

Los avatares de cuatro sexenios de política social en México desde los pilares del gobierno abierto

Louis Valentín Mballa
Miguel Ángel Vega Campos
Mario Eduardo Ibarra Cortés

1) Introducción

El análisis de la política social, como herramienta de vinculación entre el Estado y la sociedad surge en el siglo XIX como corolario de la revolución industrial. Desde entonces, la política social se ha estudiado desde aportes científicos procedentes de la economía, la filosofía, la sociología y la política ya que, teóricamente hablando, no se ha logrado establecer principios científicos autónomos de la política social. Es en este sentido que Molina (2012) considera que, a lo largo del siglo XX, la política social se ha abordado en su singularidad en términos de una acción del poder público, como actividad eminentemente estatal que, dando carácter a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente a través de su configuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo en sus diferentes variantes.

En el marco de esta ponencia, nos hemos fijado el objetivo de hacer un análisis cualitativo de los modelos de política social implementados en México durante los tres últimos sexenios, además del sexenio en curso para comprender el tipo de solución que los mandatarios de esos sexenios le han dado a la ciudadanía en materia de política social. El argumento central o hipótesis que se plantea es que, en México, los problemas sociales (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...) no han encontrado soluciones integrales porque no se les ha otorgado la notoriedad que se merecen; por lo cual, las soluciones a esos problemas sociales han resultado ser inhibitorias, singulares, fragmentadas e inoperantes. Darle notoriedad a los problemas sociales implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Complejidad entendida como modalidad de interconexión entre las diferentes variables que generan dichos problemas sociales. Se trata de alguna manera, de concebir a las políticas sociales como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía); en este sentido, las políticas sociales dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones por parte de los mandatarios, sino que, se convierten en un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Asimismo, llegamos a la conclusión de que la racionalidad incremental e instrumental vigente en las cúpulas de toma de decisiones de los mandatarios en los sexenios de estudio, ha dado lugar a una total confusión a la hora de idear, formular, implementar y evaluar las políticas sociales.

Esta ponencia tiene tres momentos esenciales. En primer lugar, se determina el proceso de institucionalización de la política social en México. En segundo lugar, se hace una síntesis analítica de los tres últimos sexenios en materia de política social: Vicente Fox (2000-2006); Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018), así como del sexenio en curso: Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En tercer lugar, se hace una reflexión final con el planteamiento de buscar siempre soluciones integrales en los modelos de política social en México.

2) Institucionalización de la política social en México

Hoy en día, abordar a profundidad la problemática de las políticas sociales obliga a escudriñar sus umbrales histórico-sociales, su evolución multidimensional y su contexto espaciotemporal. Se trata pues, de un fenómeno de alta complejidad. Posiblemente, esa complejidad se deba a la ambigüedad de los componentes de la política social, además de su carácter fundamentalmente dinámico, multívoco, polisémico y variable.

En México, la política social ha buscado alcanzar tres objetivos interrelacionados: la mejora de las condiciones de vida de la población, la legitimación del régimen político y la legitimación del modelo económico vigente. La vinculación de estos tres objetivos se ha expresado de manera diferente en los grandes periodos recientes de la vida nacional como son: el periodo sustitutivo (de los años 40 a los 80), el periodo de las reformas liberales (los años 90) y el periodo de la alternancia democrática (a partir del año 2000) (Valencia, 2008).

Según Moyado (1996), el proyecto de nación delineado en la Constitución de 1917 dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; aquí, las arcaicas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado posrevolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental. Prioridades que se cristalizaron en la concepción de los diferentes programas sociales (Pronasol, Progresá, Oportunidades etc.), como instrumentos de ejecución de la política social.

De forma muy sintética y sustancial, Moyado (1996; 135-146) establece los momentos esenciales de la institucionalización de la política social en México:

- 1) *Institucionalización de la política social, 1917-1940*: La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental.
- 2) *La política social ligada al desarrollo industrial 1940-1959*: A partir de 1940, la política y la seguridad sociales fueron ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales.
- 3) *La política social como base de legitimación del Estado, 1959-1982*: La ampliación de los beneficios sociales redituó a un régimen urgido de apoyo social ante la represión de los conflictos. En ese contexto, la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales.
- 4) *La modernización y focalización de la política social*: durante los años ochentas, las tradicionales políticas de bienestar social empezaron a dar muestras de un profundo deterioro, inadaptación a la realidad socioeconómica y agotamiento. Con el golpeteo de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por las Instituciones de Breton Woods, los paradigmas universalista y corporativista de gestión de las políticas sociales mostraron importantes signos de transformación, lo que dio pase a la focalización de la política social.
- 5) *La descentralización de la política social en los noventa*: la década de los noventa marcó un punto de quiebre en la conceptualización de la política social en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal propuso la descentralización de las políticas sociales para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social. En este sentido, los escenarios inmediatos de descentralización llevaron a la política de combate a la pobreza manejada a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) a transformarse en la Alianza para el Bienestar, con el propósito de concentrar la política social en regiones prioritarias, y en los grupos más pobres, a través de un esquema descentralizado (Acosta, 2010).

En fin, las políticas sociales siempre han generado un gran debate en México debido a su enorme importancia como instrumento para garantizar un nivel de vida adecuado para la población en general y, en especial, la más desprotegida. Esto nos lleva a analizar los avatares de la política social en el amanecer del siglo XXI en México.

3) Vicente Fox y la incapacidad de descifrar la complejidad de los problemas sociales

El triunfo en 2000 de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del conservador Partido Acción Nacional (PAN), significó para México una ruptura con el paradigma dominante de 71 años de un absoluto monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde el inicio, Fox dio el banderazo de reconstruir su país que consideraba institucionalmente quebrado por sus predecesores. Después de asumir la magistratura suprema, se dio un intenso debate acerca de seguir o no con PROGRESA, programa que ya recibía fuertes críticas desde los circuitos académicos y de investigación que exigían cambios significativos, no sólo a dicho programa, sino en la política social mexicana en general.

La falta de mayoría legislativa demostró ipso facto que existía un abismo entre la teoría, la retórica, la demagogia y la práctica, lo cual a final de cuentas puso al voluntario presidente Fox (2000-2006) frente a serias ataduras estructurales y constitucionales para llevar a cabo la transformación social que había prometido. En ese contexto adverso Fox logró un cambio de nombre de Progres a Oportunidades.

