismo período en algunos países de Latinoamérica como Uruguay y Chile (Cepal 2018).

Con respecto al presupuesto del Programa Prospera éste inició en 2017, con incrementos cada año entre 16.5% a 19% del presupuesto, sin embargo, en los resultados no se vieron los efectos positivos de estos aumentos debido al proceso inflacionario que llevaron al aumento del valor de la canasta básica alimentaria (en mayor medida a frutas y verduras), y a los aumentos a la gasolina que afectaron la economía familiar de los beneficiarios del Programa Prospera ya que los poderes adquisitivos para adquirir los productos de primera necesidad se redujeron.

Por lo tanto, de acuerdo a lo analizado en los capítulos, los gobiernos a través de las políticas implementadas no han tenido el interés real para lograr generar condiciones para que la población en pobreza disminuya, y tampoco se ha atendido a la población pobre que se encuentra en comunidades dispersas y de difícil acceso. Estados como Chiapas, Oaxaca, Estado de México y Veracruz siguen siendo los que concentran mayores poblaciones en situación de pobreza.

Porque con respecto a lo anterior, las políticas implementadas siguen siendo desiguales y excluyentes, alejadas de ser universales, ya que a través de éstas no se crean los mecanismos para incidir positivamente en la reducción de la pobreza. Aparte, no garantizan los derechos sociales ya que los programas no llegan a la población que más lo necesitan y los gobiernos por su parte no se interesan por su ciudadanía para brindar servicios, obra pública de calidad y hacer llegar los programas a los lugares donde no hay cobertura.

Aparte, la mala planeación de los programas ha ocasionado que aquellos de corte no prioritarios fueran ejercidos con un presupuesto que no incidió en la disminución de pobreza, debilitando los efectos de aquellos como Prospera.

Con respecto a la percepción ciudadana por parte de los mexicanos, el gobierno de Enrique Peña Nieto generó demasiadas expectativas desde el inicio del sexenio. De acuerdo a las encuestas realizadas la población terminó descalificando al gobierno por sus resultados generales tanto en lo económico como en lo social. Por otra parte, en cuanto al desempeño del gobierno federal en diversos rubros, tuvo poca credibilidad ya que el combate a la corrupción, combate al narcotráfico y combate a la pobreza tuvieron los porcentajes más altos de desaprobación por parte de la ciudadanía. Finalmente, Enrique Peña Nieto en comparación con sus antecesores (Carlos Salinas, Zedillo, Fox y Calderón) fue el más descalificado por la población, en comparación con los otros mandatarios.

Por lo tanto, Enrique Peña Nieto al igual que Felipe Calderón no lograron resolver problemas como la pobreza entre otros, ante la falta de políticas integrales, que llevaran a crear empleos, aumento del salario, crecimiento económico y seguridad social. Finalmente terminaron siendo los presidentes con mayor desaprobación de gestión gubernamental ante la falta de políticas económicas integrales. Ambos gobiernos ejecutaron políticas sociales de corto plazo que solo fueron funcionales para paliar de manera momentánea los efectos de la crisis de pobreza. No tuvieron claridad en su formulación de objetivos y metas a alcanzar en la búsqueda del bienestar social.

Resta señalar que los gobiernos tanto de Felipe Calderón como de Enrique Peña Nieto implementaron una política social alejada del objetivo de combatir la pobreza, puesto que al ser un problema estructural esta requiere atender otras vertientes económicas y sociales que lleven a una verdadera búsqueda del bien común. La pobreza no es un problema de acceso al mercado laboral, sino de una política económica que permita el desarrollo humano de manera equilibrada en lo cultural, social y político.

Bibliografía

Abrams, Philip (1988). "Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado". *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, Num. 1, March, Pp.58-89. Fecha de consulta: 26 de julio de 2018. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/93500922/Abrams-Notas-Sobre-La-Dificultad-de-Estudiar-El-Estado#scribd>.

