

Políticas sociales y cambio hacia la izquierda en México (2018)

¿Reforzamiento de la ciudadanía o clientelismo político?

Social Policy in Mexico during the left turn (2018)

Towards Citizenship or Political Clientelism?

Katya Rodríguez Gómez | ORCID: orcid.org/0000-0002-7611-4712
katyarg@yahoo.com
Universidad de Guanajuato
México

Recibido: 9/10/2019
Aceptado: 21/02/2020

Resumen

El presente artículo, tiene el objetivo de analizar si el enfoque de política social que se está implementando a partir del cambio hacia la izquierda en México contribuye -o no- a reforzar derechos ciudadanos; o se trata, más bien, de un enfoque de políticas clientelares que disminuyen estos derechos. La discusión resulta importante en el contexto de América Latina donde desde el comienzo del siglo XXI se han producido gobiernos de izquierda que no necesariamente han contribuido a generar derechos ciudadanos. Para ello se hace una discusión sobre la noción de ciudadanía y el papel de la política social en impulsar derechos sociales o generar relaciones de clientelismo. Posteriormente se describe la operación de los programas de política social que se desarrolló en México durante el período de los gobiernos de centro-derecha para analizar que tanto pudieron contribuir -o no- a generar ciudadanía social en el período, y ello se compara con las reglas de operación de la política social que comenzó a implementarse a partir del cambio hacia la izquierda, para conocer si presenta un enfoque radicalmente diferente respecto a los derechos sociales -o no-.

Palabras clave: Política social, Gobiernos de izquierda, Ciudadanía, Derechos, Clientelismo

Abstract

This paper asks if the social policy approach that is in place in Mexico after the left turn of 2018 is contributing to create citizenship rights or if it is creating political clientelism. The discussion is relevant in the Latin American context because since the beginning of the Twenty First Century there has been several left governments, but they do not necessarily have created citizenship rights. The paper analyses notions of Citizenship and the role of social policy in contributing to generate social rights or political clientelism. Next, it describes the social policy approach during the center-right governments in Mexico and during the left government in order to know if there have been changes in citizenship right after the left government took office.

Key Words: Social Policy, Left governments, Citizenship, Rights, Clientelism.

Introducción

El siglo XXI comenzó con transformaciones significativas en términos de la política social y en la orientación política de varios gobiernos en América Latina. Dichas transformaciones estuvieron influidas por el importante aumento de la desigualdad y la pobreza que se dio como consecuencia de las políticas centradas en el mercado que dominaron la agenda a finales del siglo XX. En la primera década del siglo XXI muchos países del continente contaron con gobiernos progresistas o de izquierda, que le dieron una centralidad al tema social (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay, entre otros). El discurso que motivó estas transformaciones fue buscar construir una ciudadanía basada en derechos, a través de un Estado fuerte con poder de intervención en la sociedad, y con capacidad para construir políticas sociales (Canzani, 2009:11-13).

Los gobiernos progresistas se caracterizaron por tener un Estado que tomó un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad a través de estrategias redistributivas. El discurso reforzaba la universalidad de la protección social, lo que se dio a través de la articulación de mecanismos contributivos y no contributivos; unido a programas de transferencias monetarias condicionadas que tenían el objetivo de focalizar la política social hacia los más pobres. Como resultado de estas transformaciones disminuyeron la pobreza y la desigualdad en la región. Sin embargo, a partir del 2012, el panorama comenzó a cambiar ya que hubo que recortar gastos y, por ende, se disminuyó el presupuesto social, y se comenzó a modificar la tendencia hacia la disminución de la desigualdad (Uribe, 2018). Las políticas redistributivas se apoyaron en situaciones económicas coyunturales favorables tales como el aumento en el precio de las materias primas, pero no se abordaron los problemas estructurales de estas sociedades (Bogliacino y Rojas, 2017). Un balance de este período arroja que, a pesar de la aplicación de políticas redistributivas y el rechazo explícito al Consenso de Washington, los gobiernos no lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales, ni cambiar la economía neoliberal (López-Segrera, 2016). Ni el mayor acceso a servicios se tradujo en calidad del acceso a los mismos (en términos de salud y educación) (Caetano y De armas, 2015).

La ola de gobiernos progresistas en América Latina ha ido cambiando a partir de 2014, cuando en algunos de estos países regresaron gobiernos de orientación derechista, que se han caracteri-

zados por la disminución de la centralidad del Estado y por privilegiar la lógica del libre mercado (Uribe, 2018).

La experiencia que dejan los países que participaron en esta ola de gobiernos de izquierda es que, a pesar de los problemas que llevaron a un nuevo giro hacia la derecha en sus gobiernos cada uno de los casos ha sido diferente y habría que analizarlo en sus particularidades para conocer qué tanto, más allá del discurso, lograron una ampliación de la ciudadanía social como resultado de sus políticas. Por ejemplo, en el caso de Argentina se encuentra que se extendieron la cobertura de las jubilaciones y pensiones y se universalizó la **Asignación Universal por Hijo**. También se encuentra que Brasil extendió para todos los pobres la cobertura del programa de transferencias monetarias Bolsa Familia. Sin embargo, no necesariamente puede establecerse una asociación entre las políticas redistributivas aplicadas por los gobiernos de izquierda y la ampliación de los derechos sociales. De hecho, como menciona Uribe (2018), algunos de los países que no tuvieron gobiernos de izquierda en ese período, lograron aumentar el gasto social y disminuir sus niveles de pobreza desde una perspectiva asistencialista (Colombia y Perú).

Dicho emprendimiento se hará en el presente artículo para el caso particular de México, con la peculiaridad de que es un país que se ha caracterizado por ir a contracorriente de las tendencias que han marcado América Latina¹. La alternancia en la presidencia de la república a partir del año 2000 se considera el momento que marca la transición a la democracia mexicana porque a partir de ese momento las elecciones se convirtieron en un mecanismo real de acceso al poder, después de que la mayor parte del siglo XX estuvo gobernado por el mismo partido político (**Partido de la Revolución Democrática, PRI**). Sin embargo, México, desde el 2000 hasta el 2018 se mantuvo con gobiernos de centro-derecha. Primero dos gobiernos del partido derechista, **Partido Acción Nacional (PAN)**, seguidos por un gobierno de centro-derecha del PRI. En el año 2018 se produce, por primera vez, desde la democracia electoral, un giro a la izquierda al ganar la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador por el partido político **Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)**. El discurs-

¹ Otros países que tampoco tuvieron gobiernos con orientación de izquierda en el período fueron Colombia y Perú, entre otros.

so político de este nuevo gobierno ha tenido un fuerte énfasis en la redistribución de recursos sociales: *Por el bien de todos, primero los pobres* (2018). Como consecuencia se han presentado modificaciones importantes a la política social que hasta ese momento se venía implementando en el país.

El presente artículo tiene el objetivo de analizar si el enfoque de política social que se está implementando a partir del cambio hacia la izquierda contribuye -o no- a reforzar derechos ciudadanos; o se trata, más bien, de un enfoque de política clientelar que disminuyen estos derechos. Es importante mencionar que debido al corto tiempo que lleva el nuevo sexenio en el poder al momento de escribir el artículo, no resulta posible medir empíricamente el impacto de las políticas sociales en la ciudadanía, debido a dos factores. En primer lugar, no se cuenta todavía con fuentes de información que recojan indicadores sociales correspondientes al período de dicho sexenio². En segundo lugar, resultaría prematura su medición. Por el contrario, la intención del artículo es analizar la política social (a través de los programas sociales) desde su planteamiento, es decir desde sus reglas de operación, para conocer las consecuencias que puedan tener para la construcción de ciudadanía, un diseño específico de política social. El tema resulta importante de analizar porque en México se verificó una ampliación de la política social

² Las fuentes de información nacionales más recientes que ha publicado el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), como el *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, fueron levantadas en el 2018, y es información que se refiere a los meses previos al comienzo del sexenio de izquierda.

en todos los sexenios desde la alternancia, pero ello no implicó una disminución importante de la pobreza de acuerdo con el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (Coneval, 2019). También se encuentra que, salvo algunos pequeños cambios, la ampliación de la política social no llegó a ser una política con garantía de derechos ciudadanos (Rodríguez, 2014). Sin embargo, en el actual sexenio se encuentra un cambio muy importante en el discurso político, por lo que es importante conocer si ello está acompañado de un cambio en la operación de los programas que pudiera tener un mayor impacto en la construcción de ciudadanía.

Para ello el artículo comienza discutiendo la noción de ciudadanía y el papel de la política social en impulsar derechos sociales o generar relaciones de clientelismo. El segundo acápite describe la manera en que el estudio va a ser operacionalizado. Posteriormente, se describe la política social que se desarrolló en México durante el período de los gobiernos de centro derecha para analizar si la lógica de operación de los programas implicó una ampliación de los derechos del estado de la ciudadanía social en el período. La cuarta parte analiza la política social que comenzó a generarse a partir del cambio hacia la izquierda, para conocer si presenta un enfoque radicalmente diferente respecto a los derechos sociales -o no-. El artículo hace énfasis en los programas de transferencias monetarias porque, como se explica en la segunda parte, es la estrategia más importante aplicada dentro de la nueva política social. Las conclusiones responden a la pregunta principal del artículo.

