

Cuatro sexenios de políticas sociales en México (2000-2021): predominancia de soluciones inhibitoras y singulares

Four six-year terms of social policies in Mexico (2000-2021): predominance of inhibitory and singular solutions

<https://doi.org/10.58493/ecca.2023.1.2.05>

Diana Martínez Campos [1]
martinezc.d@outlook.com

Louis Valentin Mballa [1]
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9082-9055>
louis.mballa@uaslp.mx

CC BY-NC 4.0



Fecha de recepción: 10/02/2023
Fecha de aceptación: 17/05/2023

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los modelos de política social implementados en México durante los tres últimos sexenios además del actual (2018-2024) para comprender el tipo de solución que los mandatarios de esos sexenios le han dado a la ciudadanía en materia de políticas sociales. Con un método de análisis cualitativo, el artículo se fundamenta en el supuesto/hipótesis de que las soluciones a los problemas sociales (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...) en México, han resultado inhibitoras, singulares, fragmentadas e inoperantes porque los actores de toma de decisiones no han logrado descifrar la complejidad de dichos problemas sociales. Asimismo, el repaso de los paradigmas de política social en los sexenios de estudio nos permitió llegar a la conclusión de que la racionalidad incremental e instrumental de los mandatarios ha dado lugar a una total confusión a la hora de idear, formular, implementar y evaluar las políticas sociales.

Palabras clave: políticas sociales, sexenio, problemas sociales, soluciones integrales, programas sociales.

Abstract

The objective of this article is to analyze the social policy models implemented in Mexico during the last three six years periods in addition to the current one (2018-2024) in order to understand the type of solution that the leaders of these six-year periods have given to the citizens in terms of social policies. Using a qualitative analysis method, the article is based on the assumption/hypothesis that the solutions to social problems (poverty, insecurity, corruption, illiteracy...) in Mexico have proven to be inhibitory, singular, fragmented and inoperative because the Decision-makers have not been able to decipher the complexity of these social problems. Likewise, the review of social policy paradigms over the six-year periods of study allowed us to conclude that the incremental and instrumental rationality of the leaders has led to total confusion when it comes to designing, formulating, implementing and evaluating social policies.

Keywords: social policies, six-year period, social problems, integral solutions, social programs.

[1] Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Para citar este artículo: Campos, D. (2023). "Cuatro sexenios de políticas sociales en México (2000-2021): predominancia de soluciones inhibitoras y singulares". *Espacio Científico de Contabilidad y Administración-UASLP (ECCA)* Vol. 1, Núm. 2, pp. 63-78.

1) Introducción

Históricamente hablando, los patrones de comportamiento del ser humano se basan en sus valores, a partir de los cuales el individuo identifica necesidades y deseos, define un esquema de acción y, si este esquema está acorde a sus intereses, ejecuta las acciones para solucionar los problemas; si las soluciones no son funcionales, puede identificar otro esquema de acciones. Asimismo, al analizar las políticas sociales, asumimos que la finalidad de éstas es dar solución a los problemas sociales de la ciudadanía. Una cuestión fundamental que han de responder los actores de toma de decisión (gobierno) es ¿qué tipo de solución se busca alcanzar a la hora de elegir un paradigma de política social? Esta interrogante que tratamos de elucidar en el marco de este artículo nos ha llevado a recuperar el enfoque sistémico de Hopenhayn (2003) en cuanto a la delimitación de tres tipos de soluciones a las necesidades sociales: soluciones inhibitoras, singulares y/o temporales y sinérgicas, integrales o sistémicas.

Las soluciones inhibitoras son aquellas que, por el modo en que se manifiestan, obstruyen la posibilidad de solucionar otros problemas públicos. Las soluciones singulares y/o temporales son aquellas que resuelven un solo problema social generalmente por un lapso de tiempo; esas soluciones no siempre inciden, ni positiva ni negativamente, sobre la resolución de otros problemas públicos. Las soluciones sinérgicas, integrales o sistémicas, son aquellas que, por la forma en que se manifiestan, promueven y contribuyen a la resolución simultánea de otros problemas.