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2014). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Paidós y Crítica. México.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo (1994). *A la sombra de la revolución mexicana*. Cal y Arena. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador) (2012). *Política pública*. Volumen 1. Biblioteca Básica de administración pública. Siglo Veintiuno Editores. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Frierich Naumann para la libertad.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) "Hacia una disciplina de las políticas públicas". *Perfiles Latinoamericanos*. Fecha de consulta: 26 de julio de 2018. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500302>> ISSN 0188-7653

Alcalá Zamora L. y Cabanellas, G. (1972). *Tratado de política laboral y social*. Tomo I. *Antecedentes, procesos, doctrinas*. Heliasta. Buenos Aires.

Alvarado Chacín, Neritza (2016). "Debate internacional sobre pobreza". *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. XXII, núm. 3, julio-enero, 2016, Pp. 104-121. Universidad del Zulia Maracaibo. Venezuela.

Alejandro, Marlene y Arceo, Sergio Iván (1995) "Análisis de la política de gasto público destinado al Programa Nacional de Solidaridad" (Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Economía). Unidad Iztapalapa. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México. Fecha de consulta: el 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://bidi.uam.mx/index.html>

Anaya Ortiz, Ramón Guadalupe (2000). "Génesis y evolución de la política social en el México revolucionario y posrevolucionario 1910-1940". Universidad Autónoma del Estado de México (ponencia). Fecha de consulta: 20 de enero de 2018. Recuperado de <http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/G%C3%A9nesisyevoluci%C3%B3ndelapol%C3%ADticasocialenelM%C3%A9xicorevolucionarioyposrevolucionario1910.pdf>

Anaya Ortiz, Ramón Guadalupe (2014). Políticas públicas en el combate a la pobreza en México 2000-2012 (Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública). Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). México. Fecha de consulta 13 de mayo de 2018. Recuperado de <http://www.amhe.mx/>

Amartya K. Sen (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza". Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, pp. 310-322. México Fecha de consulta: 28 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf>

Arteaga Botello, Nelson (2003). "El abatimiento de la pobreza en México (2000-2006)". En Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales. Toluca. Gobierno del Estado de México.

Arroyo, Iliana Yaschine (2012). ¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México (Tesis para obtener el grado de Doctora en

Ciencia Social con Especialidad en Sociología). Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México (COLMEX). México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_yaschine.pdf

Audelo Cruz, Jorge Mario (2005). "Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano". Cienfuegos Salgado y López Olvera, M.A (Coordinadores). En "Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz". UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 216. pp. 1-24. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>

Altimir, Óscar (1979). "La dimensión de la pobreza en América Latina". Cuadernos de la CEPAL, Núm. 27, CEPAL: Santiago de Chile. Fecha de consulta el 10 de mayo de 2018. Recuperado de: [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20A](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20A)

Arévalo, Marcel (2012). "Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008". en Pérez Rubio, Ana María, y Antequera Durán, Nelson (Comp.). Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el sur. CLACSO-CROP. Buenos Aires. Argentina.

Banegas Gonzalez, Israel Manuel (2010). La ilusión tecnocrática en la política social: progreso- oportunidades (Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología). Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México (COLMEX). México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_banegas_gonzalez.pdf

Barajas Martínez, Gabriela (2002). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales". *Revista Venezolana de Gerencia* Vol. 7, num. 20. pp. 553-578. Venezuela.

Barajas Martínez, Gabriela. (2010). "Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958". *Política y Cultura*. Primavera de 2010, núm. 33. pp. 61-82. UAM-Xochimilco. México.

Barrientos, Armando (2012). "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?" *Nueva Sociedad*. Fecha de consulta: 10 de abril de 2018. Recuperado de:<http://www.nuso.org>.

Barba, Carlos (2004). "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XI No. 31 T Septiembre / Diciembre. pp. 85-130. Universidad de Guadalajara, México.

Barcelata Chávez, H. (2012). *Pobreza, desarrollo y política social en México* (1a.ed.). Málaga: eumed.net. Universidad de Málaga.

Barber, B. R., & Molina, J. J. M. (2004). *Democracia fuerte*. Almuzara. Madrid. España.