Nociones de ciudadanía, nuevas políticas sociales y programas de transferencias monetarias: ¿un camino hacia los derechos o hacia el clientelismo?

La ciudadanía en las sociedades contemporáneas se encuentra dividida entre dos tipos de nociones diferentes. Por un lado, está la noción ya clásica de T. H. Marshall (1964), de ciudadanía social que refiere a la provisión de beneficios sociales a todas las personas que viven en un país determinado, sobre la base de su pertenencia a la comunidad, es decir, de la ciudadanía. Dicha noción fue la que constituyó la base de muchos de los Estados de Bienestar que comenzaron a establecerse en el período posterior a la II Guerra Mundial en países europeos. En este caso, la ciudadanía puede entenderse como una compensación ante las desigualdades creadas por el mercado (Jayasuriya, 2006). Sin embargo, más

recientemente vinculada a la agenda Neo-liberal se ha generado una noción diferente que se ha llamado *ciudadanía de mercado* o *ciudadanía activa* (Pfau-Effinger, 2006). La misma se caracteriza, de acuerdo con Jayasuriya (2006), por ser una ciudadanía que va ligada al mercado porque impulsa la participación dentro de la economía, lo que lleva a una versión contractual del bienestar, que hace que los beneficios sociales sean condicionales al desarrollo de ciertas obligaciones (Jayasuriya, 2006). Bajo esta noción de ciudadanía, la dependencia hacia el Estado de Bienestar tiene un significado negativo y es vista como un problema individual de los pobres, sin que la sociedad tenga responsabilidad por la pobreza (Breitkreuz, 2005).

Ambas nociones de ciudadanía reflejan una particular relación entre el ciudadano individual y el Estado, y dicha relación está construida de manera importante por la política social (Jensen y Pfau-Effinger, 2006:2). La política social se convierte en un aspecto estratégico para manejar las relaciones entre el Estado y la sociedad ya que puede funcionar como una base para construir equidad social y una ciudadanía más efectiva (Canzani, 2009); o podría, usarse como medio para cooptar y controlar a los sectores sociales que sean vistos como una amenaza potencial al orden político (Wigell, 2010). Es decir, podrían convertirse en políticas que fomentan el clientelismo que se entiende como una relación basada en la *subordinación política en intercambio por beneficios materiales* (Fox, 1994:153). Lo contrario del clientelismo sería la ciudadanía, que implica que las personas pueden tener acceso a los recursos materiales que el Estado ofrece sin necesidad de tener que ceder su derecho a articular sus intereses de manera autónoma (Fox, 1994:151-153).

En el presente artículo se asume, como la visión de T. H. Marshall (1950), que la ciudadanía social, a través de los derechos sociales, es una condición totalmente necesaria para poder ejercer libremente también una ciudadanía política. Ello no implica que contar con derechos sociales garantice automáticamente el ejercicio político de la ciudadanía, pero difícilmente pueda ejercerse la ciudadanía política, sin derechos sociales. Ambas están imbricadas ya que, el concepto opuesto, el de clientelismo, también expresa, en sentido contrario, la relación entre ambas.

En América Latina el Estado de Bienestar comenzó a formarse en las primeras décadas del siglo XX y extendió los beneficios de la seguridad social a aquellos sectores organizados tales como trabajadores urbanos formales, clases medias, burócratas, etc., a los cuáles otorgó derechos, como un medio de intercambio por su subordinación política (Wigell, 2010), pero, derechos, al fin y al cabo, que han sido mantenidos a estos sectores (con altas y bajas) hasta la actualidad. Con ello se generó un sistema truncado que mientras brindaba derechos a los sectores anteriormente mencionados, dejaba sin protección alguna a amplios sectores poblacionales, principalmente habitantes rurales y trabajadores urbanos informales; lo que generó una situación de amplia pobreza en estos grupos sociales. El esquema (aunque de carácter contributivo) implicó que fuera el Estado el responsable de brindar la seguridad social. Sin embargo, a partir de la década de los 90 se produjo un cambio importante en la manera en que iba a operar la política social. Se habla de nueva política social (Molineux, 2008). También Wigell, (2010) le ha llamado nuevas políticas sociales pluralistas porque se caracterizan por diferenciarse de manera significativa de las políticas corporativistas que dominaron América Latina hasta la década del 70. De acuerdo con el autor, a partir

de los 90 dos elementos centrales de esta nueva agenda han sido la **focalización**, y la **corresponsabilidad**.

Como consecuencia se ha producido una expansión sin precedentes de estas nuevas políticas sociales en los países del sur. Ellas han sido importantes para generar nuevos vínculos entre el Estado y los pobres, donde antes no existía prácticamente ninguna relación, por ello podrían considerarse como un mecanismo que pudiera potencialmente integrar a los pobres en la vida política a través de construir ciudadanía, o lo contrario, como un mecanismo de control. De hecho, de acuerdo con Wigell (2010), para los pobres la política antipobreza tiene importancia para su integración en la vida política; y para las élites políticas la política antipobreza funciona como un mecanismo importante para lograr apoyo político y control social.

Wigell (2010:18) encuentra, en un estudio comparativo de dos casos en América Latina, que como consecuencia de la manera en que se han implementado estas nuevas políticas pluralistas, se aprecian dos modelos diferentes, con resultados también diferentes en términos de integración social y desarrollo político. Por un lado, se encuentra el modelo tecnocrático (como en el caso de Chile) donde predomina un dominio de los tecnócratas de las nuevas políticas sociales, con proceso que es técnico y no partidista. Se despolitiza la relación entre el Estado y la sociedad. El control tecnocrático sobre la distribución de beneficios sirve para despolitizar la política social. Por el otro, se encuentra el modelo clientelista (como en el caso de Argentina) donde el nuevo enfoque de política social generó relaciones clientelares entre las élites políticas y los pobres. Los programas se manipularon políticamente para facilitar la incorporación clientelista de los pobres, lo que ayudó a los líderes políticos a mantener el apoyo popular, a pesar de situaciones económicas desfavorables. Independientemente de cuál sea el modelo, el autor encuentra que, en ninguno, la nueva política social es un enfoque más efectivo para la participación y la representación de los pobres en la arena política.

La agenda de la nueva política social ha estado implementada principalmente a través de programas de transferencias monetarias. Lo que caracteriza a estos programas es que no funcionan sobre la base de un mecanismo contributivo, si no que transfieren recursos económicos a cierta población que definen como objetivo, financiado de los gastos generales del Estado, en el caso de América Latina. Muchos de esos programas tienen asociadas condicionalidades (aunque no todos), y pueden funcionar de manera universal para un grupo poblacional o pueden manejarse de manera focalizada; y pueden tener una limitación en su duración, o pueden ser considerados un derecho social permanente (Oliver de Sardan y Piccoli, 2018).

Los programas de transferencias monetarias han sido considerados positivos en un número de aspectos importantes. Han ayudado a aliviar la pobreza, con mejoras adicionales en la salud de la población y en la asistencia escolar de los niños (Arnold, Conway y Greenslade, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011); pero también tienen críticas importantes. Se ha criticado que en muchos casos presentan una focalización inadecuada, y que tienen baja calidad en los servicios (Sandberg, 2012), y se cuestiona que realmente permitan trascender la pobreza (Molyneux, Jones y Samuels, 2016). También por el hecho de que las condicionalidades imponen mayores cargas a los beneficiarios (Molyneux, 2006).

Una de las partes más importantes de la discusión sobre estos programas está relacionada con el tema que se discute en el presente artículo: los efectos de estos, en la construcción de ciudadanía para la población involucrada. Hay autores que consideran que son programas que fomentan el clientelismo, porque la asistencia es dada de manera discrecional en un período de tiempo limitado, y no como un derecho (Devereux *et al.*, 2011). De acuerdo con Beck (1994), muchas veces la protección social opera sin hacer modificaciones importantes sobre las relaciones que generan la vulnerabilidad que pretende transformar. Otra crítica relevante es que estos programas funcionan impulsando la ciudadanía activa, en vez de la ciudadanía social porque las prestaciones otorgadas son dependientes de cumplir con responsabilidades (Luccisano y Romagnoli, 2007).

Para modificar esta situación hacia una ciudadanía social es necesario incluir los derechos

sociales en las leyes e implementar políticas que realmente los garanticen (Devereux *et al.* 2011).