Con base en esos antecedentes, en el marco de este artículo, 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 inhibitoras, singulares, fragmentadas e inoperantes.

Dar 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 (Mballa, 2017). 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.

Este artículo 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 descriptiva-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) Del Método

Este artículo se construyó bajo el método analítico (con alcance descriptivo) entendido como modalidad de producción y análisis sistemático de datos, información y variables, para describir las características de los fenómenos sociopolíticos, económicos, culturales etc., con el fin de generar y afinar categorías conceptuales, descubrir y validar relaciones causales entre las unidades de análisis de esos fenómenos (Quecedo y Castaño, 2002; Sandoval, 1996; Hernández, Collado y Baptista, 2014). Como bien lo enfatizan Hernández Sampieri et al (2014) "la dimensión científica de los estudios descriptivos radica en que buscan especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice;

la meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos para especificar las propiedades y características de dicho fenómeno. Esa orientación metodológica se realizó con énfasis en la revisión y el procesamiento de fuentes bibliográficas, documentales y hemerográficas.

3) Conceptualización e institucionalización de la política social en México

El acercamiento conceptual y científico de la política social empezó a cristalizarse a mediados del siglo XIX. Autores como Montero (1998) atribuyen su autoría a Robert Von Mohl por haber empleado por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845 para referirse a una especie de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría del Estado. Sin embargo, el mismo autor reconoce que las aproximaciones científicas a la política social más originales han sido de Julien Freund (1921-1993). En realidad, la política social como realidad científica y realidad institucional emerge del Estado capitalista y constituye un campo de análisis multidisciplinar y principalmente con énfasis a la ciencia política.

Según Montero (1998), la idea misma de política social surge de cuatro parámetros principales sin los cuales, no podría entenderse su significado. Se trata de: 1) el concepto de Estado social; 2) la idea de Estado de bienestar (Welfare State); 3) la concepción liberal del orden socioeconómico; y 4) los avatares de la combinación socialdemócrata.

En los círculos académicos y de investigación, ha predominado una corriente minimalista que consideró a la política social como "residual" o secundaria en términos de importancia debido a una financiación insignificante, a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos. A principios de los noventa emergen nuevos enfoques de análisis de la política social, los cuales incorporan conceptos como: focalización, modelización, privatización y descentralización "como alternativas al fracaso de la política social tradicional" (Sottoli, 2002).

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 diferentes formas en la historia reciente de México 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 ochenta, 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.

4) Vicente Fox frente a la complejidad de los problemas sociales (2000-2006).

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 Programa de Educación, Salud y Alimentación (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.

Asimismo, 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) (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".

4.1 Especificad del paradigma foxista

Con el paradigma de política social de Fox, 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 (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, ya que Progres-Oportunidades-Contigo se concentró en el individuo y en la formación de capital humano (Moreno *et al.*, 2004; Acosta, 2010; Tetreault, 2012; López, 2014). Para 2004, el número de familias incorporadas a ese paradigma 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).

4.2 Fox y un modelo carente de visión integral

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 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.

5. Las inconsistencias de la intencionalidad en la política social de Felipe Calderón (2006-2012)

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 Partido de la Revolución Democrática (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).

5.1 Estructuración programática de la política social de Calderón

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 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 (Ordóñez, 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 a través del acceso a la alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica.

2. Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, las condiciones de vulnerabilidad, los gastos catastróficos, las fluctuaciones económicas, los desastres naturales y ambientales.

3. Cuidar y mejorar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social 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 (Franco y Canela, 2016).

5.2 Deficiencias de mecanismos de implementación del paradigma de Calderón

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 dudó 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.

Franco y Canela (2016) atribuyeron las inconsistencias de la política social 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, 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, a juicio de Jusidman (2009), quedó la impresión de que México haya pasado de ser un estado fallido a un estado de pánico. 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.

