

# Evaluación institucional de los programas de asistencia social en México, 1994-2020

## Institutional evaluation of social assistance programs in Mexico, 1994-2020

**Pedro Rafael Constantino Echeverría**

El Colegio de México e Instituto Nacional Electoral

**José Antonio Carrera Barroso**

Universidad Autónoma Metropolitana

(Fecha de recepción: 12 de enero de 2020, Fecha de aceptación: 11 de marzo de 2020)

### Resumen

El cambio institucional responde a las transformaciones contextuales que muchas veces se generan con la renovación de cada ciclo gubernamental. Desde hace 25 años, uno de los pilares del gobierno federal descansa en las políticas nacionales y sus programas sociales de tipo asistencial, como los son “solidaridad” o “producción para el bienestar”. El presente artículo pretende analizar los efectos que han tenido estas políticas en la transformación institucional desde su implementación en 1994.

**Palabras clave:** programas sociales, clientelismo, diseño institucional, cambio institucional.

### Abstract

*Institutional change responds to country specific contextual transformations. These are generated mainly by each different government cycle. During the last 25 years, one of the core policies of the federal government have been social assistance programs such as “solidaridad” or “produccion para el bienestar”. This paper aims to analyze the effect of these policies on institutional change since their implementation in 1994.*

**Keywords:** social programs, clientelism, institutional design, institutional change.

## Introducción

México es profundamente desigual. Además de ser un país de jerarquía demográfica, los niveles de pobreza e inseguridad han mantenido un elevado índice de presencia en la realidad mexicana.<sup>1</sup> Lo anterior, genera un desafío congénito para cualquier gobierno: establecer políticas que tengan como objetivo combatir los niveles de pobreza y alejar a la población de las instituciones que produce la inseguridad: robo, crimen, narcotráfico, etcétera, y con ello coadyuvar para disminuir o al menos frenar el crecimiento de la insondable desigualdad histórica. De esta manera, en parte por colaborar desde el poder público a la cotidianidad de las familias mexicanas, y en parte para la generación de clientelas electorales cautivas, se han generado programas sociales de manera permanente, que tienden a ser el sello de cada gobierno.

El presente artículo de investigación tiene por objetivo central analizar las principales políticas de asistencia social a partir del diseño institucional, con el propósito de categorizar las similitudes y diferencias, así como el efecto que han tenido como política pública. Así, el texto se divide en tres apartados: en el primero se realiza un recorrido teórico por los principales autores que desde la ciencia política hablan de diseño y desempeño institucional, así como información relevante para caracterizar el contexto mexicano. En el segundo apartado se realiza el análisis del efecto en hogares, así como de las principales características de los programas gubernamentales federales encaminados a la asistencia social, para finalmente, dictar algunas conclusiones.

### Diseño y desempeños institucionales: apuntes teóricos necesarios

Uno de los elementos esenciales para la correcta cimentación y posterior consolidación política en el espacio público recae en la edificación de instituciones políticas sólidas y en el análisis del rol que desempeñan en las transformaciones sociales del contexto en que se encuentran. Así, la regularización e institucionalización de políticas públicas resulta esencial, pues por un lado, buscan la satisfacción de las demandas ciudadanas específicas,

mientras que por el otro, pretenden equilibrar las oscilaciones que ocurren en el espacio social, con políticas de distribución de bienes o servicios acordes a las necesidades de la sociedad.

En el caso particular de las instituciones redistributivas o bien de asistencia social, la función desde su diseño institucional trasciende a la de distribuir recursos y combatir la pobreza o la desigualdad, puesto que al ser un programa gubernamental, tiende a construir paralelamente ciertos niveles de clientelas políticas cuando los programas no se encuentran legal o estructuralmente blindados, es decir, protegidos de dichas posibles desviaciones.

Hablar de instituciones en cualquier rama de la ciencia es hablar de un complejo andamiaje dotado de diversos componentes que otorgan de funcionamiento, con base en el movimiento o la estática, al sistema en su conjunto.

En el mar de conceptos que se han formado en torno a las instituciones, Goodin (2003: 37) propone una definición mínima de institución bajo la cual las define como *patrones de conducta recurrentes valiosos y estables*. Dicha definición engloba a las instituciones y sus características en las ciencias sociales, sin embargo, al ser una definición tan general, es importante complementarla con la definición de Roland Czada (2006: 721), con la cual se afirma que *las instituciones son sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas*. Es decir, donde políticamente se introduce la idea de satisfacción de necesidades sociales o la producción y distribución de bienes públicos vinculados a las diferentes contradicciones de interés de los distintos actores, que no se resuelven por medio de ordenamientos naturales. Para John Dryzek (2003: 141), las instituciones políticas *sirven para la regulación autoritaria de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para eso, disponiendo de un aparato burocrático adecuado para imponer dichas normas*. Por otro lado, para March y Olsen, las instituciones son estructuras no necesariamente formales que agrupan un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas:

Conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (...) [Entonces] las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones (Peters, 2003: 50).

Como es posible observar, el concepto de *institución* es moldeable al significado que los diferentes enfoques le otorgan. Debido a ello, en el trabajo de Von Beyme (2003: 1) se distinguen las coincidencias teóricas de enfoques de análisis institucional (en concreto el conductismo y el neomarxismo), y se homologa un término que responde a los retos de investigación, proponiendo que las instituciones son *sólo un marco para el estudio del comportamiento de los actores político*.