Las modificaciones introducidas por el gobierno de Fox en el manejo de la política social se restringieron a la puesta en marcha del Seguro Popular contributivo como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura de Progres-Oportunidades al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados (Hábitat, Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas, entre otros).

Diversos factores exógenos y endógenos explican los avatares de la política social de Vicente Fox. Entre los factores exógenos se puede mencionar principalmente la desaceleración económica mundial a inicios del siglo XXI; a nivel interno, desde sus inicios, el gobierno de Fox mostró una rotunda falta de capacidad en materia de coordinación interinstitucional. Sin embargo, el enfoque de política social del gobierno foxista planteó corregir fallas que tuvo en su momento PRONASOL y sus derivados.

El gobierno de Vicente Fox definió su estrategia de política social en un documento llamado "Contigo", proyecto federal para combatir la pobreza a través del desarrollo integral, mismo que supliría a los programas sociales Progres y Procampo, además de la creación del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi); es más, Fox argumentó que "Contigo y Bansefi representaban una sólida pinza para combatir la pobreza extrema" (Ruiz, 2002). "Contigo" como paradigma revolucionario de la política social en la era de Vicente Fox, se difundió en una amplia campaña mediática y subliminal a través del eslogan "Fox está contigo"; esa amplia difusión y propaganda buscaba cristalizar la legitimidad política del presidente y de su partido el PAN.

Con la visión de política social de Fox, por primera vez se integró en una sola estrategia nacional la acción de quince dependencias de la administración pública federal. Inicialmente buscó integrar los 223 programas federales existentes en cuatro vertientes: Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición, y capacitación: 123 programas; Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas; Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas; y Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas.

Desde un punto de vista teórico y retórico, este modelo de política social buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores (Franco y Canela, 2016).

En efecto, dicha estrategia denominada “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” (PDHO) dejó entrever dos componentes esenciales: 1- la provisión de beneficios sociales esenciales a los mexicanos; 2- la activación de palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico; esa bi-dimensionalidad (al menos en la retórica) hizo que el modelo de Vicente Fox enfatizara una interacción entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, impulsando una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía, para lograr la mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en materia de política social (Rodríguez y Rodríguez, 2007).

Esa estrategia de desarrollo social se estableció bajo cinco líneas de acción: 1- ampliación de capacidades en los ámbitos de la educación, de la salud y de la capacitación laboral; 2- generación de empleos, de desarrollo local y de acceso al crédito; 3- promoción de la protección y de los derechos sociales; 4- formación del patrimonio a través de la inversión en vivienda, ahorro e infraestructura social; y 5- Equidad en el sentido de que sin importar la raza, el sexo, el origen étnico, la condición social o la religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley, las mismas oportunidades para desarrollarse (Valencia, 2008).

Como puede apreciarse, desde el punto de vista retórico, el gobierno de Vicente Fox buscó darle calidad, eficiencia y mayor productividad a su política social. Sin dejar de lado la focalización, mientras PRONASOL enfatizó la creación del capital social al involucrar a distintos sectores principalmente al popular en las distintas acciones implementadas, Progresas-Oportunidades-Contigo se concentró en el individuo y en la formación de capital humano (Moreno *et al.*, 2004; Acosta, 2010; Tetreault, 2012; López, 2014). Oportunidad se amplió para incluir nuevos mecanismos de transferencia directa de dinero en efectivo.

Para 2004, el número de familias incorporadas a ese programa social alcanzó la meta de Fox de cinco millones. Entre 2000 y 2006, creció su presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos. A nivel institucional, Fox creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), conformado por siete expertos en la problemática de la pobreza, seleccionados cuidadosamente y supervisados por representantes gubernamentales. El mandato del Comité era hallar un método oficial de medición de la pobreza para poder medir el progreso en “la guerra contra la pobreza” (Acosta 2010).

Sin embargo, un análisis profundo de la estrategia de Fox deja de manifiesto que los programas y subprogramas de su política social eran en buena medida una cortina de humo. En efecto, el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos estrategias: las transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio; dentro de cada una de éstas, había siempre un programa que recibía mayor presupuesto. Por ejemplo, Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) representaban más de la mitad de todo el presupuesto federal de la política social con un monto de 45,121 millones de pesos en 2003. En ese mismo año, el gasto en el área de “generación de empleo” era sólo 12.5% del presupuesto de la política social (Tetreault, 2006).

En ese mismo sentido, Rodríguez y Rodríguez (2007) consideraron que, durante la administración de Vicente Fox, nunca se ha podido descifrar la complejidad de los problemas sociales. Esos autores afirman que, a pesar de la mayor asignación presupuestal con 25 mil millones de pesos en 2004 y 33 mil millones en 2005, además del financiamiento internacional a través del Banco Interamericano de Desarrollo con un financiamiento de mil 200 millones de dólares a la política social de FOX, se agudizaron los problemas en todos los sistemas sociales en México (salud, educación, seguridad social etc.). Por su parte, Cortés Banegas y Solís (2007) haciendo un balance cuali y cuantitativo, afirmaron que la política social en el sexenio de Fox no tuvo efectos significativos estadística y/o sustantivamente hablando sobre la reducción de la pobreza en México.

Ordoñez y Ortega (2006) por su parte, estipulan que la distribución de los programas sociales en la era foxista para la superación de la pobreza en México sin duda refleja las condiciones de desigualdad que predominan en el país; asimismo, un análisis más detallado de la política social de Fox, dejó en claro cierta desproporción en algunas entidades, incluso entre los programas y fondos que se supone tendrían una incidencia más equilibrada en función del perfil de sus beneficiarios. Es más, Franco y Canela (2016) concluyen que Contigo tuvo pocas posibilidades para lograr una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, porque las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios específicos para atender de forma integral a las familias de Oportunidades con los otros programas de la estrategia. Estas deficiencias en la política social de Fox impidieron obtener algún parámetro de equidad que permitiera mitigar la desigualdad prevaleciente en México.

En fin, los cambios efectuados a la política social mexicana por la administración de Fox tenían la intención de consolidar y expandir la estrategia de combate a la pobreza y marginación social. Quizás desde el inicio, Fox no se dio cuenta de que carisma y buena voluntad no bastan para construir un país tan complejo como lo es México. A final de cuentas el desempeño de Fox en la Presidencia de México lo inscribió en la lista de los presidentes que no extraña el pueblo, ya que el deterioro de la paz social y el clima político al final de su mandato, fueron el resultado de una visión sin verdaderas estrategias políticas para el logro de un cambio real en los problemas sociales de los mexicanos.