Ante las críticas, muchos autores se han manifestado por la necesidad de incluir acciones más transformadoras en estos programas tales como la necesidad de empoderar a los pobres y de que estos sean considerados como ciudadanos con derechos (Molyneux *et al.*, 2016). Se ha desarrollado investigación que intenta establecer cuál es el efecto transformativo de estos programas en la pobreza (Molyneux *et al.*, 2016). Se asume que los programas pudieran potencialmente crear formas embrionarias de ciudadanía, por el hecho de que los receptores de los programas comienzan no solo a entrar en contacto con el Estado (donde previo a estos programas no había ningún contacto), sino también a relacionarse con él y eventualmente cuestionarlo cuando no cumpla con las expectativas (Ringold, Holla, Koziol y Srinivasan, 2012). Sin embargo, de acuerdo con Molyneux (2016), la evidencia sugiere que una mayor participación política ciudadana como resultado de la participación en programas de protección social es escasa, porque hay baja relación entre las actividades a nivel del programa y las esferas más amplias de la política. No obstante, en algunos contextos sí se encuentra alguna evidencia de que la participación en el programa ha contribuido a empoderar a los beneficiarios.

La anterior discusión nos lleva a preguntarnos, para el caso de México qué enfoque de política social ha predominado tanto en el período de centro derecha (2000-2018), como en el giro hacia la izquierda que se dio en 2018.

Hacia una medición de las reglas de operación de la política social en términos de ciudadanía o clientelismo

Para llevar adelante el estudio se va a realizar una comparación en el planteamiento de la política social en la etapa de centro-derecha y en la etapa de izquierda, para conocer qué tipo de relación está estableciendo entre ciudadanos y Estado. El planteamiento de la política, a través de su diseño, evidentemente, no implica una influencia social automática en términos de creación de ciudadanía o clientelismo. Sin embargo, si pueden deducirse posibles influencias en la realidad analizando simplemente el diseño de la política. Si como resultado de la operación de la política social se producen cambios legales para generar derechos, y se implementan programas universales para asegurar estos derechos, presu-

miblemente se está contribuyendo a la construcción de ciudadanía. El escenario contrario en términos de política social, es decir, si no se produce cambios legales y se operan programas de manera focalizada, presumiblemente conlleva a la creación de clientelismo. Como se discutió anteriormente, si bien los derechos sociales no son garantía de ejercer derechos políticos, sí son una condición indispensable para estos últimos.

En el análisis se va a poner el énfasis en los programas de transferencias monetarias por ser los programas más importantes dentro de la nueva política social. La comparación de la política social se va a realizar atendiendo a las siguientes variables. En primer lugar, se va a analizar si

hubo modificación legal importante que otorgara derechos sociales. En segundo lugar, se van a considerar las reglas de operación de los programas para conocer bajo qué condiciones se accede a los mismos, beneficios que se brindan y tamaño aproximado de la cobertura. Por último, se va a examinar la manera en que se conformaron los padrones de beneficiarios en cada período.

De acuerdo con lo discutido en el apartado anterior, también se va a considerar que la política fomenta ciudadanía activa o de mercado cuando los beneficios de los programas sociales sean sujetos a condicionalidades. La descripción sobre la conformación de los padrones de beneficiarios va a servir para conocer si la operación de la política se caracteriza por ser más tecnocrática, es decir cuando los padrones se conformen sobre la base de un procedimiento que sea eminentemente técnico y, por tanto, menos politizado. Por otro lado, se va a considerar un modelo más clientelista, cuando los padrones de beneficiarios se conformen con un carácter menos técnico y más

político. Con esos elementos pueden establecerse conclusiones sobre qué tanto el enfoque de política social en uno u otro período brinda estatus legal de ciudadanía.

Cuando se realice el análisis para la parte de los gobiernos de centro-derecha, debido a que hay más información sobre el período, se considera evidencia adicional de estudios que miden la construcción de ciudadanía empíricamente y estudios etnográficos que analizan las percepciones de la ciudadanía respecto a la política social. El análisis de estos elementos permitirá reforzar el conocimiento sobre si en el período se construyó ciudadanía o clientelismo. Para el siguiente período no existe todavía esta evidencia, por tanto, no puede ser presentada. No obstante, tomando en cuenta las conclusiones a las que pueda llegarse en el período anterior, se comparará con los cambios acaecidos en la operación de la política social para poder analizar si por el camino emprendido por el nuevo gobierno de izquierda se podría llegar -o no- a la construcción de ciudadanía.

La lógica de operación de los programas sociales y su repercusión en la creación de ciudadanía social en México entre 2000-2018 con los gobiernos de centro-derecha

Ainicios del año 2000 se tenía un panorama en el país sumamente fragmentado en términos de derechos sociales. Estaba, por un lado, la población que participaba en el mercado laboral formal que tenía derecho a la Seguridad Social (contenidos en la Ley de Seguridad Social). La Seguridad Social se conformó como un mecanismo contributivo con contribuciones tripartitas por parte de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Los derechos, que incluían a los familiares directos del trabajador, implicaban la protección al ingreso, por incapacidad, maternidad, discapacidad y accidentes laborales; pensiones para la jubilación y acceso a la salud. Este sistema cubría aproximadamente a 38% de la población económicamente activa (Levy, 2008).

El otro 62% de la fuerza laboral, compuesto principalmente por la población urbana que participaba en el mercado informal, y la población rural, no contaban con ningún tipo de derecho social, y los programas sociales para esta población eran escasos por lo que era una población que se encontraba mayormente desprotegida. Lo que hacía que la pobreza en el país fuera elevada: 53,7% de la población en el año 2000 (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002).

Progresivamente durante la década del 2000 comenzó un proceso de ampliación del presupuesto y la cobertura de los programas sociales en México, que intentó llenar ese vacío en la parte de la población sin derechos. Una parte muy im-

portante de este proceso de consolidación de la nueva política social estuvo en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, que contiene el enfoque de política social que comenzó a concretarse. La ley, por primera vez, declara como obligatoria la política social y obliga a que el presupuesto destinado a la misma no disminuya. Igualmente, declara que el objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Sin embargo, posteriormente acota la garantía de estos derechos a que las personas se encuentren en condición de pobreza y a que exista algún programa cuyo objetivo contemple la condición particular de la persona. Es por tanto una ley que, en la práctica, basa la nueva política social en un sistema asistencial y no en derechos ciudadanos (Rodríguez, 2011).

La nueva política social durante el período de los dos gobiernos de derecha del PAN (2000-2012) estuvo caracterizada por la sustantiva ampliación de la cobertura de tres programas de transferencias monetarias que operaban desde la década anterior. Se crearon, además, dos programas más de transferencias monetarias: un programa de pensión no contributiva y un programa de apoyo a guarderías.

El **Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)** que venía de la década anterior, operaba para los agricultores dueños de tierra con el objetivo de apoyarlos en su producción. El programa transfería una cantidad fija de dinero por

cada hectárea poseída a los agricultores dueños de tierra. Pero el programa no acompañaba la transferencia de algún tipo de asistencia técnica o apoyo para el acceso al mercado. Por tanto, el apoyo económico, en la mayoría de los casos era usado para los gastos del hogar. El programa tenía una cobertura universal ya que apoyaba a todos los productores agrícolas, pero se excluía del programa a los trabajadores rurales sin tierra, que son uno de los sectores con mayor pobreza en el país (Rodríguez, 2010).

El **Programa de Empleo Temporal** igualmente venía de la década anterior, donde sólo operaba en áreas rurales. En el período de centroderecha el programa comenzó a apoyar residentes rurales y urbanos sin empleo a cambio de que el trabajador participe en proyectos de infraestructura comunitaria. El mismo realizaba transferencias monetarias condicionadas equivalentes a dos salarios mínimos mensuales por un período limitado de tiempo (6 meses), pero no brindaba acceso a la seguridad social, ni ningún otro tipo de prestación, y el apoyo se quitaba a la persona cumplido el período, independientemente de que se encontrara empleo. El programa era muy limitado, ya que cubría sólo a una pequeña parte de la población sin empleo. Para el año 2010, por ejemplo, el programa sólo brindaba apoyo a 108 803 personas (Rodríguez, 2011), y como se mencionó anteriormente las personas sin empleo formal ascendían aproximadamente al 62% de la PEA, de los 44 millones que la conformaban a mediados de la década del 2000 (Rodríguez, 2014).

El más importante de todos fue el **Programa Oportunidades** que había surgido en la década anterior como **Progresá** operando sólo en áreas rurales (que luego cambió de nombre a **Prospera** en el sexenio posterior). A partir de este período se amplió sustancialmente hacia áreas urbanas. El programa brindaba apoyo económico a familias en pobreza extrema con hijos menores que residían en las localidades previamente seleccionadas donde el mismo operaba. Para acceder al mismo las familias eran sometidas a un estudio socioeconómico que tenía que acreditar condiciones de pobreza extrema. El programa transfería cantidades de dinero a las madres de familia en pobreza extrema con la condición de que sus hijos asistieran a la escuela y a citas regulares de cuidado a la salud. La cantidad de la transferencia variaba de acuerdo con la edad, e incluso el género de los hijos. Pero, en general, las transferencias resultaban bajas en relación con la medida oficial de pobreza, por lo que no tenía el objetivo de situar a las familias que la recibían fuera de la pobreza, ni brindar apoyo para la posterior inserción en el mercado laboral (Rodríguez, 2011). El programa comenzó a ampliar su cobertura a partir del año 2000 para alcanzar un tope de 5 millones de familias afiliadas al año (entre 20 y 25 millones de personas). No obstante, el programa excluía a familias pobres que no podían

incorporarse hasta que familias beneficiarias no se “graduaban” del programa, y excluía también a aquellas familias que residían en las localidades más pobres, que no contaban con los servicios de salud y educación que permitieran cumplir con las condicionalidades del programa. Si bien ha sido el programa social con la cobertura más amplia, la misma estaba lejos de apoyar a toda la población en pobreza dado que en el período la población en pobreza fue de alrededor de 50 millones de personas (Coneval, 2019).