Con base en lo anterior, Dryzek propone las condiciones necesarias de los factores formales e informales del diseño institucional, pues a medida que los factores formales no logran reconocer la multiplicidad de discursos que cimientan el complejo engranaje institucional, resulta relevante distinguir la importancia de los aspectos informales de la construcción de las instituciones (véase Cuadro 1).

Ahora que ha sido posible clarificar el concepto de instituciones, el primer elemento a considerar es aquel que tiene que ver con el nacimiento de las mismas: bajo esta tónica es importante reflexionar en la idea —casi obvia— que sostiene que las instituciones políticas no surgen de manera natural. Goodin parte de esta premisa para proponer tres maneras básicas en las que las instituciones pueden surgir y transformarse en los diferentes contextos y en el tiempo:<sup>2</sup>

1. **Por accidente:** esta idea sostiene que lo que sucede, simplemente sucede. Es decir, no hay mecanismos causales que impulsen cambios ni fuerzas naturales o sociales que los generen.
2. **Por evolución:** donde se concibe que existen mecanismos de selección, regularmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de las instituciones mejor adaptadas o la desaparición de aquellas que no logran adaptarse al ambiente.
3. **Producto de la intervención intencionada:** donde agentes dotados de intensión buscan objetivos particulares. Las transformaciones derivadas de dichas intervenciones pueden o no responder a las que inicialmente se proponía, en donde los cambios al plan inicial son

**Cuadro 1.**  
**Factores formales e informales**

<b>Aspectos formales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Único paradigma fijo de reglas.</li> <li>• Las interacciones entre actores se rigen por reglas explícitas.</li> <li>• Metodología deductiva: las conclusiones emanan de la aplicación de la normatividad</li> </ul>
<b>Aspectos informales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admite múltiples dimensiones de la subjetividad humana.</li> <li>• Tolera la ambigüedad en las interacciones actores-normas.</li> <li>• Mayor elasticidad en la metodología.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en Dryzek.

producto de las negociaciones de los diferentes agentes en juego.

Partiendo de las premisas anteriores, Dieter Nohlen y Claudia Zilla (2006: 731) caracterizan al diseño institucional como un *proceso científico de diseño y adaptación de las estructuras institucionales de los sistemas políticos*. Esta definición posee un carácter explicativo que trasciende el uso del lenguaje común, puesto que su connotación propone, de fondo, la convergencia entre el diseño y el desempeño, entre la teoría y la práctica, entre la ciencia política y la *realpolitik*.

### **Situación de la pobreza de la desigualdad en México para la conformación del programa**

Luego de abordar teóricamente las principales aportaciones del diseño institucional, resulta necesario definir que el objetivo de los programas asistencialistas es romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Por ello, es interesante la reflexión de Fernando Cortés (2010: 72) quien afirma que para una buena comprensión de la desigualdad en México hay que poner atención en la distribución del ingreso medio en los hogares. La evidencia empírica que encontró, que cruza el periodo temporal, es la siguiente:

- 1) Que existe una distancia sumamente considerable entre los ingresos medios del décimo decil respecto de los restantes;
- 2) Que la reducción de 1996 fue el año posterior más cercano a la crisis de diciembre de 1994 del que se dispone de información;
- 3) En sincronía con el aumento del PIB *per cápita*, hubo una recuperación del ingreso de todos los deciles hasta el año 2000. Pero hubo un estancamiento entre 2001 y 2003 y una mínima recuperación en los años siguientes;
- 4) Que a partir del 2002, los ingresos medios superaron los del año 1994 para los deciles inferiores, después de 2004 para los intermedios y sólo en 2006 para el superior, y
- 5) Las fluctuaciones más pronunciadas se observan en los deciles superiores, especialmente el décimo y el noveno (Cortés, 2010: 74-78).

El diagnóstico anterior resulta relevante en el tiempo porque precisamente se detectaron dos elementos para definir la pobreza: en primer lugar, una línea de bienestar mínimo que se encuentra por encima del ingreso medio (se diferencia en zonas rurales y en zonas urbanas), y la cual varía en el tiempo, y afecta a un sector considerable de la población mexicana; y dos, que toda la población que se encuentre debajo de esa línea, es proclive a ser candidata de recepción del programa gubernamental. De esta manera, a partir de los programas gubernamentales explicados en el siguiente apartado, se sentaron las bases para su aplicación.

### **De Pronasol a Oportunidades: evaluación de la política pública**

Como es sabido, los programas sociales son un conjunto de instrumentos gubernamentales que tienen por objetivo contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población. Esto se lleva a cabo mediante el otorgamiento de diversos tipos de apoyos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, productivos, sociales u otros que representen un beneficio para la ciudadanía. En 1943, con la promulgación de la Ley de Seguridad Social, se introduce en el país un esquema bajo el cual se buscaba dotar de cobertura de salud, seguridad social y un esquema de pensiones a la población trabajadora. De igual forma, nace el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) institución financiada por el Estado, los empleadores y los empleados. Este primer paso significó excluir a un gran número de población, aquellos que se encontraban en el desempleo o que laboraban en la informalidad, ya que los beneficios otorgados por el IMSS eran exclusivamente para sus contribuyentes.