4) Las inconsistencias de la intencionalidad en la política social de Felipe Calderón

En un clima de muchas controversias, aunado a un desgaste multidimensional del pueblo mexicano (plantones, reclamos, retrasos en los procesos institucionales...), Felipe Calderón toma las riendas de México en 2006. Ni las acusaciones de sus contrincantes del PRD de ser un presidente “espurio” y “cómplice” del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, ni la crisis alimentaria mundial que se vislumbraba desde los primeros días de su mandato, lo hicieron temblar para proclamarse como el “presidente del empleo” (Mballa, 2014). Una visión que dejó a más de un mexicano con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

Desde que Calderón asumió la Magistratura Suprema después de unas elecciones sumamente disputadas y manchadas por acusaciones de fraude, la intención de dar seguimiento al enfoque de política social de Vicente Fox se volvió su plataforma retórica para ganar la legitimidad política y social ante el pueblo mexicano. En este contexto, el programa Oportunidades fue utilizado para engrasar la profundización de reformas neoliberales poco populares (López, 2014).

El monto promedio mensual de los apoyos que recibieron las familias beneficiadas por este programa aumentó de 529 pesos en 2007 a 830 pesos en el primer semestre de 2012. En constante búsqueda de legitimidad, durante el sexenio de Felipe Calderón se han ampliado tanto los apoyos como el número de beneficiarios del programa Oportunidades; con el propósito de que Oportunidades siguiera favoreciendo a las familias más necesitadas, la administración de Felipe Calderón incrementó su presupuesto a casi en 60 por ciento en términos reales, alcanzando un monto de 65 mil 141 millones de pesos en 2011 (Gutiérrez, 2012; Ramírez, 2011).

En realidad, Felipe Calderón optó por mantener la estructura programática de su antecesor; no obstante, puso en marcha una serie de programas focalizados para la superación de la pobreza. Desde 2008, Calderón integró su paradigma de la política social en una estrategia de mercadotecnia llamada “Vivir Mejor” (VM), muy similar a la que usó Fox con “Contigo”. En teoría y en retórica, Vivir Mejor al menos introdujo un planteamiento novedoso de la política social mediante su vinculación con la política económica, así como algunas nuevas iniciativas que buscaban reducir las desigualdades regionales y los rezagos acumulados en materia educativa en los niveles medio superior y superior (Ordoñez, 2012).

Vivir Mejor que abarcaba una gama de programas (Oportunidades, FAIS, Acciones de Apoyo a la Economía Familiar, Seguro Popular (SP) entre otros), se construyó alrededor de cinco objetivos principales:

- 1- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: la alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica e identidad jurídica de las personas.
- 2- Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan: las condiciones de vulnerabilidad, los gastos catastróficos, las fluctuaciones económicas y los desastres naturales y ambientales.
- 3- Cuidar y mejorar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio a través: del fortalecimiento del tejido social, del ordenamiento del territorio y de un desarrollo regional equilibrado.
- 4- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza mediante: el desarrollo de capacidades productivas, la dotación de elementos complementarios a estas capacidades básicas y productivas de los individuos, la facilidad de acceso a los mercados laborales y la garantía de tener certeza jurídica.
- 5- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social buscando la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de: la asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país y el aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales.

Según el planteamiento de Calderón, estos objetivos habrían de implementarse a través de las tres principales líneas de acción siguientes:

- Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.
- Proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.
- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable (Franco y Canela, 2016).

Desde la presentación de los ejes centrales de la política social de Calderón varias voces se levantaron para denostar su carácter meramente intencional; es decir, un catálogo de buenas intenciones en el que no quedaron claros los mecanismos de implementación, mucho menos de evaluación; más bien, se tildó el hecho de que la estrategia de políticas social de Calderón fue ni más ni menos que una reagrupación de los programas ya existentes sin que esto significara un mejoramiento en su operacionalización, dejando entonces sin sustancia a la estrategia misma.

A este respecto, Serdán (2008) enfatizó el hecho de que ese paradigma de política social, por un lado, solo tenía una intención mediática y publicitaria *ad nauseam*. Por otro lado, mostraba vacíos y deficiencias preocupantes que no enriquecieron la inmensa experiencia que tienen las dependencias públicas y la sociedad en su conjunto en el diagnóstico, diseño y evaluación de estrategias de política social.

Además, quedó claro que esa política social dejó varias dudas en cuanto a su organización y sus alcances: estrategia muy general sin profundización en el diagnóstico de la situación real sobre los niveles y características de desarrollo social del país sin establecer las causas estructurales e institucionales por las que no se ha avanzado en el combate a la pobreza.

Por su parte, Tetreault (2012) no dudo en calificar la política social de Calderón como una cortina de humo, tomando en cuenta que los cuatro principales proyectos de creación de empleo (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, Programa Opciones Productivas y Programa de Empleo Temporal) sólo representaron el 1.99% del presupuesto total para el combate a la pobreza en 2010. Según el autor, más allá de la retórica, el gobierno de Calderón no tuvo ninguna estrategia de política social; su enfoque tan solo consistió en apearse a los principios de desregulación, flexibilidad laboral y supresión de salarios, con la esperanza de que esto crearía las condiciones necesarias para el combate a la pobreza, el crecimiento económico y el crecimiento del sector privado.

A final de cuentas, Calderón Basó su política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes de tal modo que la cantidad de pobres aumentó a 57.5 millones, principalmente por empleos precarios. Es decir, la incidencia de pobreza patrimonial subió en 7.4% entre 2006 y 2010, al alcanzar a más de 51.3% de la población (Enciso, 2012). Un dato mucho más duro proporcionado en el marco de la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval reveló que en 2010 más del 80% de la población mexicana a finales del sexenio de Calderón permaneció en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad social.

De forma sorprendente, en su último informe de gobierno Calderón manifestó que se habían generado 2,240,000 empleos; cifra proporcional al número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social durante su sexenio. En realidad, varias fuentes como el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM mencionaron que el sexenio de Felipe Calderón reflejó lo contrario de su slogan, y que, ante el grave panorama económico y bajas salariales, las familias mexicanas han tenido que buscar alguna actividad que mejorara sus ingresos en la economía informal, siendo ésta la de mayor peso en la generación de empleos durante su sexenio.