En el 2007 se creó un programa de pensiones no contributivas para los adultos mayores de 70 años llamado **70 y Más**. Para acceder al mismo había que cumplir con el requisito de edad y residir en una localidad rural (menor a 2500 habitantes). El programa proveía una pensión mensual equivalente al 35% del salario mínimo (Levy, 2008). El programa cubría a toda la población mayor de 70 años en localidades rurales, pero dejaba fuera al resto de la población de esa edad que no tuvieran pensión contributiva en todas las localidades urbanas del país.

Igualmente se creó un programa denominado **Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Beneficiar a Madres Trabajadoras** que brindaba apoyo para el acceso a guarderías subsidiadas a hijos de madres trabajadoras en el mercado informal, con un ingreso menor a 6 salarios mínimos. El mismo funcionaba sobre la base de entregar una cantidad mensual de dinero a estas madres para que pudieran pagar el servicio y se brindaba el acceso a guarderías subsidiadas, que también recibían un subsidio del gobierno para reducir sus costos. La cobertura fue para todas las madres que solicitaran el servicio.

En el sexenio de centroderecha siguiente (2012-2018) gobernado por el PRI, se realizaron pocas modificaciones respecto a la política social del período anterior, a pesar de contar con un discurso explícito que abogaba por otorgar derechos de ciudadanía e inclusión social a toda la población (Presidencia de la República, 2012). Una modificación que resultó ser más de forma que de fondo fue la creación de la **Cruzada Nacional Contra el Hambre**. Al principio parecía que este mega programa iba a ser el gran sello del sexenio, pero en realidad lo que sucedió fue que el programa aglutinó a todos los programas ya existentes, mencionados anteriormente, para que operaran de manera concentrada en localidades, tanto urbanas como rurales, que habían sido previamente seleccionadas como las que concentraban mayor población en pobreza. La misma se generó como mandato presidencial, sin que tuviera un requerimiento legal por el cual aquellas personas excluidas de su cobertura pudieran reclamar su inclusión, por lo que claramente no se trataba de un derecho.

Un programa nuevo en este sexenio fue el **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)**. Se brindaba apoyo a las personas jornaleras agrí-

colas que tienen residencia en las Regiones de Atención Jornalera de forma permanente o temporal. El apoyo consistía en una única cantidad de dinero al momento del arribo y en becas para que sus hijos asistieran a la escuela. El monto de la beca variaba según el grado de escolaridad y el género de los hijos. El programa por primera vez generó un apoyo para este grupo social que tiene altos niveles de pobreza, pero no se constituyó en un derecho ya que no brindaba seguridad social a esta población trabajadora. El programa cubría a toda la población en esta situación³.

El **Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras** tuvo un giro en ese sexenio. Se limitó su acceso sólo para las madres en pobreza (y que no contaban con apoyo de la seguridad social) cuando antes se apoyaba a madres de ingresos bajos, aunque no estuvieran debajo de la línea de pobreza. El programa siguió apoyando con una cuota mensual a estas madres, para que pudieran llevar a sus hijos a guarderías. La cuota seguía resultando baja para el costo del servicio, pero se esperaba que la familia aportara el resto como cuota de corresponsabilidad. También apoyaba con una cantidad fija de dinero a personas u organizaciones que estuvieran interesadas en establecer servicios de guarderías. Dicho programa no constituyó un derecho porque las madres debían de probar una serie de condiciones para poder acceder, de hecho, la cobertura del mismo era aproximadamente de 317,000 niños en todo el país. Cabe mencionar que sólo el 16,3% de los niños del país son cuidados en estancias infantiles. Por ello la cobertura anterior resulta sumamente baja (Coneval, 2019b).

El programa de **Pensión para adultos mayores** tuvo cambios importantes en el sexenio 2012-2018. Se amplió, de ser un programa que sólo operaba en áreas rurales, para cubrir a toda la población mayor de 65 años. La cantidad transferida como pensión seguía siendo baja ya que correspondía aproximadamente a la mitad de la línea de pobreza por ingresos. Posteriormente a esta ampliación, se registró un cambio sumamente importante. A finales del 2013, se aprobó por el Congreso de la Unión una modificación constitucional en materia de seguridad social, para darle rango constitucional a la pensión no contributiva para adultos mayores de 65 años. De este modo se generó como un derecho para todos los adultos mayores que no reciban una pensión de la seguridad social, aunque en la práctica siguió operando como un programa dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, sin que fuera asumido por las instituciones de Seguridad Social.

En este período se produjo un dominio tecnocrático en la operación de la nueva política social, ya que desde la aprobación de la *Ley General de Desarrollo Social* se contempló la creación de un organismo con autonomía: el **Consejo Nacio-**

nal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para medir la pobreza y evaluar la política social (CONEVAL). Como mandato de la Ley, a partir de ese momento se crearon criterios para identificar a los pobres que eran de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas que participan en programas de desarrollo social (Rodríguez, 2011). Por lo que comenzaron a generarse padrones de beneficiarios claros bajo criterios de focalización técnicos. Igualmente, todas las políticas sociales comenzaron a ser evaluadas de manera regular por parte de CONEVAL, que emitía recomendaciones para su mejoramiento (Coneval, 2018). Lo anterior incidió en que las políticas comenzaran a operar con un sello más tecnocrático y menos partidista.

Después de analizar la posible influencia de las reglas de operación de los programas en la generación de ciudadanía social, a continuación, se presenta evidencia empírica para este período sobre estudios que analizan que tanto la nueva política social puede incidir en la construcción de ciudadanía.

Rodríguez (2018) analiza si la nueva política social contribuye a generar ciudadanía social en México en este período. Para ello compara la situación social de aquellas personas que cuentan con la seguridad social formal y los derechos que esta implica, con la situación de las personas que son beneficiarios de la nueva política social, para conocer si son dos situaciones diferentes respecto al estatus de ciudadanía, o si no existen grandes diferencias entre una y otra situación. La comparación se realiza tomando en cuenta tres elementos del análisis que hacen Leisering y Barrientos (2013) retomando a Marshall. De acuerdo con los autores la ciudadanía social según el planteamiento original de Marshall no es sólo recibir beneficios, sino que se trata de participar en la sociedad. Por tanto, Leisering y Barrientos (2013) plantean que la política social podía contribuir a generar ciudadanía si podía proveer reconocimiento, recursos y por ende la participación social de las personas beneficiarias. Para el caso de México, Rodríguez (2018) realizó una comparación entre ambos grupos. En primer lugar, en cuanto al estatus legal y de derechos que adquieren las personas. En segundo lugar, se comparan ambos grupos poblacionales en su acceso a recursos. Es decir, se compara su situación socioeconómica en términos de proporción de personas en pobreza. Por último, se comparan ambos grupos en términos de participación comunitaria ya que, como resalta el estudio, no se cuenta con una fuente de información que permita medir la participación política diferenciando la población que es beneficiaria de la seguridad social de la que no lo es. El estudio concluye que existen grandes diferencias en términos de reconocimiento y recursos entre un grupo y otro. En términos de reconocimiento la asistencia social no constituye un derecho, por lo que no puede ser

³ <https://plataformacelac.org/programa/369>

exigida por aquellas personas que cumplan con las características que los programas atienden, y por tanto los programas benefician a proporciones limitadas de la población potencial. Se trata de un reconocimiento parcial y no permanente. En términos de recursos las diferencias entre un grupo y otro son muy grandes. La población que es atendida por la nueva política social tiene niveles de pobreza que son el doble que la que es atendida por la seguridad social. También existe una gran diferencia en términos de los recursos públicos percibidos. La población con acceso a la seguridad social recibe el doble de recursos que el otro grupo poblacional, cuando el otro grupo resulta ser mucho mayor que el atendido por la seguridad social. La participación comunitaria en cambio resulta ser muy similar entre un grupo y otro, pero, como se mencionó anteriormente, el estudio no mide la participación política. Se concluye que la nueva política social no contribuye a generar ciudadanía social, porque si bien logra incluir a sectores de la población que antes estaban totalmente excluidos, lo hace a través de generar diferencias radicales en términos de reconocimiento y acceso a recursos.