Becerril Velasco, Christian Iván. (2005). "El papel del Estado en el alivio a la pobreza en la era neoliberal. Una aproximación teórica". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LX, núm. 225. pp. 369-394.

Brachet-Marquez, Viviane (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. El Colegio de México (COLMEX). México.

Brachet-Marquez, Viviane (2004). *El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)*, El Colegio de México (COLMEX). México.

Brachet-Marquez, Viviane (2012). *Seguridad Social y Desigualdad, 1910- 2010*. En Cortés y De Oliveira (coordinadores). *Los grandes problemas de México. Desigualdad Social v 5*. El Colegio de México (COLMEX). México.

Boltvinik, Julio (1996), “Evolución y magnitud de la pobreza.” *Estudios demográficos y urbanos*. Vol. 11, Núm. 2 (32). pp. 361-394. Fecha de consulta: 03 de febrero de 2017. Recuperado de: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/issue/view/87>

Boltvinik, Julio (2001). “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”. *Comercio Exterior*, Vol. 51, Núm. 10, octubre. pp.869-878. Fecha de consulta: 06 de enero de 2018. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/40/9/RCE1.pdf>

Boltvinik, Julio (2002). “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías”. En Gallardo, L.R, y Gendreau M. (Coordinadores) (2002). *En Los rostros de la pobreza, tomo III*, pp. 17-116. ITESO-Universidad Iberoamericana, Limusa Noriega Editores. México.

Boltvinik, Julio (2003). “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”. *Papeles de Población*, octubre-diciembre, vol. 9, núm. 38, pp. 9-25. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11203801.pdf>.

Boltvinik, Julio (2007). “Elementos para la teoría crítica de la economía de la pobreza”, *Desacatos*, Núm. 23, enero-abril 2007. pp. 53-86, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. Fecha de

consulta: 11 de mayo de 2018. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/237024198_Elementos_para_la_critica_de_la_economia_politica_de_la_pobreza

Boltvinik, Julio (2013). "Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y del modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo." en Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe. Clacso. Buenos Aires.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2003). "Derechos humanos y la medición de la pobreza en México" pp. 389-394. En Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales, Colegio Mexiquense. Toluca. México.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coordinadores). (2004). "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso / oportunidades". En La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Siglo Veintiuno Editores. México.

Cabrera, Lizárraga, Huerta y Barragán (2014). "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)". Aristegui Noticias. 9 de noviembre de 2014. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

Campillo Toledano, Claudia (2004). "Las políticas foxistas de combate a la pobreza en México". Perspectivas sociales= Social Perspectives. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5018853>

Campos, Julieta (1995) *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la Nación*. Aguilar. México.

Carey-Bélanger, Elaine (1998). “¿Qué porvenir para la política social?” Revista Electrónica de Servicio Social, Vol N° 2. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2015. Recuperado de: <http://www.revistatsudec.cl/wp-content/uploads/2015/10/Publicaci%C3%B3n-Revista-1998-Vol.-2.pdf>

Cardozo, Myriam (2006). “Políticas de lucha contra la pobreza en México: Principales resultados y limitaciones”. Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología, 16 (045), pp. 15-56. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.. Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70504503>

Casas Herrera, Julián Augusto y Barichello, Rodrigo. (2015). “Hacia una noción sobre la pobreza” Revista Apuntes del CENES, vol. 34, núm. 59, pp. 39-62. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá. Colombia. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479547211003>

Ceja Vargas, Laura Lorena. (2008). La contraloría social de los programas federales: ¿Un diseño para ejercer derechos? (Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, MÉXICO) México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1163>

Custodio, Pallarés (2016). “Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social: revisión del caso uruguayo”. CLACSO. Buenos Aires. Argentina. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307034933/Custodio.pdf>

Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003). “Evolución y características de la pobreza en México”. Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales. Toluca. Gobierno del Estado de México.

Damian, Araceli (2009). "A dónde nos ha llevado el enfoque relativo de la pobreza de Peter Townsend". Revista del Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Politécnico Nacional. pp. 25-34. Mundo siglo XXI. México. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017. Recuperado de www.flacsoandes.edu.ec.