No fue hasta los años setenta que el gobierno mexicano comenzó a implementar medidas para satisfacer las necesidades de la población más vulnerable. En 1970 se instaura el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER); en 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar); en 1980, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y más adelante, los cuatro programas sobre los que nos centraremos en el presente artículo, en

1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol); en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en el año 2000, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), y finalmente en 2014, el Programa de Inclusión Social Prospera (Prospera). La racionalidad detrás de estos programas era romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza (Rodríguez, 2012).

Los programas PIDER, Coplamar y SAM (Sistema Alimentario Mexicano) pueden ser considerados como los precursores de las políticas de combate y alivio a la pobreza en nuestro país, sin embargo, fueron políticas aisladas que no tuvieron la importancia tanto en su diseño como en su efecto político, como su sucesor Pronasol. Se podría argumentar que el impacto de los primeros programas del gobierno mexicano no fue tan evidente debido a que el número de familias en situación de pobre-

actividad económica en las zonas rurales. La compañía se caracterizó por ser utilizada como una herramienta de manipulación electoral y por sus altos niveles de corrupción, puesto que Conasupo se utilizó para crear redes patrón-cliente de tres formas: a) para aumentar la lealtad al PRI (Partido Revolucionario Institucional) entre los consumidores de alimentos de Conasupo que de acuerdo con Cornelius (1975), cerca de 70% de los hogares mexicanos solía recibir sus beneficios; b) la empresa sirvió para calibrar la maquinaria electoral entre el PRI y sus sectores corporativistas (obreros, organizaciones campesinas y populares) y; c) la Conasupo permitió al PRI expandir su red clientelar fuera de sus estructuras corporativistas (Ansell y Mitchell, 2011; Díaz-Cayeros *et al.*, 2008). Históricamente, la política social de México se centró en brindar alimentos asequibles a la población mexicana urbana y rural; la comida siempre fue vista como el principal re-

**Tabla 1.**  
**Evolución de la pobreza en México en porcentaje de hogares**

1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996
34%	32%	34%	39%	36%	36%	43%

Fuente: tomado de Barajas (2002:555).

za en los años setenta no fue tan profundo como ocurrió en las siguientes décadas (véase Tabla 1).

En esa tónica no fue hasta mediados de la década de los ochenta que el alivio de la pobreza se convirtió en una de las prioridades de la agenda gubernamental debido, principalmente, a las continuas crisis económicas, que es cuando el empobrecimiento alcanza niveles alarmantes (Palacios, 2007: 146). En 1988 bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, Pronasol se presenta como el primer programa de combate a la pobreza en nuestro país dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema.

No podríamos hablar de la evolución de las políticas de alivio a la pobreza sin mencionar a la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo), creada en la década de 1960, el objetivo de la política fue la de enfocarse principalmente en la agricultura, en la producción de alimentos y en la economía rural y, por otra parte, buscó impulsar la

curso clientelista para vincular a la sociedad con el gobierno (Ansell y Mitchell, 2011).

#### **a. Pronasol**

En 1988, luego de ser electo presidente, Carlos Salinas decidió fusionar la Conasupo con el Pronasol, con el objetivo de reorganizar y expandir la ayuda social del gobierno en todo el país. La expansión buscaba incrementar la población objetivo y con ello tener un alcance mayor en el combate a la pobreza, la cual ha sido un problema endémico en México y que desde el diseño de los planes sexenales, se estableció como el mecanismo gubernamental para disminuir la desigualdad y proporcionar a la población el mínimo necesario para la subsistencia. Además de Pronasol, se crearon dos infraestructuras paralelas para llevar alimentos a las zonas más afectadas por la pobreza (Diconsa y Liconsa). Diconsa tenía como objetivo abatir la pobreza mediante el suministro de alimentos bá-

sicos y complementarios a las comunidades rurales y, por otro lado, se creó Liconsa para asegurar el suministro efectivo de leche entre la población (Laurrell, 1994).

Pronasol inició la era de los programas de alivio de la pobreza y estableció el estándar en el combate a la pobreza extrema mediante la focalización de sus esfuerzos en las comunidades indígenas, áreas rurales y urbanas mediante la ejecución de 6 componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, empleo y proyectos productivos. El programa fue creado como respuesta a la crisis económica y las políticas de ajuste estructural que se implementaron en la década de los ochenta. Estas políticas se caracterizaron por la consolidación de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica y cambios estructurales en la economía que llevaron a crecientes demandas sociales que estaban más allá de la capacidad de respuesta de las instituciones (Palacios, 2007: 155).

Una de las características más importantes del programa fue el lanzamiento de programas de trabajo comunitario que, con los “comités de solidaridad”, establecieron un nuevo tipo de organización social que se convirtió en el principal canal para transmitir las demandas de la comunidad, tanto al municipio como al gobierno federal. El fundamento de los comités radica en la eliminación de intermediarios y crear un diálogo directo entre los beneficiarios y el gobierno (Palacios, 2007: 156).

Los objetivos de Pronasol eran tres: a) proporcionar bienestar social al satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios; b) fomentar y crear oportunidades de autoempleo proporcionando formación especializada en actividades agrícolas, forestales y extractivas y; c) estimular el desarrollo regional con la construcción de infraestructura básica que podría tener un efecto en la economía local (construcción de carreteras), así como la implementación de programas regionales específicos y promoviendo el fortalecimiento del municipio. Sin embargo, la asignación de los recursos se realizó de manera discrecional, haciendo que el programa fuera sujeto de manipulación política y clientelismo.