Franco y Canela (2016) atribuyeron las inconsistencias de la política social en el gobierno de Calderón al hecho de que la implementación de puentes entre la política social y la política económica, como eje estratégico principal de Vivir Mejor, no se acompañó por cambios institucionales y estructurales consistentes capaces de evitar el incremento de la población en condiciones de pobreza. Obviamente esta las buenas intenciones de Calderón se han ido diluyendo y escondiendo hacia el eslogan de “la lucha contra la delincuencia con mano dura”, que terminó generando un incalculable saldo en daños reales y colaterales (Mballa, 2014). Lo cierto es que, durante el sexenio de Calderón, las condiciones sociales de los mexicanos empeoraron drásticamente de tal forma que la pobreza y la desigualdad social tuvieron que convivir con balaceras y secuestros, por lo cual, quedó la impresión de que México haya pasado de ser un estado fallido a un estado de pánico (Jusidman, 2009). Seguramente fue la razón por la cual el pueblo mexicano se acordó que el reino priista no era tan malo y decidió guillotinar al PAN para resucitar al PRI a través de Enrique Peña Nieto.

5) Enrique Peña Nieto y la reprobación generalizada de la política social

Después de la debacle del PAN en dos sexenios, Enrique Peña Nieto retomó la fórmula de la victoria priista desde que comenzó su campaña por la presidencia en abril de 2012. Con un método proselitista basado en la disciplina, planeación y sin improvisación, Peña Nieto logró consolidar su marca “Compromiso por México” - “*Te lo firmo y te lo cumpro*”. Esta expresión asumida como lema de campaña, terminó siendo una marca política sustancial, minuciosamente instrumentada por la maquinaria de la coalición formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México. Usando con eficacia la publicidad, con spots impecablemente producidos, Peña Nieto tomó el comando del destino de México en el sexenio 2012-2018.

El sexenio de Enrique Peña Nieto empezó a tambor batiente con la propuesta, ratificación y firma del “Pacto por México”, por parte de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD) con el objetivo de aprobar las reformas estructurales en materia: energética, educativa, político–electoral, de telecomunicaciones, financiera, hacendaria y laboral. El alegato del presidente Peña Nieto y de sus aliados políticos fue que esas reformas estructurales llevarían al país a resolver problemas nodales de la vida pública mexicana. Asimismo, las modificaciones al marco normativo generaron muchos aplausos y reconocimientos en la escena nacional e internacional que, incluso llevaron a la publicación de aquella portada en la revista *Time* donde llamaron a Peña Nieto “el salvador” de México (Rocha, 2016).

Más allá de su desarticulada y frenética carrera hacia las reformas estructurales, EPN concentró su modelo de política social en la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social. Esa estrategia se institucionalizó a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación a inicios de 2013 bajo la nomenclatura Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE). Ese decreto aclaró que “la Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto” (DOF, 2013).

Asimismo, los cinco objetivos específicos de esta estrategia fueron los siguientes:

- 1) Eliminar totalmente el hambre mediante la alimentación y nutrición de personas de escasos recursos;
- 2) Desaparecer la desnutrición entre los niños;
- 3) Aumentar la producción alimentaria y el ingreso de campesinos y agricultores;
- 4) Reducir las pérdidas pos-cosecha
- 5) Promover la participación de las comunidades y beneficiarios del programa.

Para la implementación de dichos objetivos, la estrategia de Peña Nieto se sustentó en cuatro componentes:

- 1) Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre
- 2) Acuerdos con las entidades federativas y los municipios
- 3) Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre
- 4) Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales (Huesca, López y Palacios, 2016; de la Cruz, 2013; Garza *et al*, 2018).

A diferencia de los modelos de política social de los sexenios anteriores, el marco de referencia teórico-conceptual de la CNCH se sustentó en los derechos sociales marcados en la Ley General de Desarrollo Social. Esto implicó una priorización del grupo meta representado por la población en pobreza extrema, es decir, mexicanos y mexicanas con tres o más derechos sociales no cubiertos, uno de los cuales es el derecho a la alimentación, e ingresos inferiores a la línea de bienestar (Franco y Canela, 2016).

Según algunos datos reportados por instituciones de evaluación de la política social en México y de acuerdo principalmente con la medición multidimensional de la pobreza de INEGI-CONVAL (2017), en 2016 el 55.8% de la población (alrededor de 68 millones de personas) no tenía acceso a la seguridad social. Los estados con mayor carencia social eran también los más pobres del país: Chiapas (81.1%), Guerrero (73.9%) y Oaxaca (77.9%). Asimismo, los grupos sociales que tenían mayor proporción de personas con carencia de seguridad social con respecto a la población nacional eran los menores de 18 años (60.8%), la población joven de entre 12 y 24 años (64%) la población indígena (77.6%) y las mujeres del sector informal.

Del mismo modo, la calidad y cobertura difieren significativamente entre el esquema asistencial (Seguro Popular que asegura al 45.3% de la población) y esquemas de cuotas como el IMSS e ISSSTE, que aseguran conjuntamente al 43.4% de la población. De acuerdo con el CONEVAL, en 2016 el 15.5% de la población (alrededor de 19 millones de personas) seguía sin tener acceso efectivo a la salud (Vázquez, Dovalí y Jaramillo, 2018).

Como bien se sabe, el sexenio de EPN recibió una reprobación generalizada por cuestiones de corrupción, ingobernabilidad, inseguridad e ineptitud ante la ciudadanía, ante los círculos académicos y de investigación y hasta ante los propios dirigentes de la coalición que lo llevó al poder. Por lo tanto, su modelo de política social no ha escapado a ese escenario de reprobación. En ese sentido, Rocha (2016) consideró que, a medio camino de la gestión presidencial de Enrique Peña Nieto, el balance de su política social no fue positivo, ya que el presidente no logró resolver ningún tema sustantivo de la agenda nacional en materia de política social. Al contrario, lo que quedó de manifiesto ha sido un país en crisis económica, con inseguridad en amplios sectores del territorio nacional, con promesas no cumplidas y con un nivel de aprobación social sumamente precario.

Como prueba de ese balance negativo en materia de política social, Gutiérrez (2016) ilustró al Programa para la Formalización del Empleo 2013, anunciado por el presidente Peña, con el objetivo de incorporar al sector formal de la economía a 200 mil trabajadores entre esa fecha y el fin del año, es decir que en 12 meses deberían haberse formalizado 480 mil trabajadores. Contrario a ello, la informalidad siguió creciendo al mismo ritmo que el número de personas sin acceso a instituciones de salud, sin prestaciones y sin trabajo formal.