6. Enrique Peña Nieto y la reprobación generalizada de la política social (2012-2018)

Después de las inconsistencias en materia de políticas social de los dos sexenios panistas, 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 cumplo”. 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 con la 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).

6.1 El hambre como plataforma del paradigma de política social de Peña Nieto.

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 implementaría a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito era 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 postcosecha
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).

6.2 Reprobación generalizada de la política social de Peña Nieto

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 parcial o total; 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 CNCH que los programas federales que participaron en 2017 solo atendieron las carencias de 8 mil 696 personas, es decir, el 0.1% de los 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 Sin embargo (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. 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. Lo que Infobae (2019) denominó “una década de fracaso en programas sociales”, es decir una muestra de soluciones inhibitorias a los problemas sociales.

7. Andrés Manuel López Obrador: constitucionalización y desinstitucionalización de la política social (2018-2014)

Andrés Manuel López Obrador (AMLO), 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.

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 actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec) y la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México con sede en Texcoco. El documento Proyecto de Nación 2018-2024, destaca que uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción; de ella, se desprenden los principales problemas sociales.

7.1 Constitucionalización de la política social de AMLO

Para diseñar su modelo de política social, 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 medio camino de su sexenio y 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. Asimismo, 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 reconstructora 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).

7.2 Desinstitucionalización de la política social

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 sus programas sociales es que se lleven a cabo “sin intermediarios” o, como dice la Secretaría 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 Operación, 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.

Aún es pronto para 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.

8. 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 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.

Cualquier búsqueda de solución integral de un problema social ha de llevar 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.

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, D. F. (2010). De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, N.º 11, pp. 231-246. DOI: <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i11.162>
- Albores, G. M. (11 de mayo de 2019). Política social, un camino a la esperanza. *Regeneración*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/politica-social-un-camino-a-la-esperanza/>
- Cejudo, G. (19 de enero de 2019). La política social de AMLO (II). *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. CONEVAL. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>
- Cortés, F., I. Banegas y P. Solís (2007). Pobres con oportunidades: México 2002–2005. *Estudios Sociológicos*, XXV(73), pp. 3-40. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40421071?seq=1>
- De la Cruz, J. L. (2013). La Cruzada Nacional contra el Hambre. *Perspectivas*. N.º 2, pp. 1-14. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10299.pdf>
- 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. *Gobierno Federal*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5392171
- Franco, P. G. y F. Canela (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera*, N.º 18, pp. 159-181. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>
- Garza, N., B. et al, (2018). Impacto del Programa Comedores Comunitarios SINHAMBRE sobre la desnutrición en Chiapas rural mediante el enfoque de Seguridad Alimentaria. *Población y Salud en Mesoamérica*, 16(1), pp 1-31. <https://doi.org/10.15517/psm.v1i1.31108>
- Gutiérrez, R. R. (2012). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economíaunam*, 11(32), pp 32-58. [https://doi.org/10.1016/S1665-952X\(14\)70451-7](https://doi.org/10.1016/S1665-952X(14)70451-7)
- Gutiérrez, R. R. (2016). Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto. *Economíaunam*, 13(39), pp. 26-62. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v13n39/1665-952X-eunam-13-39-00026.pdf>
- Hernández, G. (2020). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXVII (77), pp-43-79: <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7082>
- Hopenhayn, M. (2003), Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico. En C. F. Toranzo-Roca (coord.), *Necesidades básico y desarrollo* (pp76-92). Santiago-Chile: Ilpes.
- Huesca, R. L. R. López y M. Palacios (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI (227), pp. 379-408. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30033-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30033-2)