El programa funcionó con un esquema basado en mecanismos de corresponsabilidad. Pronasol

fue considerado como un programa compensatorio de las constantes crisis económica que golpeó con mayor dureza a las poblaciones en situación de pobreza (Rodríguez, 2007). En este sentido, Pronasol no logró mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza, ya que no abordó las causas estructurales de la pobreza. Por otro lado, la crisis económica de 1994 eliminó cualquier resultado positivo que, en términos de reducción de la pobreza, podría haber logrado. El programa fue, sin duda alguna, un instrumento innovador de política social, que buscó movilizar y crear capital social como mecanismos de combate a la pobreza (Cordera y Lomelí, 2005: 16). Sin embargo, el Pronasol contenía una importante carga ideológica que tenía como objetivo cooptar a sus beneficiarios y promover una asociación entre el Estado y la sociedad en términos de la provisión de lealtad y apoyo político, tanto para el presidente como para el PRI (Cornelius *et al.*, 1994; Fox, 1994; Díaz-Cayeros, *et al.*, 2008; Green, 2006).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) el programa fue altamente ineficaz en combatir la pobreza. En 1988, año en el que inicia operaciones, México tenía 46.1 millones de personas en situación de pobreza mientras que en 1994 año en el que concluye el gobierno de Salinas y luego de 6 años de estar en operación, en el país se contaba con 47 millones de personas en pobreza (Coneval, 2017). Como lo afirman Díaz-Cayeros, *et al.*, (2016: 106) el programa fue “impulsado por imperativos electorales nacionales, incluyendo salvaguardar la hegemonía y maximizar el apoyo electoral” a favor del PRI, es por ello que, pese a que los recursos del Pronasol estaban dirigidos hacia los más necesitados, el programa no logró aliviar la pobreza toda vez que los recursos se dirigieron a las comunidades donde las lealtades hacia el partido se estaban erosionando (Díaz-Cayeros *et al.*, 2016).

### **b. Progresas–Oportunidades–Prospera**

Los tres programas de este subapartado cumplen con una serie de coincidencias programáticas que permiten abordarlos en un mismo orden de ideas. Lo anterior, dado que la crisis económica de 1994 tuvo un impacto fundamental en el diseño de la política social de la administración de Ernesto Ze-

dillo, ya que uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema (Levy y Rodríguez, 2005) y se estableció un nuevo esquema de asistencia social que implicó un mecanismo de selección y acceso a los programas sociales bajo un sistema de reglas. El esquema de dichos programas combinó medidas que, en primer lugar, brindaron a la población asistencia social, salud, educación, capacitación laboral y vivienda, y, en segundo lugar, dirigieron un conjunto de acciones focalizadas a quienes viven en pobreza extrema, con el objetivo de invertir en capital humano y el desarrollo de los integrantes de los hogares en situación de pobreza.

El propósito de Progresá era incrementar el capital humano de la población empobrecida mediante la combinación de subsidios alimentarios, con un conjunto de actividades obligatorias que eran necesarias para poder recibir el apoyo financiero y que estaban en estrecha relación con los objetivos de salud y educación.

El programa se centró en mujeres y niños que viven en zonas rurales en extrema pobreza. Además, buscó reemplazar tanto a Pronasol como a Conasupo con el objetivo de asegurar una mayor eficiencia en el gasto público y una mayor transparencia en su asignación, ya que, de acuerdo con Fox (1994), menos de 40% del presupuesto asignado al Pronasol fue realmente designado como gasto antipobreza.

Progresá se implementó inicialmente como un programa piloto en un conjunto de municipios seleccionados de forma aleatoria en siete de los estados más pobres del país (con la excepción de Oaxaca ya que se buscó evitar conflictos con el sindicato de maestros como la CNTE). Después, el programa se introdujo gradualmente en todo el país una vez comprobada su eficacia. La razón fundamental detrás de una estrategia por etapas fue la de poder evaluar el efecto del programa en las comunidades beneficiadas en comparación con aquellas que no recibieron estos beneficios (Levy, 2006).

La población objetivo de Progresá, a diferencia de Pronasol, fueron los hogares en extrema pobreza y, principalmente, en áreas con altos márgenes de desigualdad. Como política programática en su diseño, se buscó evitar el uso de la política asisten-

cial como instrumento clientelar en contraste con su antecesor. Es por lo anterior, que se aplicaron dos métodos de selección de manera consecutiva; primero, para seleccionar las comunidades más marginadas y después para identificar los hogares más pobres dentro de dichas localidades. Para elegir y luego incorporar las comunidades objetivo, se optó por un criterio central, consistente en ordenar las localidades utilizando un indicador de marginación. Una vez identificadas se consideraron elegibles sólo aquellas que tenían acceso a servicios de educación y salud, definidas según criterios de distancia (Conprogesa, 1999).

Después del pilotaje en siete estados, el programa se extendió a 300,000 familias en 6,344 localidades de 12 estados con un presupuesto de aproximadamente 5.8 millones de dólares. El éxito de esta fase llevó a que el programa se expandiera de forma gradual, llegando a más de 6.2 millones de familias, casi 24% de la población de México en 2014 bajo el nombre de Prospera. Durante el primer semestre de operación, la cobertura del programa aumentó, llegando a más de 444 municipios en 12 estados. Como se puede observar en la Tabla 2, a lo largo de los años 1998 y 1999 la cobertura fue en continua expansión y para fines de 1999, la presencia del programa estaba en 1984 municipios de 31 estados (véase Tabla 2).