Damián, Araceli (2010). "Efectos de la crisis en la pobreza". En Boltvinik, Julio. La crisis capitalista mundial actual. Fundación Heberto Castillo. pp.189-205.

Damian, Araceli (2012). "Pobreza, crisis y política social en México" (Parte 2). en José Luis Calva (coordinador). Análisis estratégico para el desarrollo, Volumen 11. pp. 293-320. Juan Pablos Editor. México.

Deutsch, Karl (1974). *El análisis de las relaciones internacionales. Psicología social y Sociología*. Paidós. Buenos Aires.

DeLeon, Peter (2012). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En Aguilar Villanueva L. (coordinador). *Política pública*. Volumen 1 Siglo Veintiuno Editores. México. Pp. 61-73.

De la Paz, María, y Salles, Vania (2006). *El programa Oportunidades examinado desde el género. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Colegio de México, México.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001). "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura". CEPAL- SERIE estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile. pp. 1-46. Fecha de consulta: 4 de septiembre 2016 Recuperado de: [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)

Feres, Juan Carlos, y Mancero, Xavier (2000). "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina". Taller 5: La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones. Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). CEPAL.

Galicia Saldaña, María Teresa. (2010). Implementación de la política social para el combate de la pobreza patrimonial en México: el programa Habitat en la Zona Metropolitana de Rioverde (Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos). El Colegio de San Luis A.C. México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.repositorionacionalcti.mx/recurso/oai:colsan.repositorioinstitucional.mx:1013/631>

Guerrero Soto, Andrés y Molina Montufar, Juan José (1993). Programa Solidaridad como un caso de política pública durante el período 1988- 1993 del régimen Salinista" (Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas). Unidad Iztapalapa. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México.

Hevia de la Jara, Felipe (2009), "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox" en Revista Sociológica, año 24, número 70, pp. 43-81.

Hevia de la Jara, Felipe (2010). "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progres/Oportunidades en el sur de Veracruz". Desacatos, núm. 34. pp. 119-132. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Fecha de consulta: 6 de abril de 2017. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?scrip=sci_arttext&pid=S1607050X2010000300008

Lara, Isaí (2018) "150 mil 992 ejecutados: la herencia de Peña". Aristegui Noticia. 8 de diciembre de 2018. Fecha de consulta: 11 de enero de 2019. Recuperado de: <https://aristeguinoicias.com/0412/mexico/150-mil-992-ejecutados-la-herencia-de-pena-reportaje-del-semanario-zeta/>.

Lahera, Eugenio (2006). *Capítulo III. Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas*. En Franco y Lanzaro (coordinadores). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. FLACSO México.

Leco Tomas, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2013). "La política social en México, 1970- 2013". *Inceptum*, vol. VIII, No. 15. Julio- diciembre. pp. 177- 212

Levy, Santiago (1991). "La pobreza extrema en México: una propuesta de política". *Estudios Económicos*, Núm. 1, Vol. 6, enero-junio, México, pp. 47-90.

Levy, Santiago (2009). *Pobreza y transición democrática en México*. Fondo de Cultura Económica. México.

Mann, Michael (2006). "Poder Autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5. pp. 1-43

Manes, Mariel (2016). *La política de evaluar las políticas: Aportes para la institucionalización de la evaluación de la Política social en Argentina desde una perspectiva comparada* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/317008284>

Maldonado Graus, Claudia (2008). *Discursos y política social durante el gobierno de Ricardo Lagos: El caso de Chile Solidario (2000-2006)* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos). Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales (FLACSO México). México. Fecha de consulta: el 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/1220>

Mackinlay, Horacio y Juan de la Fuente (1994). "Pronasol y el campo: ¿un viraje motivado por los sucesos de Chiapas?". En ChiaPaz y la transición democrática: libertad, justicia, democracia. Coordinado por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. México: Cámara de Diputados. 1994.