A la hora de analizar los resultados de estos programas en la posible creación de ciudadanía, también es importante analizar el efecto que puedan generar desde la perspectiva de los beneficiarios, a través de estudios etnográficos que los analizan. Los programas pueden percibirse por quienes los reciben como positivos porque ayuda a generar mejoras en bienestar de los hogares (Morton, 2018). Igualmente, debido a las condicionalidades, se ha generado un incremento en la asistencia escolar y en los chequeos de salud (Skoufias y McClafferty, 2001), a pesar de que la calidad de los servicios no sea muy buena (Oliver de Sardan y Piccoli, 2018). De acuerdo con Oliver de Sardan y Piccoli (2018) que describen en su estudio las reacciones de la población beneficiaria, se adopta una estrategia de sentido común, que es percibida como legítima y se caracteriza por tratar de obtener los mayores beneficios con el menor esfuerzo. Es decir, tomar el dinero y cumplir lo más mínimamente posible con las condicionalidades, con lo que burlan los objetivos del programa de manera discreta. Algo que sucede comúnmente es que la focalización se percibe más como una lotería, ya que no muestra mucho sentido para los beneficiarios en comunidades donde todos son pobres. Y puede llegar a considerarse como arbitraria e ilegítima. En algunos casos la focalización genera una lógica de competencia y denuncia entre la población. Otras reacciones son sentir humillación, quejarse por la imposición de cargas adicionales, criticar las condiciones formales e informales, quejarse porque las sumas transferidas son insuficientes, y la condena y el desacuerdo con las normas que gobiernan el programa. También se encuentra que se puede llegar a incriminar a la élite política, o

a los funcionarios encargados del programa a nivel local, de favoritismo o clientelismo (Oliver de Sardan y Piccoli, 2018:3-15). De hecho, los estudios revelan que los beneficiarios del **Programa Oportunidades** ven el programa como un “apoyo”, pero no lo ven en términos de como el mismo programa se presenta: como coadyuvante para crear capital humano (Dapuez y Gavigan, 2018).

Cuando los programas establecen condicionalidades a esto se le llama *corresponsabilidad*, las cuales son percibidas como obligaciones por las personas beneficiadas. En México, las condicionalidades han sido una parte fundamental de los programas (Agudo Sanchíz, 2018). La imposición de condicionalidades formalmente por parte del programa da pie a la imposición de condicionalidades adicionales por parte de los funcionarios que participan en el programa, sobre todo por parte de las escuelas, los centros de salud y las autoridades locales; que terminan imponiendo su propia lista de obligaciones y llenan de actividades a las madres (Oliver de Sardan y Piccoli, 2018).

La situación anteriormente descrita afecta particularmente a las mujeres ya que es en ellas que los principales programas ponen toda la responsabilidad para que sus hogares aminoren la pobreza. Se enfatiza su papel tradicional de madres y cuidadoras, lo que les implica una gran carga de trabajo doméstico y el llevar todo el peso de cumplir con las condicionalidades y extra-condicionalidades (Molyneux, 2006; Oliver de Sardan y Piccoli, 2018), que en algunos casos llegan a impedirle su participación laboral, por el tiempo que tienen que dedicarle al programa. Las mujeres han sido monitoreadas y se les hace responsables a través de sanciones (Luccisano y Romagnoli, 2007:738).

Los programas presentan una representación implícita de los hogares pobres como los perpetuadores de la pobreza, lo cual se evidencia en la idea de la corresponsabilidad, que presenta la transferencia de dinero como un contrato (Agudo Sanchíz, 2018). De acuerdo con el autor en su estudio del programa *Oportunidades* en Chiapas, las transferencias condicionadas no son consideradas como totalmente propias porque los beneficios pueden ser retirados si no se cumple con los deberes. Se crea una sensación en las beneficiarias de que siempre están vigiladas por el programa. De hecho, hay una figura dentro del programa que se llama vocal de control y vigilancia. Igualmente son conscientes de que las transferencias no duran para siempre, si no que cada 3 años hay que recertificarse en el programa (Agudo Sanchíz, 2018).

Mientras las condicionalidades funcionen de este modo, es decir sobre la base de ejercer controles sobre los beneficiarios, difícilmente los programas puedan contribuir a generar ciudadanía, ya que se aprecian como algo que impone obligaciones y que ocupa una buena parte del tiempo

de los beneficiarios, por lo que resulta muy difícil pensar en política o quejarse públicamente de los funcionarios que imponen las condicionalidades adicionales, por el miedo a perder el apoyo.

El balance del período 2000-2018 es que se dio una ampliación importantísima de la política social, aumentando el número de programas y su cobertura de manera sustancial, pero los programas operaron bajo un enfoque focalizador y asistencial, y sin brindar una cobertura completa de la población objetivo, tal como quedó plasmado en la Ley General de Desarrollo Social. No hubo una ampliación considerable de derechos sociales. Se generó un sistema de provisión social paralelo a la Seguridad Social previamente establecida, pero con beneficios menores a los brindados por ésta. A pesar de que más mexicanos recibieron apoyo de esta nueva política social, no se cambió su situación respecto a la ciudadanía. Por tanto, no pueden ser consideradas políticas que hayan generado derechos. Se

impulsó una ciudadanía activa, porque la nueva política social, en vez de hacer referencia a derechos ciudadanos que resultan inalienables, usó como principal instrumento las transferencias monetarias condicionadas, que llamaban a la *corresponsabilidad*, con una limitación temporal en su duración. La mayoría de los programas que componen esta nueva política social no están en ley, sino que son simplemente programas, por los que no se garantiza su continuidad. Donde se produjo un cambio importante hacia la consolidación de un derecho social fue en el caso de la pensión no contributiva para adultos mayores. Se consolidó un sistema de provisión social dual (Valencia y Foust, 2010) que contiene por un lado la población con derechos sociales y por el otro, la población que potencialmente, sólo puede acceder a programas asistenciales; ya que no toda es beneficiaria de estos programas, y tampoco tiene la facultad legal para reclamar una falta de acceso.

La lógica de operación de los programas sociales y su repercusión en la creación de ciudadanía social en México a partir de los cambios de 2018

A partir del 2018, llega a la Presidencia de la República un gobierno con un explícito discurso de izquierda, ofreciendo un cambio social al que llama **Cuarta Transformación**. Desde los primeros momentos en el poder, comenzó a realizar cambios importantes a la política social que había venido operando hasta ese entonces. Todos los programas anteriormente descritos que habían mantenido cierta continuidad entre los sexenios de centro-derecha, desaparecieron para dar lugar a la creación de nuevos programas. Una de las primeras modificaciones, de forma, fue cambiar el nombre de la Secretaría de Desarrollo Social, que era la encargada de operar la política contra la pobreza, a Secretaría de Bienestar. No obstante, hasta el momento de escribir este artículo no se había producido ningún cambio legal hacia el otorgamiento sociales.

La política social actualmente se compone de varios programas sociales. En primer lugar, se encuentran cuatro programas que opera la Secretaría de Bienestar. El primero es el **Programa de Apoyo para el Bienestar de los niños y niñas hijos de madres trabajadoras**⁴ Este programa viene a sustituir el **Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres trabajadoras**.

Formalmente desaparece la condición de que la población debe de estar por debajo de la línea de pobreza para ser apoyada. El programa otorga a las madres (y a los padres solos) un apoyo económico para el cuidado de los hijos, en caso de que no tengan acceso a la seguridad social; para que puedan participar en el mercado laboral o estudiar. El apoyo se da por hijo entre 1 y 4 años. Si los niños tienen alguna discapacidad el apoyo se da hasta los 6 años. La transferencia actual de recursos resulta un poco menor (800 pesos mensuales depositados de manera bimestral) a la anterior (950 pesos mensuales). En la práctica, el apoyo se da solamente a las personas que contaba previamente con el programa de Estancias Infantiles (Reciben apoyo económico, 2019). El programa no está abierto a nuevas inscripciones, porque no existe una oficina donde pueda hacerse, sino que las personas fueron incluidas sobre la base de un censo que se hizo exclusivamente para localizar a los anteriores beneficiarios. Con ello, queda excluida una buena parte de la población que no tiene acceso a la seguridad social, pero tampoco tiene acceso a este programa. Su cobertura resulta sumamente limitada (213 mil 423 niños en todo el país) (Reciben apoyo directo, 2019). Por tanto, a pesar del cambio formal sigue siendo la misma población objetivo. El mayor problema ha radicado en que el actual gobierno suspendió el apoyo que se daba paralelamente a las Estancias Infantiles para que pudieran asumir el cuidado

⁴ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-203284>.

de estos niños, bajo acusaciones de corrupción, que no fueron probadas. Ello generó la protesta de las madres beneficiarias porque consideraba que con la ayuda que reciben, al no contar con guarderías subsidiadas, no es posible encontrar fácilmente un servicio por un precio accesible. Transferir directamente el dinero a los padres implica asumir que los servicios están disponibles, cuando en realidad los servicios de mercado para el cuidado infantil operan con precios mucho más altos (Delgado, 2019); que difícilmente podrían ser pagados con esas transferencias. La transformación del programa significó que el Estado dejara de proveer un servicio público (las estancias para el cuidado infantil) para transferir la responsabilidad enteramente a los padres y familiares. El programa reproduce una idea que ha predominado en México: el cuidado de los niños es una materia privada y la principal responsabilidad es de la familia, y de las madres en particular y no una responsabilidad estatal (Medrano, 2016). Presumible, uno de los efectos potenciales de este cambio es que muchas madres tendrán que retirarse de participar en el mercado laboral ante la imposibilidad de encontrar cuidado en el mercado para sus hijos pequeños.