En ese sentido, después de cinco años de operar, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluyó que la estrategia no cumplió con su objetivo social y pidió a la Sedesol que la modificara o que simplemente, la suspendiera de forma total o parcial; ese argumento se sustentó en la observación de que la CNCH operada por la Sedesol no logró coordinar ni articular a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para avanzar en el cumplimiento de la meta de “cero hambre”; el origen de las fallas es que la función de la CNCH se llevó a cabo sin un plan estratégico claro; todo fue una mera aspiración, puesto que no se desarrolló una legislación para reglamentar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (Vega, 2018).

En efecto, según un reporte de Vega (2018), la Auditoría (ASF) determinó en su análisis de desempeño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) que los programas federales que participaron en la CNCH en 2017 por ejemplo solo atendieron las carencias de 8 mil 696 personas, el 0.1% de las 7 millones 466 mil 800 reportadas por la Sedesol en pobreza extrema alimentaria en México. Además, la ASF identificó que la CNCH pretendía incidir en la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, que tiene sus causas en la insuficiencia de ingresos económicos y en la carencia de educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, y la propia alimentación.

Asimismo, de las 5 millones 383 mil personas que presentaron tres o cuatro de esas carencias, sólo 8 mil 696 (0.1%) recibieron atención. En cuanto a recursos y rendición de cuentas, en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, la Sedesol no estableció una referencia programática, ni indicó los recursos previstos para abatir la pobreza extrema alimentaria, mediante la operación de la CNCH. Además, en el PEF y la Cuenta Pública de 2017, la Sedesol no reportó información relacionada con el presupuesto asignado y ejercido en el marco de la Cruzada. Para cumplir con su objetivo, en 2017, la Sedesol, en su carácter de coordinadora de la CNCH, incluyó en ésta a 10 dependencias y 16 entidades responsables de 30 programas presupuestarios.

Sin embargo, a través del análisis del (PEF) y de la Cuenta Pública 2017, la ASF verificó que ninguna de las 10 dependencias ni de las 16 entidades participantes reportó recursos relacionados con la implementación de la Cruzada, en los programas presupuestarios a su cargo. Lo que sí se supo con certeza es que, en el periodo 2013-2017, mientras la población en pobreza alimentaria aumentó en 7.1%, al pasar de 6 millones 974 mil en 2014 a 7 millones 466 mil en 2017, los recursos para atenderla disminuyeron, en 14.8%, al pasar de 55 mil 094 millones 961 mil pesos a 46 mil 964 millones 156 mil pesos (Vega, 2018).

Lo que sobresale del paradigma de política social en el sexenio de EPN es que no hubo como tal un modelo. La noción misma de desarrollo endógeno como base de transformación real de la calidad de vida de la población, no ha sido considerada seriamente en la perspectiva reformista de Peña Nieto. Con ello, la famosa Cruzada Nacional contra el Hambre se fue alejando a paso agigantado de la agenda de desarrollo social. Así una publicación anónima del medio digital *Sinembargo* en 2018 afirmó que Enrique Peña Nieto, presidente de México de 2012 a 2018, se fue con 132 de los 266 compromisos firmados ante Notario Público sin cumplir y sin explicaciones de por qué no los logró; comparado con los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) pasará a la Historia como el presidente de México con la peor evaluación en materia de política social.

Una conclusión preliminar a la cual llegamos con el análisis de los tres últimos sexenios es que no ha habido un modelo de política social eficiente capaz de resolver los problemas sociales de la ciudadanía en México sustentado en los principios de gobernabilidad abierta. La medición de la pobreza durante 10 años 2008-2018 realizada por CONEVAL dejó datos contundentes que hablan precisamente de una falta de enfoque o perspectiva de política social que garantice constancia y continuidad en el combate a los problemas sociales (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad etc.) que aquejan al pueblo mexicano.

Las conclusiones sobre dicho estudio (Coneval 2018) indican que el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008-2018. Lo que Infobae (2019) denominó “una década de fracaso en programas sociales”, es decir una muestra de soluciones inhibitoras a los problemas sociales. Tal vez sea la razón por la que en una entrevista preelectoral, el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de la coalición Juntos Haremos Historia conformada por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) para la elección de 2018 consideró que “En México no existe un sistema de protección social articulado y consolidado como sí existe en países de similares condiciones de desarrollo como Chile y Brasil, por ello construiremos las bases para que de manera progresiva se edifiquen mecanismos de protección social, priorizando a los grupos poblacionales en mayores condiciones de pobreza y marginación desde un enfoque territorial y participativo” (S.A, 2018). Esto nos lleva a acercarnos al modelo de política social implementado por AMLO.

6) Andrés Manuel López Obrador: constitucionalización y desinstitucionalización de la política social

Andrés Manuel López Obrador, el primer presidente de izquierda en la historia reciente de México, tomó posesión de su cargo el 01 de diciembre de 2018 dando pie a un reacomodo de la esfera política de una nación que, durante casi un siglo, había sido gobernada por el PRI y de manera esporádica por el PAN. AMLO llegó a la magistratura suprema de México con un amplio capital social, que acompaña su trayectoria política desde hace más de dos décadas y con ello inició oficialmente la llamada “Cuarta Transformación” (4T) de México. Al igual que su antecesor, el gobierno de AMLO empezó tambor batiente, favorecido por el vacío de poder que propició EPN después de la proclamación de los resultados de la elección presidencial en julio de 2018.

Una vez elegido aún en calidad de Candidato Electo, AMLO tomó las riendas del país, influyendo de manera contundente en decisiones fundamentales como la negociación del ahora aprobado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec) y la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México con sede en Texcoco.

En el Proyecto de Nación 2018-2024, se subraya de entrada que uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción; de ella, se desprenden los principales problemas sociales. En este marco, nos interesa poner énfasis exclusivamente en el modelo de política social propuesto por AMLO. En el eje introductorio del Proyecto de Nación 2018-2024 "Combate a la pobreza" está establecido lo siguiente: "México no puede hacer frente al resto de sus desafíos con más de 50% de su población en situación de pobreza y si no se establece como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos de la gran mayoría a: la alimentación, la salud, la educación, al trabajo, la vivienda digna, la cultura y al deporte. Por ello, las propuestas contenidas en este documento deben enmarcarse en el propósito general de combatir la pobreza de vastos sectores de la sociedad mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, particularmente las del agro, la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención a los adultos mayores. Los programas gubernamentales aquí enumerados, sean a escala nacional, regional o local, comparten esos propósitos" (Proyecto de Nación 2018-2024, p.7).