Malthus, Thomas Robert (1998). *Ensayo sobre el principio de la población*. Fondo de Cultura Económica. México.

Martínez Bernal, Bertha Lucia. (2015) "Planteamientos sobre la pobreza: una aproximación conceptual". Revista Apuntes del CENES. Volumen 34 - Nº. 60. pp. 15-40. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Boyacá. Colombia. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479547212002>

Mitchell, Timothy (2015). *Sociedad, economía y el efecto del Estado*. en: Abrams, P; Gupta, A; y Mitchell, T. Antropología del Estado. Fondo de Cultura Económica, México.

Montagut, Teresa (2014). *Política Social, Una introducción*. ed. Planeta. España.

Montagut, Teresa (2011). "El capitalismo y sus crisis: ¿Qué tipo de crisis?" Revista Internacional de Organizaciones, nº 7, diciembre 2011. pp 119–132. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2017. Recuperado de: http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/82/pdf

Montalvo, Tania "De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre" CNN en español <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progres-a-1997>. Fecha de consulta: 11

de mayo de 2014. Recuperado de <http://expansion.mx/nacional/2013/01/22/cruzada-nacional-contra-el-hambre-2013>

Morales, R. (2000). *Métodos para medir la pobreza*. La Paz. Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia.

Moreno Fernández, Luis (2000). "Ciudadanos precarios: la última red de protección social". En Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración N° 50, 2004. pp. 196-197. Fecha de consulta: 12 de agosto de 2018. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=897809>

Moreno Salazar, P., Ortiz Guerrero, C., & Marrufo Heredia, E. (2004). "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México". Revista Sociológica, año 19, número 54, enero-abril. pp. 55-75. Fecha de consulta: 9 de septiembre 2017. Recuperado de https://www.google.com/search?ei=7h_rXM3hJMm7tgW10obYDA&q=Veinticinco+a%C3%B1os+de+pol%C3%ADticas+de+desarrollo+social+en+M%C3%A9xico&oq

Molina, Alberto (2018). "Sexenio de Peña Nieto cierra con una aprobación de 24%". El Economista. 22/Nov/2018. Fecha de consulta: 2 de mayo de 2018. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Sexenio-de-Pena-Nieto-cierra-con-una-aprobacion-de-24-20181122-0182.html>

Muñoz Eraso, Janeth Patricia (2015). Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades rurales (Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador). Ecuador. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10469/8056>

Nuñez Mejía, René Antonio (2007). Programa gubernamental de combate a la pobreza Oportunidades (Tesis para obtener el grado de Licenciado en Economía). Unidad Iztapalapa. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/test.php?

Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (2008). "1er Informe Temático de Programas Sociales. Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa". México, D.F.

Offe, C., Espinosa, A. E., & Keane, J. (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial. Madrid.

Ojeda Montero, Dayana del Cisne (2017). Gasto Social: Distribución de los beneficios en Ecuador (Tesis para Obtener el grado de Maestría en Economía del Desarrollo). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador). Ecuador. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/12786>

Ordóñez Barba, Gerardo (2012), La política social y el combate a la pobreza en México (Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política). Universidad Complutense de Madrid. España. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de: <https://tesis.ipn.mx/handle/123456789/1903>

Ordóñez Barba, Gerardo (2012). "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México", en *Polis*, UAM, vol. 8. Núm. 1, pp. 213-240. Fecha de consulta: 9 de septiembre 2018. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-23332012000100008&script=sci_abstract

Ordóñez Barba, Gerardo (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. Unam/Sedesol. México.

Ortega R. Eugenio (2006) *Una reflexión crítica para enfrentar la pobreza y desigualdad*. En Solana, Fernando (Coordinador). *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Parodi Trece, Carlos. (1997). *Economía de las políticas sociales*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.

Pallarés, Francisc. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". *Revista de estudios políticos*, no 62, pp. 141-162. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francisc%20\(1988\).pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francisc%20(1988).pdf)

Parsons, Wayne (2009). *Políticas públicas*, México. FLACSO.