Otro nuevo programa es *Sembrando Vida*⁵ que opera en 19 estados de la República para aquellas personas que habitan en localidades rurales; con ingreso inferior a la línea de bienestar, y que son dueños de 2.5 hectáreas que estén disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Para poder participar en el programa hay que manifestarlo en reuniones ejidales, y luego los sujetos interesados serán registrados por los técnicos que serán los encargados de verificar que se cumplen las condiciones tanto del terreno como las socioeconómicas. Posterior al registro de los interesados se dará respuesta en un plazo de 20 días si fue aceptado o no en el programa. Una vez aceptados se fijará un plan de trabajo con los técnicos. El objetivo es que dichas personas puedan establecer proyectos productivos para lo cual recibirán un apoyo de 5 mil pesos mensuales y asesoría técnica. También que puedan generar un fondo de ahorro. De ese dinero hay que destinar obligatoriamente 450 pesos para ahorro personal del beneficiario y 50 para contribuir a un fondo de bienestar este último para mejorar problemas de la parcela y de la comunidad. Este programa viene a sustituir a otros programas que antes operaban y que desaparecieron tales como *Procampo*. También anteriormente la Secretaría de Desarrollo Social daba apoyos para establecer micronegocios. Ahora este programa de apoyos productivos se ve restringido solamente a áreas rurales. A diferencia de los dos programas anteriores que viene a sustituir, *Sembrando Vida* exige amplios controles a los beneficiarios. Se llevarán

⁵ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>

a cabo reuniones de asesoría por lo menos dos veces al mes con los técnicos. En ellas se pretende no solo ayudar al desarrollo del proyecto productivo, sino también promover la organización comunitaria y contribuir a la solución de problemas del tejido social. Para poder seguir dentro del programa se requiere asistir al 90% de las actividades programadas con los técnicos y cumplir con al menos el 80% del plan de trabajo mensual en la parcela. Ello será verificado por el técnico, figura que adquiere un poder importante en la operación del programa, porque la permanencia en el programa depende enteramente de su dictamen positivo. Durante el primer año de operación se dio prioridad a las solicitudes presentadas en 8 estados. Los apoyos se entregarán hasta donde el Presupuesto de Egresos de la Federación lo permita. Durante el primer año del programa se dio apoyo a 575 mil hectáreas y se pretende llegar al millón de hectáreas en el futuro.

Igualmente, un nuevo programa es el **Programa Pensión para el Bienestar de las personas con discapacidad**⁶ que opera para apoyar a niños y jóvenes (personas entre 0 y 29 años) con una discapacidad permanente y que vivan en municipios de alta y muy alta marginación en el país, y para la población indígena con discapacidad permanente entre 0 y 64 años. El apoyo consiste en una pensión de 1275 pesos mensuales que será depositada cada 2 meses. Anteriormente no existía un programa que pagara pensiones a personas con discapacidad. Sin embargo, el mismo no va a apoyar a todas las personas en esta situación, sino que está focalizado a población indígena y a población residente en localidades de alta y muy alta marginación. Al momento se atienden aproximadamente 815 mil beneficiarios con una meta de atender a un millón de personas.

El último programa que opera la Secretaría de Bienestar es el **Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**⁷. Este programa corresponde a la pensión no contributiva que fue aprobada como parte de la reforma constitucional durante el sexenio anterior, como un derecho de las personas mayores de 65 años. Curiosamente ahora el programa se limita para las personas mayores de 68 años, con otras importantes variaciones. La primera es que opera de manera universal, para todas las personas mayores de 68 años, independientemente de que tengan o no, una pensión contributiva, y del monto de la misma. En zonas indígenas, el apoyo comienza desde los 65 años. También el programa establece que aquellos adultos mayores entre 65 y 67 años que ya estaban en el padrón de beneficiarios del programa de pensiones del sexenio anterior

⁶ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-con-discapacidad>

⁷ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

continuarán recibiendo su pensión. En la práctica este beneficio se está presentando como un programa del actual sexenio, cuando en realidad se había aprobado como derecho para los adultos mayores desde 2013, y lo que sucede ahora es que se está subiendo la edad para acceder, de 65 a 68 años, ya que los nuevos beneficiarios sólo entrarán a partir de los 68 años si no son indígenas. Una modificación positiva es que se eleva el monto de la pensión de ser aproximadamente la mitad de la línea de pobreza en el sexenio anterior a ser el equivalente a la línea de pobreza. Pero, por lo demás, el programa muestra cierto retroceso ya que no se está cumpliendo con el derecho al subir *de facto* la edad para acceder a la pensión. Igualmente, al hacerlo de manera universal, contribuye a generar mayor desigualdad aún en el sistema de pensiones ya que aquellas personas que reciben una pensión contributiva de altos montos, que también sale del presupuesto público (Valencia y Foust, 2010) de todos modos, van a recibir el beneficio de esta pensión. En el esquema anterior existía un límite a la pensión contributiva que se recibía para poder ser acreedor de la pensión no contributiva. El programa es universal para todos los adultos mayores que cumplen la edad de acceso.

El programa más importante de transferencias monetarias del sexenio anterior *Prospera* no continuó durante este sexenio, y los programas que vienen a sustituirlos ya no van a ser operados por la Secretaría de Bienestar, sino por la Secretaría de Educación Pública. Ahora se ve más como un programa de beca educativa, y no tanto, como un programa de superación de la pobreza con un contenido más integral. De hecho, se trata de tres programas de becas denominados **Becas para el Bienestar Benito Juárez**⁸.

El primero es **Becas bienestar para las familias de educación básica** que se otorga a familias en condiciones de pobreza con integrantes que estudian educación preescolar, primaria y secundaria que sean menores de 15 años. Para ser elegible al programa se realiza una encuesta socioeconómica donde se decide si el hogar es elegible. Se entrega un pago mensual de 800 pesos por familia, independientemente del número de hijos en educación básica. El pago sólo dura los 10 meses del ciclo escolar. La cobertura depende de hasta cuántos alcancen los recursos destinados en el presupuesto público federal. Actualmente es de 6,26 millones de familias (incluidas las que anteriormente se encontraban en el programa *Prospera*).

El segundo programa es para los estudiantes que cursan la educación media superior en escuelas públicas denominado **Becas Benito Juárez para jóvenes de educación media superior**. El programa pretende ser universal para esta población y no solo para los que están en pobreza. El

monto es, igualmente, de 800 pesos por 10 meses. No obstante, su pago se encuentra sujeto a disponibilidad presupuestal. Actualmente se cubren a 3,52 millones de estudiantes, pero tiene el objetivo de entregarse a 4,2 millones de estudiantes de bachilleratos públicos.

La tercera modalidad es la **Beca Jóvenes escribiendo el futuro de educación superior**, que va dirigida a estudiantes en condiciones de pobreza que vivan en zonas de alta violencia, o sean estudiantes indígenas o afrodescendientes. También funcionará para los estudiantes matriculados en unas nuevas universidades creadas por el actual gobierno (Universidades Benito Juárez). La beca consiste en una transferencia bimestral de 2400 pesos mensuales por 10 meses y también se contará con el beneficio de la cobertura de salud por parte de la Seguridad Social mientras dure la beca. Actualmente se cubren a 300 mil estudiantes, de aproximadamente 3 millones de estudiantes de educación superior en el país.

Al analizar este cambio en la orientación de los programas, se encuentra que el programa *Prospera* cumplía con objetivos más amplios que estos programas de becas ya que brindaba específicamente apoyos nutricionales para niños menores de 5 años, y se recibía dinero por cada niño de entre 0 y 9 años, además del complemento entregado para que se mantuviera en la escuela. Bajo *Prospera* una familia con tres niños en edad de educación básica podría llegar a recibir hasta 2015 pesos mensuales por los 12 meses del año (Sedesol, 2016), mientras ahora bajo el programa *Becas bienestar para las familias de educación básica* sólo se recibe por familia con hijos, 800 pesos por 10 meses. *Prospera* consideraba pagos diferenciados de acuerdo con el género de los niños, siendo mayores las cantidades transferidas a las mujeres para que pudieran mantenerse en la escuela y también había transferencias con apoyo para útiles escolares una vez al año. Al hacer el cambio a estos nuevos programas las familias en pobreza con hijos hasta la educación básica quedan en una peor situación que la que tenían con *Prospera*, que además había sido uno de los más evaluados en la historia de la política social en México (Sedesol, s/f) pero las evaluaciones no fueron tomadas en consideración a la hora de modificar la política.