En esos años (1997-1999), alrededor de 97% de los municipios donde Progresá tenía presencia eran localidades pequeñas con una población de entre 100 y hasta 1500 habitantes. Según los criterios de elegibilidad, alrededor de 87% de los municipios tenían niveles elevados de marginación y el 13% se encontraban en niveles medios de marginación.

En cuanto a Oportunidades, se aplicó un riguroso sistema de identificación de sus beneficiarios. El programa utilizó como base la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para identificar posibles beneficiarios mediante una prueba de determinación de medios (*proxy means test*) de indicadores socioeconómicos y demográficos entre todos los hogares de los municipios elegibles. Las familias incorporadas a Oportunidades y más adelante con Prospera, recibían sus beneficios en función de sus condiciones de pobreza y suje-

**Tabla 2.**  
**Cobertura anual de Progresa. Años 1997-1999**

Estado	1997			1998			1999			Total		
	Mun	Localidad	Hogares	Mun	Localidad	Hogares	Mun	Localidad	Hogares	Mun	Localidad	Hogares
Aguascalientes							11	79	861	11	79	861
Baja California				3	40	1378	3	56	539	4	100	1917
Baja California Sur				3	23	1249	5	43	739	5	73	1988
Campeche	7	108	4934	10	359	20667	10	58	3503	11	466	29114
Coahuila	13	247	11955	24	396	8040	8	21	987	28	461	20982
Colima				10	87	3827	6	10	173	10	98	4000
Chiapas				108	3575	184497	93	1078	63627	110	4706	248124
Chihuahua				19	893	15605	32	89	1913	40	1072	17518
Durango				32	600	15045	36	269	9344	39	874	24389
Guanajuato	23	545	10086	46	2338	79974	28	186	11709	46	2570	101769
Guerrero	37	1005	66731	76	2506	106242	50	294	12795	76	3350	185768
Hidalgo	49	1425	49944	76	2172	49858	56	227	6254	76	2569	106056
Jalisco				105	1626	34572	85	418	6418	116	2085	40990
México				64	1931	142640	37	120	10212	65	2123	152852
Michoacán	34	714	14655	71	2389	91754	95	832	33655	111	3379	140064
Morelos				33	274	14383	17	30	4030	33	305	18413
Nayarit				20	603	34296	17	124	3720	20	739	38016
Nuevo León	1	12	465	24	571	14408	15	108	1266	24	695	16139
Oaxaca	88	1047	52510	232	2063	86112	207	339	40023	394	3206	178645
Puebla	91	1587	72921	191	2596	91624	141	526	42420	207	3277	206965
Querétaro	11	478	9762	18	789	24611	14	88	3720	18	966	38093
Quintana Roo				6	262	14276	6	39	4799	6	301	19075
San Luis Potosí	33	1430	42900	58	2296	51768	51	388	11277	58	2992	105945
Sinaloa				18	1580	60145	18	255	8574	18	1871	68719
Sonora				21	515	24457	22	97	2705	33	612	27162
Tabasco				17	1003	59760	15	97	7133	17	1109	66893
Tamaulipas				35	997	33458	30	143	3818	35	1142	37276
Tlaxcala				24	162	9289	21	40	1879	29	201	11168
Veracruz	79	1634	67377	183	3994	127162	89	797	59573	189	4970	254112
Yucatán				99	545	59118	19	102	4539	99	651	63657
Zacatecas				55	1256	45481	56	430	29037	56	1692	74518
<b>Total</b>	<b>466</b>	<b>10232</b>	<b>404240</b>	<b>1681</b>	<b>38441</b>	<b>1505706</b>	<b>1293</b>	<b>7383</b>	<b>391242</b>	<b>1984</b>	<b>48734</b>	<b>2301188</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol.

tos al cumplimiento de las condiciones impuestas: asistencia regular (una vez al mes) a los controles médicos y asistencia regular a la escuela por parte de los menores.

De acuerdo con las reglas de operación (Sedesol, 2012), el diseño, medición e identificación de las familias susceptibles de ser beneficiarias, se realiza siguiendo una metodología objetiva, homogénea y transparente. Dicha metodología se basa en una estimación del ingreso del hogar, a través de un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas para identificar aquellos hogares con un ingreso *per cápita* por debajo de la línea de pobreza. La incorporación, reincorporación y permanencia en el programa se define con base en las condiciones socioeconómicas (ingreso mensual *per cápita* estimado) y demográficas del hogar, excepto para aquellos hogares que viven en localidades con cobertura total, en cuyo caso, todos los hogares de la localidad ser elegibles independientemente de su ingreso *per cápita* mensual estimado.

Siguiendo el enfoque adoptado para Progresá, las condiciones de elegibilidad de Oportunidades se extendieron a aquellos hogares que cumplían con los siguientes criterios de prioridad:

- a. El ingreso mensual estimado del hogar *per cápita* debe estar por debajo de la línea de bienestar mínimo.
- b. El hogar debe tener habitantes menores de 22 años.
- c. Hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* está por debajo de la línea de bienestar mínimo y tienen mujeres en edad reproductiva.
- d. Asimismo, son elegibles para permanecer en el Programa los hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* sea menor al promedio del control permanente de las condiciones socioeconómicas.