Peticara, Marcela (2012). "Introducción: El combate contra la pobreza y la desigualdad". En Jacob, Olaf (editor). *Lecciones y propuestas de política, pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung, SOPLA. Río de Janeiro.

Peña Ramírez, Alma Delia (2006). *Análisis comparativo de la política social en México a través de los programas sociales durante los sexenios de Zedillo y Fox* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias con Especialidad en Administración Pública). Escuela Superior de Comercio y Administración Santo Tomás. Instituto Politécnico Nacional IPN. México.

Rello, Fernando (2001). "Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica". CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas. CEPAL. México.

Riquelme, S. F. (2011). "Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI, Nómadas". *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 29 (1). Pp. 5-25.

Roca Rey, Iris y Rojas, Belissa. (2002). "Pobreza y exclusión social: una aproximación al caso peruano". *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 31 (3) | 2002. Fecha de consulta: 9 de septiembre 2018. Recuperado de <http://journals.openedition.org/bifea/6828>

Roldán, Nayeli; Castillo, Miriam y Ureste, Manuel (2018). *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*. Temas de Hoy. México, D.F.

Romero, Jorge Javier (2007). "Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista". Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) México.

Romero, Ricardo M. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. pp. 33-50. Fecha de consulta: 2 de enero de 2018. Recuperado de <https://www.yumpu.com/es/document/view/4525369/fundamentos-teoricos-de-la-politica-social-otot-t>.

Ricardo, David (1993). *Principios de economía política y tributación*. Fondo de Cultura Económica. Colombia.

Roux, Rodolfo Ramón (1988). *Elogio de la incertidumbre y otros ensayos*. Editorial Nueva América. Bogotá. Colombia.

Rocha Reza, Sonia Yolanda. (2007). Pobreza, socialización y movilidad social (Tesis para obtener el grado de Doctora en Investigación Psicológica). Universidad Iberoamericana. México. Fecha de consulta: 6 de junio de 2018. Recuperado de: <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014828/014828.pdf>

Rosado Bautista, Julio Antonio (2016). *La Cruzada Nacional Contra el Hambre, ¿Instrumento de Coordinación? Un análisis desde los enfoques de las relaciones intergubernamentales e institucionales* (Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). México. Fecha de consulta: 9 de julio de 2018. Recuperado de http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000432032

Rubalcava, Rosa María, y Murillo, Sandra (2006). "El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato". en De la Paz, María, y Salles, Vania. *El programa Oportunidades examinado desde el género*, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades-Colegio de México. México D.F.

Scott Andretta, John, (2010). "Desarrollo y pobreza en México" Centro de estudios para la Transición a la democracia. Fecha de consulta: 6 de abril de 2018. Recuperado de <http://www.cetrade.org/v2/actividades/conferencias-2010/ciclo-conferencias-pobreza-desarrollo-asistencia-social/desarrollo-pobreza-john-scott-andrett>

Thoenig, Jean-Claude (1997). "Política pública y acción pública." *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, Núm. 1. pp. 19-37.

Treviño Ronzón, Ernesto (2015). *La Educación Superior y el advenimiento de la sociedad del conocimiento*, ANUIES: México

Smith, Adam (2011). *La riqueza de las naciones*. Editorial Alianza. Madrid.

Solarte Pazos, Leonardo (2003). "La Evaluación Social en el Estado Liberal". ADMINISTRACIÓN Universidad EAFIT. Número 2 enero – junio. Medellín.Colombia. Fecha

de consulta: 12 de febrero de 2015. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v18n52/v18n52a2.pdf>

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, Washington, DC.

Townsend, Peter (2009). "El significado de la pobreza. Mundo siglo XXI". En revista Mundo siglo XXI. Núm. 19. pp. 5-15. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/mundo-siglo-xxi/articulo/el-significado-de-la-pobreza>

Uribe Gómez, Mónica (2011). "Enfoques contemporáneos de política social en México". Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XVIII No. 52. Septiembre / Diciembre Pp. 37-75. Fecha de consulta: 24 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v18n52/v18n52a2.pdf>

Valencia Lomelí, Enrique (2003). *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México*, en Estudios Sociológicos. Fecha de consulta: 24 de julio de 2017. Recuperado de <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/24439/1/21-061-2003-0105.pdf>

Velásquez Gavilanes, Raúl (2010). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". **Desafíos**, [S.l.], v. 20, p. 149-187, mar. Fecha de consulta: 26 de junio de 2018. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>>.