Por último, se encuentra el **Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**⁹, que es uno de los programas insignia de la presente administración, porque por primera vez se implementa un programa para jóvenes que no estudian ni trabajan. Pueden acceder todos los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan. No está vinculado a estar por debajo de la línea de pobreza. El mismo otorga una beca mensual de 3600 pesos con duración limitada a 12 meses, y con cobertura de salud por parte de la Seguridad Social por ese

⁸ <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>

⁹ <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>

período, para que puedan capacitarse en el trabajo. Actualmente se otorga a 900 mil jóvenes. Se pretende llegar a cubrir a 2,3 millones de personas. Se generó un padrón donde empresas e instituciones, interesadas en recibir a jóvenes para capacitarlos, se inscriben de manera voluntaria. El programa no vincula la capacitación laboral de los jóvenes con su inserción en la vida laboral, ya que no hay obligatoriedad por parte de las empresas que capacitan para contratarlos posteriormente, ni tampoco se genera ningún incentivo por parte del programa para tal fin. En un primer estudio realizado por Bohórquez, Casar y Elizondo (2019) se encuentran severos problemas en su operación. Por un lado, el padrón de los jóvenes beneficiarios no es público, lo que se reporta son las proporciones de jóvenes por edad, género y escolaridad y presenta características poco creíbles ya que semana tras semana no se modificó el número de personas según sus edades y nivel de estudios. Los datos públicos correspondientes a los centros de trabajo que van a recibir a estos jóvenes están incompletos. Algunos lugares no reportan RFC, ni teléfono, ni dirección, por lo que no pudieron ser localizados. El estudio realizado en la Ciudad de México sólo pudo localizar a 763 empresas de 6.469 registradas, y de las localizadas sólo 413 tenían becarios capacitándose realmente. Por tanto, existen serios problemas de operación, y poca transparencia.

En este período se está produciendo un escenario donde hay una operación más clientelista de la política social que en el período anterior, porque no se respetaron enteramente los criterios para la identificación de la población beneficiaria de los programas sociales que se establecen en la Ley General de Desarrollo Social. Por tanto; la población objetivo de los nuevos programas en algunos casos es la población en pobreza, pero en otros casos no. Los nuevos programas sociales se conocen popularmente como **Becas AMLO** (por las siglas del nombre del presidente) (Becas AMLO, 2019), cuando nunca los programas anteriores se habían conocido de manera tan personalizada. Por otra parte, el programa de adultos mayores se está presentado como un programa del actual sexenio, cuando es un derecho social ya adquirido por esta población (y no puede modificarse la edad de inicio).

En este período no existen todavía estudios que permitan conocer los efectos de estos programas en la posible creación de ciudadanía. No obstante, analizando las reglas de operación se puede llegar a las siguientes conclusiones: el balance de la política social implementada a partir de 2018 es el de una política que en el discurso muestra un compromiso con los pobres y que genera una ruptura con el período anterior porque modifica todos los programas. También viene acompañada de un discurso de que cada programa pretende abarcar una etapa diferente de la vida, para

que *gracias a la política de bienestar del gobierno de México, quedarás protegido durante toda tu vida*¹⁰. Sin embargo, en la práctica se encuentra, que los cambios son más de forma que de fondo, ya que todas las acciones se quedan en programas sociales, sin el establecimiento de derechos sociales. Por tanto, son programas que podrían desaparecer. Se trata de una reordenación de programas. Se le da mayor atención ahora a los jóvenes, pero esta redistribución va en detrimento de las familias pobres con niños pequeños, o en edad de educación básica. Este grupo poblacional antes era atendido por *Prospera*; y ahora va a recibir un apoyo sustancialmente inferior. Por otro parte, el Estado se está desentendiendo de servicios que antes se prestaban, como el de las guarderías subsidiadas, para transferir la responsabilidad del cuidado infantil enteramente a las familias. A pesar del discurso de que las personas están protegidas a lo largo de toda la vida, no resulta como tal en la práctica, ya que el único programa que pretende tener una cobertura universal para el grupo social que atiende, es el programa de becas para la educación media superior (aunque aclara que el pago está sujeto a disponibilidad presupuestal). La cobertura de otros programas como el de *Apoyo para el bienestar de niños y niñas de madres trabajadoras* es muy pequeña. Por tanto, la mayoría de los programas tienen dos grandes limitaciones que impiden que funcionen como derecho. Por un lado, la limitación en su duración temporal y por el otro que tiene una cobertura limitada de la población objetivo. La población que no accede, aunque cumpla con la condición no puede reclamar el acceso. Sólo se puede reclamar acceso y hay cobertura universal para el caso de las pensiones para adultos mayores, pero se está subiendo, de facto, la edad para recibir la pensión, incluso contraviniendo las modificaciones legales que a este respecto se habían realizado desde el sexenio anterior.

En el planteamiento de estos programas no hay una discusión respecto a los montos que se están transfiriendo; que en todos los casos resultan insuficientes para poner a las personas o familias que los reciben por encima de la línea de pobreza. Excepto en el caso de las pensiones. Es, por tanto, una repartición de dinero arbitraria que no toma en cuenta las necesidades.

Un aspecto positivo es que se reducen las condicionalidades, sobre todo si se compara con la anterior implementación de *Prospera*. Pero se da un escenario en el que no hay tanto énfasis en la ciudadanía activa como en el pasado, pero tampoco se genera una ciudadanía con acceso a derechos sociales. Hasta el momento, no hay cambios en términos de la correlación entre la parte de la población que goza de derechos sociales, y la que no.

¹⁰ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-190746>

Conclusiones

Como se discutió previamente, desde la experiencia latinoamericana no necesariamente puede establecerse una asociación entre políticas redistributivas aplicada por gobiernos de izquierda y ampliación de ciudadanía. El objetivo del presente artículo fue analizar para el caso de México, si el enfoque de política social que se está implementando a partir del cambio hacia la izquierda puede contribuir a reforzar los derechos ciudadanos o se trata más bien de un enfoque de política clientelar.

Para ello se realizó una comparación en la operación de la política social entre el período anterior de centro derecha y el período de izquierda en términos de si se realizaron modificaciones legales que pudieran otorgar derechos; las reglas de operación de los programas (condiciones de acceso, beneficios que se brindan y tamaño aproximado de la cobertura) y la manera dominante en la que se conformaron los padrones de beneficiarios en ambos períodos.

Si tomamos en cuenta la existencia de modificaciones legales en el período de izquierda, respecto al período anterior de centro-derecha, hasta el momento no se encuentra ninguna que haya contribuido a fomentar derechos sociales.

Respecto a las reglas de operación de los programas de política social, se encuentra que se modificaron todos los programas que existían hasta el período anterior. Por tanto, todos los programas que operan en el período de izquierda son nuevos. En términos de las condiciones de acceso a los mismos, en la mayoría de los casos no basta con estar en un grupo poblacional determinado que resulta beneficiario del programa, si no que hay que cumplir con otros requisitos tales como ser madre que pruebe que trabaja o está buscando trabajo, o vivir en algún estado específico de la república, o vivir en municipios de alta o muy alta marginación. La excepción es el caso de las becas de estudiantes de educación media superior y la pensión de adultos mayores que pretenden ser universales para ese grupo poblacional, aunque el primero de los dos, en la práctica no lo es, y el segundo venía con esa concepción desde el sexenio anterior. El único programa que no tiene condición de acceso especial es el de *Jóvenes Construyendo el Futuro*, más que ser población joven que no estudie ni trabaje. Pero no tiene una cobertura de todo el grupo poblacional, que si no que cubre a los primeros en registrarse cada año hasta que alcance el presupuesto. Las condiciones de acceso a los programas en el sexenio de izquierda contrastan con las del período anterior

donde la gran mayoría de los programas tenían como requisito estar por debajo de la línea de pobreza, como condición indispensable. A pesar de que en algunos había que cumplir con otras condiciones. Sin embargo, en las condiciones de acceso a los programas no se encuentran diferencias en el período de izquierda que apunten a una ampliación de la ciudadanía.

En el caso de los beneficios que se brindan, excepto tres programas: el de pensiones para adultos mayores, el programa de *Jóvenes Construyendo el Futuro* y en el programa de becas para educación media superior, donde suben los montos de la transferencia monetaria, el resto de los programas disminuye sustancialmente la transferencia monetaria que se recibía. Un grupo particularmente afectado por la disminución son los niños en pobreza. Igualmente se retira la provisión del servicio de las guarderías subsidiadas para las personas que no tienen acceso a la seguridad social. En el período de izquierda, no cambia, tampoco el hecho de que las transferencias monetarias de la mayoría de los programas no guardan relación con poner a la población por encima de la línea de pobreza.

En todos los programas, excepto en el de pensión para adultos mayores, el tamaño de la cobertura resulta muy inferior al tamaño del grupo poblacional en el que pretende incidir.

La operación de los programas se ha generado en este último período de un modo más clientelista que tecnocrático. En el período anterior, como resultado de la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social se generaron criterios uniformes para identificar a la población objetivo, y padrones de beneficiarios con focalización técnica, lo que llevaba a una operación más tecnocrática de los programas. En el sexenio de izquierda, no se respetan los criterios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y el cambio más importante se encuentra en que ahora muchos de esos programas no requieren como una condición que la población se encuentre en pobreza, por tanto, tienen un sello más clientelista. Para los que no piden esta condición el beneficio se asocia más con la figura presidencial y por eso les llaman popularmente becas AMLO. Un ejemplo de operación clientelista es el caso del programa insignia, el de *Jóvenes Construyendo el Futuro* que transfiere una cantidad bastante importante de dinero, sin que existan controles en su operación, como se mencionó anteriormente.