Para tratar de descifrar y mitigar la complejidad de este enunciado, lo primero que hizo AMLO fue sustituir a la Secretaría de Desarrollo Social por la Secretaría de Bienestar con el encargo de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de desarrollo social y calidad de vida de la ciudadanía. Asimismo, el gobierno de AMLO delimitó su política social en la promulgación de los programas sociales prioritarios entre los cuales destacan: Sembrando Vida, Pensiones a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas Benito Juárez para Educación Básica y Educación Media Superior, Beca Universal para Estudiantes de Benito Juárez, Gratuidad en medicinas y atención médica, Crédito Ganadero a la Palabra, Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar) etc.

A nivel político, uno de los grandes logros de AMLO social ha sido la constitucionalización de su enfoque de política social. En efecto, el pleno del Senado de la República aprobó la minuta de reformas y adiciones al artículo 4º constitucional, que obliga al Estado a garantizar pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad; becas para estudiantes en condición de pobreza, y la gratuidad de los servicios de salud y medicamentos para la población sin seguridad social (Xantomila, 2020). Con este acto legislativo, los programas del Bienestar se convirtieron en un derecho ciudadano.

Ahora bien, desde el punto de vista analítico, a menos de dos años de ejecución de este modelo de política social, varias incógnitas quedan en el aire. Eso ha provocado una división de opinión en cuanto a la percepción y/o proyección de ese paradigma de política social.

Por un lado, hay voces que ven con buen ojo esa propuesta. Albores (2018) consideró que la política social que propone López Obrador habrá de cambiar el asistencialismo por una política participativa, incluyente, democrática, transparente, productiva y reestructuradora de confianza; es decir, que la política social asistencialista basada en la focalización y asignación de subsidios condicionados (PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA) está agotada y el modelo de AMLO es la esperanza para México. Del mismo modo, Alicia Bárcena, secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elogió y celebró los programas sociales implementados por el gobierno de AMLO considerando que México cambió profundamente su política social, de un modelo neoliberal a un modelo de bienestar transversal que está basado en los derechos de las personas.

Según Bárcena, este enfoque de política social orientado hacia el bienestar transversal tiene dos cosas muy importantes: que están primero los pobres sin dejar a nadie atrás, además de cumplir con la agenda internacional 2030; esta política de bienestar que impulsa la emancipación de los pueblos y no la dependencia a programas se vuelve un paradigma a seguir en América latina (Rivera, 2019).

Por otro lado, destaca que, de manera recurrente, analistas, académicos, investigadores y políticos han señalado de entrada el carácter no solamente clientelar sino paternalista de la política social instrumentada por la administración de Andrés Manuel López Obrador; enfoque que, en vez de combatir la pobreza y la marginación social, las mantiene y las nutre permanentemente. La expectativa de operacionalización de esos programas sociales es que se lleven a cabo “sin intermediarios” o, como dice la Secretaria de Bienestar, “desde el territorio, no desde el escritorio” (Cejudo, 2019); es decir un modelo de desinstitucionalización de la política social. A ese respecto, México Evalúa y Animal Político (2019) señalaron que, en 2019 fueron asignados 119 mil 500 millones de pesos a subsidios de 11 programas considerados prioritarios, pero éstos habrán de funcionar sin mecanismos institucionales de evaluación, sin Reglas de Operación¹, es decir, sin metodología, manuales o criterios institucionales de selección de los beneficiarios. Por tales razones, sería muy difícil medir su impacto en los procesos de combate a la pobreza y marginación social.

En este sentido, Ramírez (2019) advierte sobre el riesgo de que los programas sociales de AMLO no tengan asegurada una fuente de financiamiento y de fiscalización sostenible y progresiva; si bien el gobierno ha argumentado que habrá de financiar estos programas con reducciones en gastos de otras áreas de la administración pública, una hipotética situación de recesión económica y bajos ingresos gubernamentales puede poner en riesgo su financiamiento y continuidad. Este argumento de Ramírez encuentra todo su sentido por la crisis del COVID-19 que hoy en día está poniendo en jaque a todas las economías del sistema internacional. El mismo Ramírez (2020) considera que los documentos que orientan estos programas sociales tienen una baja jerarquía en el sistema jurídico; esto va en contra del principio de institucionalización del enfoque de derechos humanos, el cual exige establecer las políticas sociales en el marco legislativo nacional, de tal manera que haya certidumbre en su funcionamiento y continuidad. Esto significa que no basta con la constitucionalización de esos programas sociales como ya se ha logrado en el Senado de la República; para su operacionalización, hace falta garantizar en la legislación secundaria, la construcción de un marco normativo que establezca todas y cada una de las líneas de acción desde la ideación hasta la medición de los impactos socioeconómicos y políticos de esos programas sociales.

Del mismo modo, Vega (2019) reconoce que, si bien el contexto mexicano exigía cambios en el modelo de política social, no obstante, los nuevos programas sociales de la administración de AMLO no se fundamentan en análisis técnico, ni muestran una estrategia clara; asimismo, advierte que al dismantelar institucionalmente al programa Prospera dejándolo como un programa de becas de educación básica, de las que no existe evidencia sobre su impacto, se está dejando sin el componente de nutrición infantil y de acciones preventivas de salud para toda la familia a población vulnerable. Además, la decisión de eliminar el “Seguro Popular” como parte de la recentralización de los servicios de salud al gobierno federal abre muchas interrogantes puesto que la cobertura universal requiere terminar con la segmentación asociada al régimen de contratación laboral de las personas, lo que no se puede improvisar ni estar basado en la recentralización.

¹ El gobierno de AMLO ha justificado que sus programas sociales habrán de funcionar con Lineamientos de Operación (DOF: 2019) en lugar de Reglas de Operación. Sin embargo, en materia de evaluación de la política social, los Lineamientos de Operación no tienen los mismos estándares para garantizar la correcta distribución de apoyos y vigilar la calidad de un programa social; más bien, inciden a un uso discrecional de los programas. México Evalúa detalló que los lineamientos y las reglas de operación persiguen los mismos objetivos, sin embargo, las reglas de operación tienen una regulación más estricta que los lineamientos. Las reglas de operación están reguladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como en la Ley General de Mejora Regulatoria y además año con año su regulación se plasma en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación (DPEF).

Aún es pronto emitir un juicio global a la propuesta de política social de AMLO. Sin embargo, los reclamos de opacidad, falta de transparencia sobre las modalidades de funcionamiento de los programas sociales no auguran un futuro alentador al final del sexenio de AMLO.