Por cuanto hace a Prospera, las condiciones de elegibilidad y permanencia se definen de la siguiente manera:

- a) Hogares cuyo ingreso *per cápita* estimado es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria.
- b) Condiciones socioeconómicas y de ingreso

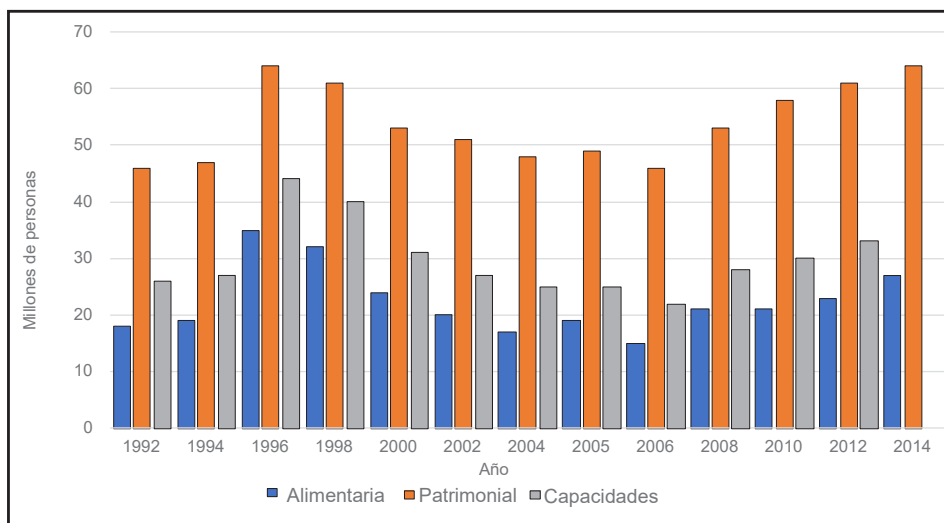
(menor a la línea de bienestar mínimo) que impidan desarrollar las capacidades de los miembros del hogar por cuanto hace a alimentación, salud y educación.

- c) Hogares cuyo ingreso *per cápita* estimado se encuentre por encima de la LBM y debajo del control permanente de condiciones socioeconómicas siempre y cuando exista en el hogar algún integrante menor de 12 años, o que pueda seguir siendo beneficiario del programa o alguna mujer menor de 49 años.

El uso de los criterios de selección a través de censos socioeconómico, con la finalidad de discriminar entre hogares potenciales de ser beneficiarios y aquellos que no podrían ser beneficiarios, se ha considerado como una práctica que reduce de forma significativa el uso clientelar de los programas sociales. Sin embargo, imponer condiciones adicionales como el tener acceso a comunicaciones (carreteras locales), servicios de salud y educativos cercanos ha sido como una ventana para la manipulación política en el diseño de tales programas, ya que las reglas de elegibilidad no fueron aplicadas de forma consistente porque, a finales de la década de los noventa, millones de familias elegibles fueron excluidas del programa (Hilgers, 2012). Pese a ello, en el año 2000, tres años después de su implementación, Progresá se extendió a más de 2.6 millones de familias en el país y redujo la pobreza de 60% a 53.6% (Zedillo, 2000) y, al término de la administración de Fox, las tasas de pobreza se redujeron a 42,9%, y en términos de su cobertura geográfica, operó en 187,000 localidades en los 32 estados cubriendo el 100% de los municipios, haciendo énfasis en los hogares de mayor marginación, con un presupuesto anual de \$4,531 millones de dólares (Levy 2006; Gertler, *et al.*, 2012).

Como se puede observar en la Gráfica 1, la pobreza disminuyó de forma constante desde la implementación de Progresá en 1997 hasta el año 2006. Sin embargo, en 2008, luego de un período de inestabilidad económica, la pobreza ha mantenido una tendencia creciente en sus tres dimensiones: a) patrimonial: no tener ingresos familiares suficientes para adquirir una determinada canasta de alimentos y cubrir los gastos necesarios en salud, vestuario, vivienda, transporte y educación; b) capacidades: falta de ingresos familiares suficien-

**Gráfica 1.**  
**Evolución de la pobreza en México, 1992-2014**



Fuente: Datos obtenidos de Coneval basados en información de la ENIGH.

tes para adquirir una determinada canasta de alimentos y cubrir los gastos necesarios en salud y educación y; c) alimentaria: no contar con ingresos necesarios para comprar una canasta básica de alimentos.

Los programas de transferencia condicionada en México fueron creados para combatir esos tres componentes de la pobreza, con el objetivo adicional de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Estos programas desde su creación y posterior evolución se han vuelto más sofisticados y amplios. Algunos de los principales cambios desde su escenario inicial son: la inclusión de personas pobres que viven en áreas urbanas; incentivos económicos para estudiantes que terminen la secundaria antes de los 22 años; la inclusión del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) para familias beneficiarias y no beneficiarias de prospera (bajo un esquema de apoyos con corresponsabilidad y sin corresponsabilidad respectivamente) y, la creación del programa “Piso sólido”, que tiene como objetivo reemplazar los pisos de tierra por cemento y así disminuir la prevalencia de enfermedades infecciosas y respiratorias (INEGI, 2015).