Bibliografía

- INEGI-CONEVAL. (30 de septiembre de 2017). Medición de la Pobreza 2016. *INEGI y CONEVAL*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx Infobae (8 de agosto de 2019). Radiografía de la pobreza en México: una década de fracaso en programas sociales. Infobae. 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/>
- Latorre, E. E. (1996). Teoría general de sistemas aplicada a la solución integral de problemas, Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- López, S. R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, N.º 11, 54-81. Recuperado de http://190.15.17.25/eleuthera/downloads/eleuthera11_5.pdf
- Mballa, Louis (2017). Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos. México: M.A. Porrúa.
- Montero, R. (1998). Fundamentos teóricos de la Política social. En C. Alemán y J. Garcés, *Política social*. Madrid: McGraw Hill.
- Moreno, S. P., C. Ortiz y E. Marrufo (2004). Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19 (54), pp. 55-75. Recuperado de <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/357/333>
- Moyado, E. F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación.
- *Estudios Políticos*, IV(12), pp. 131-150. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37108/33697>
- Ordóñez, B. G. y G. Ortega (2006). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia. En G. Ordóñez et al, (Coordinadores) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp. 159-192). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ordóñez, B. G. (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, 8(1), pp. 213-240. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n1/v8n1a8.pdf>
- Proyecto de Nación 2018-2024. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>
- Ramírez, V. M. Á. (16 de abril de 2019). Cambios recientes en la política social mexicana. *Nexos*. Recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/?p=2221>
- Ramírez, V. M. Á. (28 de enero de 2020). La política social de Andrés Manuel López Obrador: ¿clientelismo o un Estado de bienestar en ciernes? *Nexos*. Recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/?p=2832#ftn1>
- Ramírez, F. E. (2011). Cuotas que manejó el Programa "Oportunidades" durante el sexenio de Felipe Calderón. *Academia*. Recuperado de https://www.academia.edu/35264644/CUOTAS_QUE_MANEJO_EL_PROGRAMA_OPORTUNIDADES_DURANTE_E_SEXENIO_DE_FELIPE_CALDERON

Bibliografía

- Rivera, C. (30 de septiembre de 2019). CEPAL reconoce política social del gobierno de AMLO. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/cepal-reconoce-politica-social-gobierno-amlo>
- Rocha, Q. J. 2016. En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber. *Repositorio Institucional del ITESO*. Recuperado de <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3511>
- Rodríguez, M. E. y M. Rodríguez (2007). El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible" ¿Política económica versus política social? *Espacios Públicos*, 10(20), pp. 162-185. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/39631/67602008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ruiz, J. L. (Miércoles 23 de enero de 2002). Contigo, plan de Fox contra la pobreza. *El Universal*. . <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html>
- Serdán, A. (2009). ¿Vivir mejor es la estrategia que disminuirá la pobreza en México? *Fundar.org*. Recuperado de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/nota_vivir_jun.htm#2
- (27 de agosto de 2018). "Te lo firmo..." y NO te lo cumplo: Peña se va sin entregar 50.40% de los compromisos que hizo en 2012. *Sin embargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/27-08-2018/3461798>
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8 (34), pp 45-62. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n34/v8n34a3.pdf>
- Tetreault, D. V. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes? *Estudios Críticos del Desarrollo*, II (2), pp. 41–74, primer semestre de 2012. Recuperado de <https://estudiosdeldesarrollo.mx/estudioscriticosdeldesarrollo/wp-content/uploads/2019/01/ECD2-2.pdf>
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*. Londres: Allen & Unwin.
- Valencia, L. E. (2008). La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance. *Universidad de Guadalajara*. Recuperado de <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf>
- Vega, A. (2 de noviembre de 2018). Cruzada contra el Hambre atendió en 2017 carencias de solo 0.1% de la población en pobreza alimentaria: ASF. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/11/cruzada-hambre-resultados-carencias-asf/>
- Xantomila, G. (24 de marzo de 2020). Senado aprueba programas sociales obligatorios por la constitución. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/senado-aprueba-programas-sociales-obligatorios-por-la-constitucion-5013268.html>