7) Reflexiones finales: soluciones integrales para problemas sociales complejos

Como puede observarse, son cuatro sexenios y cuatro paradigmas de política social diferentes, fragmentados y desarticulados. Esto nos indica que la ideación, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales en México ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de la autoridad, dando cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Es muy utópico imaginar que todas las necesidades sociales puedan ser atendidas o satisfechas, por lo cual, se vuelve imprescindible orientarlas hacia algún tipo de solución. Los mandatarios de los tres últimos sexenios y el del sexenio actual de alguna manera han buscado llegar a esa solución; como lo hemos visto, han fracasado en el intento.

La racionalidad incremental e instrumental vigentes en las cúpulas de toma de decisiones, tiende a simplificar esos problemas, dando lugar a una confusión total a la hora de formular e implementar las políticas sociales. Es por lo que gran parte de las soluciones a los problemas sociales en los sexenios analizados han sido inhibitoras y singulares. Buscar soluciones integrales a los problemas sociales implica adoptar una vía sistémica, misma que ayuda a descifrar las interacciones entre los diferentes componentes que llevan a esas soluciones. Se trata, antes que nada, de establecer relaciones entre el problema social (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad, hambre etc.), sus posibles causas y las alternativas de soluciones a través de la generación de hipótesis acerca (entre otros) de:

- ¿Qué es ese problema social que aqueja a la ciudadanía? (ontología) para encontrar su esencia y su grado de importancia para la sociedad. Las hipótesis correspondientes a esa pregunta son integralmente comprobables siempre y cuando se encuentre la esencia, la relevancia sociopolítica y económica del problema social.
- ¿Por qué el problema? (causa material), para definir las causas del problema y poder enfrentarlo desde sus causas.
- ¿A quién, cuándo y dónde afecta el problema?, para definir las categorías, universos de las personas y actores que se ven afectados por este problema, así como establecer su delimitación espaciotemporal.
- ¿Cuánto cuesta solucionar el problema?, para poder movilizar los recursos de todo tipo, en términos reales, y enfrentar el problema. En este caso, se tendría que tomar en consideración a cuánta gente o cuánta cobertura podrá tener el problema público para idear una política pública ad hoc al problema y a los recursos económicos (disponibles o generables) para solucionarlo.
- ¿Cómo solucionar dicho problema?, para establecer los métodos y acciones de solución (Autor, 2017b).

Cualquier búsqueda de solución integral de un problema social debe sustentarse en la respuesta gradual a esas interrogantes de alta complejidad. Éstas llevan *ipso facto* a imaginar, pensar y construir alternativas de solución a través de la elección de los recursos, actores y acciones necesarios para enfrentar el problema social.

Sin lugar a duda, si Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador hubieran tomado los problemas sociales en serio, es decir, desde su complejidad, tal vez hubieran elaborado una serie de hipótesis antes de elegir sus modelos de política social que al final, no han resuelto los problemas sociales. A ese respecto, Latorre (1996) considera que, mientras más sean las alternativas para solucionar un problema social, mayor será la posibilidad de alcanzar una solución integral. En ese sentido, "Contigo", "Vivir Mejor", "Cruzada Nacional contra el hambre" y "la 4T" se insertarían en una sola estrategia de política social que se ubicaría más allá de los límites temporales de seis años (un sexenio-*six-years period*).

Con justa razón, Hernández (2020) ratifica que el uso de estrategias retóricas y demagógicas por los instrumentadores de las políticas públicas y sociales en México generalmente tienen beneficios a corto plazo, aunque las consecuencias a largo plazo terminan siendo asumidas por el resto de la sociedad.

Lo cierto e irrefutable es que una solución integral de un problema social se vuelve el barómetro de evaluación de una política pública o de una política social; es precisamente la solución que permite comprender si las decisiones y acciones de las políticas sociales fueron buenas, malas o inoperantes. A final de cuenta, la implementación de las políticas sociales siempre tendrá un triple impacto: el primero directamente hacia la redefinición de las necesidades sociales, debido a que un problema social mueve y reforma el subsistema de necesidades sociales. El segundo impacto se reflejaría hacia el propio gobierno que, de manera implícita, podrá experimentar el cambio, el progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventado y redimensionando su contrato social para y con la sociedad. El tercero impacto sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que, con soluciones sistémicas, reforma la agenda del propio gobierno. Eso nos indica que la importancia de las políticas sociales estriba en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado.

Bibliografía

- Acosta, Díaz (2010), "De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México", en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n° 11, pp. 231-246.
- Albores, González (2019), "Política social, un camino a la esperanza", en *Regeneración*, 11 de mayo, recuperado de <https://regeneracion.mx/politica-social-un-camino-a-la-esperanza/> el 23 de enero de 2020.
- Cejudo, Guillermo (19 de enero de 2019). La política social de AMLO (II), en *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-ii/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), *Medición de la pobreza*. México; CONEVAL.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Solís Patricio (2007), "Pobres con oportunidades: México 2002-2005", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. (73), pp. 3-40.
- De la Cruz, José Luis (2013), "La Cruzada Nacional contra el Hambre", en *Perspectivas*. n° 2, pp. 1-14.
- Diario Oficial de la Federación (22 de enero de 2013), *Lineamientos para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Empleo y Opciones Productivas Sustentables de la Cruzada contra el Hambre*. México; Gobierno Federal.
- Diario Oficial de la Federación (27 de mayo de 2019), *Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2019-2020 de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal*, México; Gobierno Federal.
- Enciso, Angélica (2012), "Basó Calderón política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes", en *La Jornada*. Lunes 29, p. 16. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/10/29/politica/016n1pol> (el 26 de enero 2020)
- Franco Parrilla. G. y Canela Gamboa Fabiola (2016), "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", en *Opera*, n° 18, pp. 159-181.
- Garza, Natalie *et al*, (2018), "Impacto del Programa Comedores Comunitarios SINHAMBRE sobre la desnutrición en Chiapas rural mediante el enfoque de Seguridad Alimentaria" en *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 16, núm. 1, pp 1-31.
- Gutiérrez Rodríguez, Roberto (2012), "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética", en *Economíaunam*, vol. 11, núm. 32, pp 32-58.
- Gutiérrez, Rodríguez, Roberto (2016), "Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto", en *Economíaunam*, vol. 13, núm. 39, pp. 26-62.
- Hernández, Gerardo (2020), "La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito", en *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXVII, núm. 77, pp. 43-79.