Los programas de transferencias condicionadas de México han sido ampliamente reconocidos como una estrategia gubernamental importante y

exitosa contra la pobreza. Sin embargo, en cuanto a los ingresos, parecen no haber sido eficaces en reducir la brecha entre los más desfavorecidos de la población y los que están en la cima. Como se observa en la Gráfica 1, el porcentaje de población en situación de pobreza aumentó significativamente en los últimos años a pesar de la expansión y nuevos componentes del programa.

El posible éxito de los programas de transferencia condicionada diseñados e implementados durante los años 1997–2018 no se podrá verificar de forma adecuada debido a la cancelación de estos. Los efectos de los programas de corte no programático tanto en sus posibles usos clientelares como en combate a la pobreza implementados por la administración de López Obrador serán objeto de mayor investigación.

## Conclusiones

En un país abismalmente desigual como es México, la implementación de políticas redistributivas no ha sido suficiente para resarcir la desigualdad histórica. A pesar de ser programas que buscan transformar la brecha que traza la línea de bienestar, en realidad no han tenido un efecto transformador que pueda mitigar dichas condiciones históricas.

Más allá de su función asistencialista, un análisis de las distintas posturas expuestas sobre la política y la teoría del diseño institucional, permiten pensar lo siguiente: los programas públicos analizados tienen una eminente función política, como la planteaba Douglas Torgerson, enfocada en dos objetivos dependiendo los actores políticos involucrados: a) mientras para los gobiernos también pueden tener fines electorales, los cuales en mayor o menor medida se pueden correlacionar en función de su diseño (programático o no programático); b) además, funcionan como programas para que los partidos de oposición pertenecientes tengan la posibilidad de señalar ante la ciudadanía, que los programas gubernamentales dejen de tener un tinte partidista, y se conviertan en programas permanentes, que dada cualquier alternancia, sean adaptativos a los ideales de cada gobierno.

El problema es que el equilibrio entre su función asistencialista y su función política es asimétrico, dando preferencia al ámbito político. Muestra de ello es la ampliación de municipios, nombrando como prioritarios e intentando justificar, con base en criterios, a veces poco rigurosos, en la elección de normas que determinen el otorgamiento del programa social. La justificación institucional habla de un enfoque en aquellos con las peores condiciones, los críticos hablan de un enfoque electoral. Ambas posturas son inexactas cuando se llevan al extremo.

Es importante recalcar que el centro de la política no es el decremento de la desigualdad, como sí ha ocurrido en otras latitudes. Los gobiernos mexicanos no han percibido correctamente que para combatir un problema enquistado política y socialmente es necesario modificar sustancialmente el modelo económico. En otras palabras, siendo México uno de los países más desiguales del mundo, el objetivo general tendría que trastocar el cambio del modelo económico a través de una política macroeconómica que contrarreste uno de los problemas que la mayoría de los países latinoamericanos sufre: la concentración del ingreso en pocas manos, mucha gente que gana poco, muy bajos salarios y una tasa alta de desempleo formal; los cuales condicionan una demanda de alimentos, vivienda y servicios muy baja que golpea directamente a la agroindustria nacional. Es decir, la poca demanda

de alimentos no estimula la producción de alimentos de calidad.

Más allá de números e indicadores, la política mexicana de combate a la pobreza podría ser resultado del cambio de la política económica y macroeconómica. Pero para ello es necesario sensibilizar la voluntad política para solucionar un problema profundo, que ayude con todo lo necesario para que las personas no vuelvan a necesitar ese tipo de ayuda.

Finalmente, las herramientas teóricas del institucionalismo y el diseño institucional, son relevantes para que la toma de decisiones se materialice, y el análisis de la misma cobre mayor cobertura analítica desde la ciencia política y la administración pública.

## Notas

<sup>1</sup> Para 2018, la pobreza en materia de ingreso en México fue de 52%, y el 48.8% de la población tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos. Respecto a la pobreza alimentaria, 16.8% de la población se encuentra por debajo del ingreso mínimo alimentario (Coneval, 2021). Finalmente, respecto a seguridad, con datos de 2019, 30% de los hogares en el país tuvieron al menos una víctima de delito. Además, se estiman 22.3 millones de víctimas de 18 años o más lo cual corresponde a 24 mil 849 víctimas por cada 100 mil habitantes (ENVIPE, 2019).

<sup>2</sup> Entendidas éstas como aquellas que conforman las estrategias de los actores y, en su interacción, producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a la ciudadanía como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores. Diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos (Colomer, 2001).

<sup>3</sup> Las escuelas y corrientes del institucionalismo están ancladas al institucionalismo clásico (histórico, estructural o legal), así como a la gama de corrientes que el neoinstitucionalismo divide en corrientes: normativo, empírico, el funcionalis-

mo, *rational choice* o la racionalidad limitada. Para ahondar en ello se recomienda la lectura de Guy Peters referida en las fuentes bibliográficas. Asimismo, se recomienda ahondar en la teoría del cambio institucional de Douglas North.

<sup>4</sup> Para conocer el desarrollo histórico de los programas de asistencia social y la política económica gubernamental, se recomienda la lectura del texto de Gerardo Esquivel, "De la Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel del Diseño y la Conducción de la Política Económica" en Lustig, Nora (Coord.), 2010, *Los grandes problemas de México. IX Crecimiento económico y equidad*, Colmex, México.