Villarespe, Verónica (2002). *Pobreza, teoría e Historia*. México. Juan Pablos-IIEC, México UNAM.

Villaseñor Becerra, Jorge Ignacio y Cedillo Morales, Diego (2013). “La Evolución de la Política Social en México: ¿Nuevos Instrumentos?” *Expresión Económica*, número 31. pp. 25-46.

Vidal Figueroa, Carla. (2014). Política social comparada entre países de la Alianza del Pacífico y de la Unión Europea: México, Finlandia y España (Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales). Universitat de València Facultat de Ciències Socials. España. Fecha de consulta: 8 de julio de 2018. Recuperado de: https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/167726/Tesis_Doctoral_Carla_Vidal_Figueroa.pdf

Vizarretea Rosales, Emilio. Proyecto: Elecciones locales 2013; proceso electoral, políticas públicas y seguridad (EV/JLM/ML/OI) Corte al 12 de junio del 2013.

Weber, Max (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. España.

Ziccardi, Alicia (2008). “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI”, en Ziccardi, Alicia. *Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI*. Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop. Bogotá: Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de <http://www.clacso.org>

Zibechi, Raul (2010), *América Latina: Contrainsurgencia y pobreza*. Entrevista, desde abajo, la otra posición para leer. Fecha de consulta: 11 de enero de 2016. Recuperado de <http://www.desdeabajo.info/mundo/item/15505-am%C3%A9rica-latina-contrainsurgencia-y-pobreza-entrevista-a-ra%C3%BAI-zibechi.html>

Documentos

Banco Interamericano de Desarrollo (1975). *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*. Revisado el 2 de febrero de 2018 en página web: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information> page, 1303.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Naciones Unidas/Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016*. Fecha de consulta: 9 de enero de 2019. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2016>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017*. Fecha de consulta: 9 de enero de 2019. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). *Metodología de medición de la pobreza en México Tabasco*. Fecha de consulta: 14 de abril de 2018, recuperado de www.coneval.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2012*. México. Coneval, Primera edición, noviembre de 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2013), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2013*. México. Coneval, Primera edición, noviembre de 2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2014*. México. Coneval, Primera edición, noviembre de 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2015*. México. Coneval, Primera edición, noviembre de 2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2016*. México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2017. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Informe de Evaluación de la política de desarrollo social en México, Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2017.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2017*. México. Coneval. Fecha de consulta: 8 de julio de 2018. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2017.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). Proceso Presupuestario 2018. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Revisado en página web: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones para el proceso presupuestario 2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_para_el_proceso_presupuestario_2018.pdf)

Conapo. Índices de marginación, 2000, 2005 y 2010. Fecha de consulta: 13 marzo de 2018. Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/>

INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares. Fecha de consulta: 14 de abril de 2018. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10656>

Línea de fuego, entrevista. 19-08-2010. Fecha de consulta: 10 de julio de 2018. Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2010/08/19/contrainsurgencia-y-pobreza-entrevista-con-raul-zibechi/>

Presidencia de la República México (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/598b4edd4.html>

Presidencia de la República (2007). Primer Informe Anual de Gobierno. México Informes de Gobierno de Felipe Calderón 2007 al 2012. Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/ANEXO_ESTADISTICO/index.html

Presidencia de la República (2012). Anexos estadísticos. Medición de la pobreza 2012. Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx>

Presidencia de la República (2013a). Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018. México. Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

Presidencia de la República (2013b). Primer Informe Anual de Gobierno. Fecha de consulta: 8 de Abril de 2017. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/>

Presidencia de la República (2014). Informes de Gobierno de Enrique. Peña Nieto 2014. Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

Presidencia de la República (2014). Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Martes 30 de diciembre. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70155/2015.pdf>.