Ante lo anterior no se observa un cambio en la orientación de la política social que permita el

fortalecimiento de derechos ciudadanos. Se trata de programas sociales que operan sin haber generado cambios que garanticen su permanencia, sin que, en la mayoría de los casos, tengan un carácter universal para toda la población objetivo, y con una duración temporal para que los beneficiarios puedan acceder a ellos, que es limitada.

La diferencia más importante que se aprecia, respecto al sexenio anterior, es la disminución de las condicionalidades en estos programas. Las condicionalidades generaban una carga extra en los beneficiarios y funcionaban más como un mecanismo de control. Por tanto, en el caso de México se verifica, en congruencia con lo que plantean Molyneux *et al.* (2016), que participar en el programa no necesariamente se traducía en mayor actividad ciudadana, fuera del ámbito del programa, debido a que las condicionalidades se convertían en un obstáculo para fomentar la participación ciudadana. Actualmente, se da una situación en la cual no hay un énfasis hacia la

ciudadanía activa, pero tampoco se ha consolidado una ciudadanía social.

Las nuevas políticas sociales no han modificado la desigual distribución de derechos sociales que viene arrastrando el país desde que surgió el sistema de Seguridad Social para los trabajadores de la economía formal. A partir del año 2000 se ha dado una ampliación de la cobertura de los programas de política social para los pobres, pero no se han modificado las condiciones estructurales detrás de esas desigualdades. Puede afirmarse que el giro hacia la izquierda que ha tenido lugar en México a partir del 2018 no ha tomado en cuenta, hasta el momento, la experiencia previa de los gobiernos de izquierda en América Latina, para generar condiciones que hagan perdurar la tendencia hacia la redistribución.

La no generación de derechos para los pobres, presumiblemente, se convierte en un obstáculo para la participación de estos grupos sociales en el ejercicio autónomo de su ciudadanía política, más allá de los programas.

Bibliografía

- Agudo Sanchíz, A. (2018). "Realizing Cash Transfer Programs through Collective Obligations: An Ethnography of Co-responsibility in Mexico". En Oliver de Sardan, J. P. y Piccoli, E. (ed.), *Cash Transfer in Context: An Anthropological Perspective*. New York: Berghahn Books.
- Arnold, C., Conway, T., y Greenslade, M. (2011). *Cash transfers: A literature review*. Disponible en <http://www.cashlearning.org/downloads/cash-transfers-literature-review.pdf>.
- Becas AMLO para primaria en 10 preguntas. (2019). *Unión Guanajuato*. 3 de septiembre. Disponible en <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2019/09/03/educacion/becas-amlo-para-primaria-en-10-preguntas>.
- Beck, T. (1994). *The experience of poverty: Fighting for respect and resources in village India*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Bogliacino, F., y Rojas-Lozano, D. (2017). *La Evolución de la Desigualdad en Latinoamérica en el Siglo XXI: Patrones, Determinantes y Causas*. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/col/000178/015307.html>.
- Bohórquez, E., Casar, M. A., y Elizondo, C. (2019). *Jóvenes construyendo el futuro*. México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/jovenes-construyendo-el-futuro-presentacion/>.
- Breitkreuz, R. (2005). "ngendering citizenship? A critical feminist analysis of Canadian welfare-to-work policies and the employment experiences of lone mothers". *Journal of Sociology and Social Welfare*, N° 32, pp. 147-165.
- Caetano, G., y De Armas, G. (2015). "Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)". *El País*, 30 de marzo. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/03/30/contrapuntos/1427738126_142773.html.
- Canzani, A. (2009). "Las políticas sociales, seña de identidad progresista". En Quiroga, Y., Canzani, A. y Ensignia, J. (ed.) *Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur*. Montevideo: Friedrich Ebert Estiftung.
- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=1962666>.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018) *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, México: Coneval.
- (2019a) *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf.
- (2019b) *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de las evidencias de las evaluaciones 2007-2019*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf.
- Dapuez, A. y Gavigan, S. (2018). Expectations beyond Development: Toward a Prospective Chronology of Cash Transfer from Mexico to Argentina. En Oliver de Sardan, J. P. y Piccoli, E. (ed.) *Cash Transfer in Context: An Anthropological Perspective*. New York: Berghahn Books.
- Delgado, M. A. (2019, julio 3). Estancias infantiles, la 4T y la CNDH. *Educación Futura*. Disponible en <http://www.educacionfutura.org/estancias-infantiles-la-4t-y-la-cndh/>
- Devereux, S., McGregor, J. y Sabates-Wheeler, R. (2011). "Introduction: Social Protection for Social Justice". *IDS Bulletin*, N° 42, pp. 1-9.
- Fox, J. A. (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *Word Politics*, N° 46, pp. 151-184.
- Jayasuriya, K. (2006). *Statecraft, Welfare and the Politics of Inclusion*. New York: Palgrave MacMillan.
- Jensen, P. y Pfau-Effinger, B. (2006). *Active citizenship: The new face of welfare*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/228887652_Active_citizenship_The_new_face_of_welfare.
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution Press.
- López Segrera, F. (2016). *América Latina: Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha* (Primera edición). Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Ciccus-CLACSO.
- Luccisano, L. y Romagnoli, A. (2007). "Comparing Public Social Provision and Citizenship in the United States, Canada, and Mexico: Are There Implications for a North American Space?". *Politics & Policy*, N° 35, pp. 716-751.

- Marshall, T. H. (1949). *Ciudadanía y clase social*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- (1964). *Class, citizenship, and social development; essays*. Nueva York: Doubleday.
- Medrano, A. (2016). "CCTs for Female Heads of Households and Market Citizenship at State-Level in Mexico". *Social Policy and Society*, N° 15, pp. 495-507.
- Molyneux, M. (2006). "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme". *Journal of Social Policy & Administration*, N° 40, pp. 425-449.
- (2008). "The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?" *Development and Change*, N° 39, pp. 775-797.
- Molyneux, M., Jones, W. N., y Samuels, F. (2016). "Can Cash Transfer Programmes Have 'Transformative' Effects?" *The Journal of Development Studies*, N° 52, pp. 1087-1098.
- Morton, G. D. (2018). "Types of permanence: Conditional Cash, Economics Difference and Gender Practice in Northeastern Brazil". En Oliver de Sardan, J. P. y Piccoli, E. (ed.) *Cash Transfer in Context: An Anthropological Perspective*. New York: Berghahn Books.
- Olivier de Sardan, J.P. (2018). "Miracle Mechanisms, Traveling Models, and the Revenge of the Contexts". En Oliver de Sardan, J. P. y Piccoli, E. (ed.) *Cash Transfer in Context: An Anthropological Perspective*. New York: Berghahn Books.
- Olivier de Sardan, J.P. y Piccoli, E. (2018). "Cash Transfers and the Revenge of Contexts. An Introduction". En Oliver de Sardan, J. P. y Piccoli, E. (ed.) *Cash Transfer in Context: An Anthropological Perspective*. New York: Berghahn Books.
- Por el bien de todos, primero los pobres, reafirma AMLO. (2018). *La Jornada*, 1 de diciembre. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/01/por-el-bien-de-todos-primero-los-pobres-reafirma-amlo-724.html>.
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*. Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- Reciben apoyo directo 213 mil 473 niños del programa de estancias infantiles. (2019). *El Sol de México*, 5 de octubre. Disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/>.
- Ringold, D., Holla, A., Koziol, M. y Srinivasan, S. (2012). *Citizens and Service Delivery: Assessing the Use of Social Accountability Approaches in Human Development*. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2377>.
- Rodríguez, K. (2010). *Poverty in Mexico at the Beginning of Twenty First Century: An Alternative Analysis*. Saarbrücken: LAP LAMBERT.
- (2011). "Pobreza y política social en México 2000-2010: ¿Una década de cambio? En Uribe, M. (ed.) *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay ¿Neo o posneoliberalismo?* México: Porrúa.
- (2014). "¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? estrategia del sexenio priísta (2012-2018)". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, N° 3, pp. 179-202.
- Sandberg, J. (2012). "Conditional Cash Transfers and Social Mobility: The Role of Asymmetric Structures and Segmentation Processes". *Development and Change*, N° 43, pp. 1337-1359. México: SEDESOL.
- Sedesol (s/f), *Resumen de políticas*.
- Skoufias, E., y McClafferty, B. (2001). "Is Progresas Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI". Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/6289438.pdf>.
- Uribe, M. (2018). "Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI". *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, N° 13, pp. 101-118.
- Valencia, E. y Foust, D. (2010). "¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?". En Valencia, E. (ed.) *Perspectivas del Universalismo Básico en México*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- Wigell, M (2010). *Governing the Poor: The Transformation of Social Governance in Argentina and Chile*. Tesis doctoral. Londres: Department of International Development of the London School of Economics and Political Sciences. Londres, Reino Unido.