- Huesca, Reynoso *et al.* (2016), "El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 227, pp. 379-408.
- INEGI-CONEVAL (2016), *Medición de la Pobreza 2016*, México; INEGI y CONEVAL.
- Infobae (2019), "Radiografía de la pobreza en México: una década de fracaso en programas sociales" en *Infobae*, 8 de agosto, recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/08/radiografia-de-la-pobreza-en-mexico-los-programas-sociales-implementados-durante-la-ultima-decada-no-han-dado-resultados/> el 14 de marzo 2020.
- Jusidman, Clara (2009). Desigualdad y política social en México. Nueva Sociedad, núm. 220, pp.190-206.
- López, S. R. (2014), "Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos", en *Revista Eleuthera*, n° 11, pp. 54-81.
- Mballa, Louis (2014), "Tres presidentes, tres visiones por un mismo destino: México". *El Sol de San Luis*. 12 de marzo, recuperado de <https://reinicig.org/index.php/es/noticias-y-mas/item/14-tres-presidentes-tres-visiones-por-un-mismo-destino-mexico> el 12 de marzo de 2020.
- Molina Cano, Jerónimo (2012), "La Teoría de la Política social", en *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías* Patricia Madrigal Barrón y Elena Carrillo Pascual (coords.), Toledo; ACMS.
- Moreno Salazar, Pedro *et al.* (2004), "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", en *Sociológica*, vol.19, núm. 54, pp. 55-75.
- Moyado, Estrada Francisco (1996), "La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación", en *Estudios Políticos*, vol. IV, núm. (12), pp. 131-150.
- Ordóñez Barba, Gerardo y Ortega, G. (2006), "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* en Ordóñez Barba, Gerardo *et al.* (Coords) México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ordóñez Barba, Gerardo (2012), "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México", en *Polis*, vol. 8, núm. 1, pp. 213-240.
- Proyecto de Nación 2018-2024. Recuperado de <https://contralacorruccion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>, el 17 de abril 2020.
- Ramírez Villela, Miguel Ángel (2019), "Cambios recientes en la política social mexicana", en *Nexos*, 16 de abril, recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/?p=2221> el 17 de abril 2020.
- Ramírez Villela, Miguel Ángel (2020), "La política social de Andrés Manuel López Obrador: ¿clientelismo o un Estado de bienestar en ciernes?", en *Nexos*, 28 de enero, recuperado de https://economia.nexos.com.mx/?p=2832#_ftn1 el 17 de abril 2020.
- Ramírez Flores, E. (2011), "Cuotas que manejó el Programa "Oportunidades" durante el sexenio de Felipe Calderón", en *Academia*, recuperado de https://www.academia.edu/35264644/CUOTAS_QUE_MANEJO_EL_PROGRAMA_OPORTUNIDADES_DURANTE_E_SEXENIO_DE_FELIPE_CALDERON el 17 de abril 2020.
- Rivera, Carolina (2019), "CEPAL reconoce política social del gobierno de AMLO", en *Milenio*, 30 de septiembre, recuperado de <https://www.milenio.com/politica/cepal-reconoce-politica-social-gobierno-amlo> el 23 de abril 2020.
- Rocha Quintero, Jorge (2016), *En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber*, México; Repositorio Institucional del ITESO.
- Rodríguez Manzanares, Eduardo y Martín Rodríguez Peñaloza (2007) "El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible" ¿Política económica versus política social?", en *Espacios Públicos*, vol. 10, núm. 20, pp. 162-185.
- Ruiz, José Luis (2002), "Contigo, plan de Fox contra la pobreza", en *El Universal*, Miércoles 23 de enero, Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html> el 14 de marzo 2020.

- S.A. (2018), "El candidato de la coalición Juntos haremos historia, Andrés Manuel López Obrador responde a las preguntas del Coneval", recuperado de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos-Historia.pdf> el 23 de abril 2020.
- Serdán Alberto (2009), "¿Vivir mejor es la estrategia que disminuirá la pobreza en México?", en *Fundar.org*, recuperado de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/nota_vivir_jun.htm#2 el 23 de enero de 2020.
- Sinembargo (2018). "Te lo firmo... y NO te lo cumplo: Peña se va sin entregar 50.40% de los compromisos que hizo en 2012", en *Sin embargo*, 27 de agosto, recuperado de <https://www.sinembargo.mx/27-08-2018/3461798> el 23 de enero de 2020.
- Tetreault, Darcy (2012), "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 2, pp. 41-74.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), *La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance*, México; Universidad de Guadalajara.
- Vázquez Pimentel, Diego Alejo, Milena Dovalí Delgado y Máximo Jaramillo Molina (2018), *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*, México; Oxfam México.
- Vega, Andrea (2018), "Cruzada contra el Hambre atendió en 2017 carencias de solo 0.1% de la población en pobreza alimentaria según la ASF", en *Animal Político*, 2 de noviembre, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/11/cruzada-hambre-resultados-carencias-asf/> el 23 de abril 2020.
- Xantomila, Gabriela (2020), "Senado aprueba programas sociales obligatorios por la constitución", en *El Sol de México*, Martes 24 de marzo, recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/senado-aprueba-programas-sociales-obligatorios-por-la-constitucion-5013268.html> el 23 de abril 2020.

Reseñas biográficas

Louis Valentin Mballa. Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-Investigador y Coordinador de la Maestría en Administración con énfasis en Gestión Pública en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) (México). Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Secretario Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión. Correo electrónico: luigivaldo@hotmail.com. orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9082-9055>

Miguel Ángel Vega Campos. Es licenciado en administración pública por la Universidad Abierta de San Luis Potosí y relaciones industriales por el Instituto Tecnológico de San Luis Potosí. Cuenta con una maestría y un doctorado en administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Actualmente se desempeña como Profesor - Investigador de tiempo completo en la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, donde fue Coordinador de la Licenciatura en Administración Pública y de la Maestría en Administración con Énfasis en Gestión Pública. Es miembro de la Red de Investigación en Administración y Gestión de las Organizaciones (RAGO) y de las Academias Latinoamericana y Mexicana de Ciencia Política (ALACIP y AMECIP). Se ha desempeñado por casi 20 años en la administración pública federal, estatal y municipal de México. Correo electrónico: vegacamposnet@hotmail.com

Mario Eduardo Ibarra Cortés. Es Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I) y en Ciencias de Gestión por la Universidad Jean Moulin, Lyon 3 (Francia). Profesor-Investigador en el Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Presidente Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión. Correo electrónico: meic2003@hotmail.com. orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2259-7381>