<sup>5</sup> De acuerdo con Amarya Sen (1992), las causas que decantan en pobreza estructural son aquellas que impiden el desarrollo igualitario y equitativo de las habilidades propias del ciudadano, y que no permiten el mejoramiento paulatino del cumplimiento de las necesidades propias. Entre ellas se encuentra la corrupción, los conflictos armados, la discriminación, el crecimiento masivo de la población, las pandemias, la desigualdad económica, etcétera.

<sup>6</sup> Los detalles del programa se encuentran en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf> [Consultada el 20 de marzo de 2021].

<sup>7</sup> Los programas de transferencia condicionada de recursos tienen como objetivo reducir la *pobreza* con programas de *asistencia social* condicionada a las acciones de los receptores. El gobierno sólo transfiere el dinero a las personas que cumplen con ciertos criterios. Estos criterios pueden incluir matricular a los niños en las escuelas públicas, hacerse revisiones regulares en la consulta del médico o similares. Al proporcionar efectivo en forma continua estos programas buscan ayudar a terminar con la generación actual de la pobreza, así como romper el *ciclo de la pobreza* a través del desarrollo del capital humano y protegen a las familias pobres del desempleo, y de las enfermedades (CEPAL, 2011).

## Fuentes bibliográficas

- CEPAL (2011), Programas de transferencias condicionadas Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL, Chile.
- Colomer, J. (2001), *Instituciones políticas*, España: Ariel.
- Cornelius, W. A. (1975), *Politics and the migrant poor in Mexico City*. Stanford University Press.
- Cornelius, W., Graig, A., and Fox, J. (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego: Centre for US-Mexican Studies, University of San Diego.
- Cortés, F. (2010), "Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006", en: Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira, *Los grandes problemas de México. V Desigualdad social*, México: El Colegio de México, pp. 61-100.
- Czada, R. (2006), "Instituciones/ enfoques de la teoría de las instituciones", en: Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, México: Ed. Porrúa, p. 721.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2008), *Strategies of vote buying: Poverty, democracy and social transfers in Mexico*, Unpublished manuscript, Department of Political Science, Stanford University.
- Díaz-Cayeros, A., Estevez, F. y Magaloni, B. (2016), *The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge University Press.
- Dryzek, J. S. (1996), "La lógica informal del diseño institucional", en: Goodin, Robert (comp.), *Teoría del diseño institucional*, España: Editorial Gedisa.
- Goodin, R. (1996), "Las instituciones y su diseño", en: Goodin, Robert (comp.), *Teoría del diseño institucional*, España: Editorial Gedisa.
- Green, T. R. (2006), "Essays on the political economy of fiscal policy in developing countries". *Doctoral Dissertation*. University of California, Berkeley, Retrieved from ProQuest, (No. 3253880).
- Hilgers, T. (Ed.) (2012), *Clientelism in everyday Latin American politics*, Springer.
- Nohlen, D. y C. Zilla (2006), "Institutional design", en: Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, México: Ed. Porrúa, p. 731.

- Palacios, Á. (2007), "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en: Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera (coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Parker, S. (2010), "Evaluación del impacto de Oportunidades 2001-2006", *Serie de documentos de investigación*, México: SEDESOL.
- Peters, G. (2003), *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional den ciencia política*, España: Gedisa.
- Rodríguez, F. (2012), "Introducción", en: F. Rodríguez (coord.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones*, México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- CONPROGRESA Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, (1999). "Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, salud y Alimentación", Documento de Divulgación, México: CONPROGRESA.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), Accessed November 4. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/>.
- Laurrell, Asa C., "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", Disponible en [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51811041/pronasol.pdf?1487191459=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPronasol\\_o\\_la\\_pobreza\\_de\\_los\\_programas\\_c.pdf](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51811041/pronasol.pdf?1487191459=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPronasol_o_la_pobreza_de_los_programas_c.pdf)

### Publicaciones periódicas

- Ansell, A., y Mitchell, K. (2011), "Models of clientelism and policy change: The case of conditional cash transfer programmes in Mexico and Brazil". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, núm. 3, pp. 298-312.
- Barajas, G. (2002), "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7, núm. 20, pp. 553-578.
- Fox, J. (1994), "The Difficult Transition From Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World politics*, vol. 46, núm. 2.
- Gertler, P., Martinez, S. y Rubio-Codina, M. (2012), "Investing Cash Transfers to Raise Long Term Living Standards", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4. núm. 1, pp. 164-192.
- Levy, S. (2006), *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press, Washington DC
- Levy, Santiago y E. Rodríguez (2005), Sin Herencia de Pobreza: el Programa Progresa-Oportunidades de México, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012), Oportunidades, 15 years of results, Mexico City.
- Sen, A. (1992), *Sobre Conceptos y medidas de Pobreza*. Disponible en [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55100549/Sobre\\_Concepto\\_y\\_medida\\_de\\_pobreza.pdf?1](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55100549/Sobre_Concepto_y_medida_de_pobreza.pdf?1)
- Von Beyme, K. (2003), "Institutional engineering and transition to democracy", en: Zielonka, Jan, 2003, *Democratic consolidation in Eastern Europe Volume: Institutional engineering*, Oxford Scholarship online Reino Unido, pp. 3-24.

### Otras fuentes

- CONEVAL (2012), *Report of Poverty in Mexico 2010: The Country, Its States and Its Municipalities*. Mexico, Federal District.
- Zedillo, Ponce de León E. (2000), *Último informe de gobierno*. México: Poder Ejecutivo.