Presidencia de la República (2014). Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Martes 30 de diciembre. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70155/2015.pdf>

Presidencia de la República (2017). Diario oficial de la federación ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Fecha de consulta: 21 de julio de 2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

Presidencia de la República (2018). Diario oficial de la federación. ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal de 2006. Fecha de consulta: 2 de julio de 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79548/2006.pdf> Reglas de operación OPORTUNIDADES 2006

Encuestas:

Parametría (2012.). Evaluación de gobierno 2006-2012 (2012). Fecha de consulta: 21 de julio de 2017. Recuperado de: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4407.po

Parametría (2018). La administración Peñista (2018). Fecha de consulta: 2 de marzo de 2018. Recuperado de: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5061

Beltrán, Ulises y Cruz, Alejandro (2 de noviembre de 2012). Felipe Calderón tiene aprobación de 49% de mexicanos. Excelsior. Fecha de consulta: el 2 de abril de 2018. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/12/nacional/869245>

Consulta Mitofsky (2012). El juicio ciudadano. Evaluación de la presidencia de Felipe Calderón en México. 2006-2012. Fecha de consulta: 2 de abril de 2018. Recuperado de Mitofsky <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>

Consulta Mitofsky (2018). 24 Trimestres de Gobierno. Evaluación final. Enrique Peña Nieto. Fecha de consulta: 2 de abril de 2018. Recuperado de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012>

Anexos:

Gráficas	Página
Gráfica 1. Millones de personas en pobreza y pobreza extrema: América Latina	60
Gráfica 2. Población en pobreza según Coneval	87
Gráfica 3. Desempeño del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa	91
Gráfica 4. Nivel de aceptación por rubros de Felipe Calderón Hinojosa	92
Gráfica 5. Percepción ciudadana sobre lo que se esperaba de Felipe Calderón Hinojosa	93
Gráfica 6. Percepción ciudadana negativa por rubros sobre Felipe Calderón Hinojosa	93
Gráfica 7. Aprobación y/o desaprobación sobre Felipe Calderón Hinojosa y los expresidentes: Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, y Vicente Fox	94
Gráfica 8. Aprobación presidencial de Enrique Peña Nieto	108
Gráficas 9 y 10. Lo mejor y lo peor que hizo Enrique Peña Nieto	108- 109
Gráfica 11. Aprobación final de gobierno	110
Gráfica 12. Nivel de aprobación y/o desaprobación de Enrique Peña Nieto	111
Gráfica 13. Enrique Peña Nieto hizo más o menos de lo que se esperaba	111
Gráfica 14. Enrique Peña Nieto entrega un mejor o peor país que el que recibió	112
Gráfica 15. Calificación de desempeño por rubro	113

FECHA DE SOLICITUD

Día	Mes	Año
04	JUNIO	2019

FORMATO DE VOTOS APROBATORIOS DE TESIS

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE(S)	MATRÍCULA
OROPEZA	AGUILAR	ANA LILY	8420142001
PROGRAMA		MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES	

Los integrantes de la Comisión Revisora del trabajo de tesis de Maestría, intitulado: "**Análisis Comparativo de la Política Social de los Programas "Oportunidades" y "Prospera" durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.**" que presenta **OROPEZA AGUILAR ANA LILY**, estudiante del Programa de Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, ha determinado otorgar **los votos aprobatorios** para sustentar su tesis en el examen de grado.

LA COMISIÓN REVISORA

DR. ALEJANDRO GARCÍA GARNICA

DIRECTOR DE TESIS

FIRMA

DR. JOAQUIN MERCADO YEBRA

REVISOR DE TESIS

FIRMA

DRA. LUZ MARINA IBARRA URIBE

REVISORA DE TESIS

FIRMA

DRA. MIRIAM DE LA CRUZ REYES

LECTORA DE TESIS

FIRMA

DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA

LECTOR DE TESIS

FIRMA

SELLO

