

Implementación de la política social en México. El estudio de caso de una localidad otomí en el estado de Hidalgo

Diana Laura León Calixto¹

Resumen

La política social como instrumento del gobierno ha derivado en un amplio conjunto de programas y acciones sociales a nivel federal, estatal y municipal, específicamente el Inventario de CONEVAL señala que tan solo a nivel federal se cuenta con un total de 6,751 programas (CONEVAL, 2017). En contraste, es posible hallar al 53.2 % de la población en condiciones de pobreza por ingreso (equivalente a 63.8 millones de personas) (ACFP, 2017). En este sentido resulta pertinente describir la implementación de uno de los programas sociales de mayor vigencia: PROSPERA, específicamente en su Componente de Becas Educativas en Primaria (CBEP). Lo anterior bajo la hipótesis de que los procesos de implementación pasan inadvertidos y lo que ocurre en ellos genera distorsiones en los resultados, así como en la percepción que el gobierno y los operadores del mismo programa tienen sobre un sector específico de la población.

Para efectos de esta investigación y a través de una metodología cualitativa, se empleó la entrevista semiestructurada para la recolección de información respecto a la implementación del programa. Esta técnica de investigación fue aplicada en la localidad otomí de San Ildefonso, perteneciente al municipio de Tepeji del Río, Hidalgo.

Así, el objetivo de este trabajo de investigación es describir el proceso de implementación del CBEP en la localidad de San Ildefonso y a su vez, conocer las tareas que realizan los operadores del programa PROSPERA para designar a los beneficiarios y conocer la relación entre las formas de intervención por parte de los operadores del programa con los resultados obtenidos.

Palabras clave: Política social, programa social, implementación, racionalidad, gobierno.

¹ Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Ha trabajado en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del Consejo Distrital XIV de Tula de Allende, Hidalgo. Ha participado en el Diplomado en Economía Social y Solidaria en México, organizado por la UAM Azcapotzalco y la Universidad Iberoamericana sede Ciudad de México. Ha tomado el curso en línea “Administración pública y fiscal: cómo se gestiona un gobierno” impartido por el Banco Interamericano de Desarrollo, del 12 de julio al 23 de agosto de 2018. Ha contribuido con la publicación en libro electrónico del artículo “Claves de la desigualdad: miradas diversas coincidencias notables” en el Cuarto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Introducción

La existencia de poco más de 6,000 programas sociales a nivel federal podría generar la idea de que el gobierno está atendiendo a cada sector de la población y por lo tanto se justificaría la puesta en marcha de estos. Sin embargo, es importante cuestionar si cada uno de ellos responde a las necesidades que la población objetivo demanda pues de lo contrario, su implementación y vigencia carecerían de sentido pues únicamente serían un lastre para el erario.

Para efectos de este estudio y dentro de los más de 6,000 programas sociales, se consideró al Programa de Inclusión Social PROSPERA, mismo que a pesar de sus múltiples transformaciones, cuenta con una vigencia de más de dos décadas. Este programa al ser de impacto federal y el de mayor vigencia, posee una estructura amplia que le permite tener presencia en el sector estatal y municipal también. Por ello, únicamente se contempló un componente del programa: el Componente de Becas Educativas en Primaria (CBEP), específicamente en la localidad otomí de San Ildefonso, perteneciente al municipio de Tepeji del Río, Hidalgo.

Luego entonces, el objetivo de este trabajo es describir el proceso de implementación del CBEP en la localidad de San Ildefonso. Para efectos del cumplimiento de dicho objetivo, se realizó una serie de diez entrevistas semiestructuradas² a los titulares beneficiarios de PROSPERA cuyos hijos formaran parte del CBEP. Es importante destacar que el número total de los beneficiarios es de 65, el número de entrevistas realizadas corresponde al 15 %, lo cual resulta apenas suficiente, considerando la disponibilidad de los habitantes hacia las entrevistas.

El interés por el proceso de implementación del CBEP en la localidad otomí de San Ildefonso radica en conocer dos aspectos. El primero, es que la localidad se encuentra dentro de las diez Zonas de Alta Prioridad Urbanas (ZAP Urbanas)³ del municipio de Tepeji del Río, perteneciente al estado de Hidalgo. El segundo, parte de conocer las tareas que realizan los operadores del programa PROSPERA para designar a los beneficiarios y a su vez conocer la relación entre las formas de intervención por parte de los operadores del programa con los resultados obtenidos.

² Las cuales, al emplear una metodología cualitativa en el desarrollo de esta investigación y debido al nulo presupuesto con el que se contaba, no se requiere realizar un número específico de estas, por lo cual, la muestra obtenida es de diez entrevistas. Lo anterior también se debió a la falta de accesibilidad de los habitantes de la localidad.

³ “De las ZAP Urbanas en la entidad, se seleccionan diez de acuerdo con el grado de rezago social y al índice de marginación, siempre y cuando se cuente con información” (SEDESOL, 2015A).

Por lo anterior, la estructura de este artículo de investigación se desarrolla de la siguiente manera. Como primer apartado, se abordan los aspectos teóricos referentes a la política social y a los modelos de implementación de la política. Posteriormente, se aborda la estructura del CBEP y el funcionamiento de este mismo, con base en las Reglas de Operación (RO) de PROSPERA y se esboza información socioeconómica de la localidad en cuestión. Como tercer punto, se expone la ejecución del CBEP mediante evidencia empírica aportada por los beneficiarios del componente. Finalmente se presentan las conclusiones de dicho trabajo de investigación.

La política social y los modelos de implementación

Derivado del surgimiento del Estado de Bienestar (EB) (posterior a la Segunda Guerra Mundial y a la crisis económica de 1929-1939), se transita hacia la consolidación de la ciudadanía, a través de políticas sociales que garantizaran “el acceso universal de todos los miembros de una sociedad al disfrute de los estándares mínimos de bienestar” (León, 2010, p. 7). Al respecto de este segundo punto, Marshall especifica que el carácter de ciudadanía refiere a un estatus concedido a todos los integrantes de una comunidad y que, por lo tanto, son iguales respecto a derechos y deberes (León, 2010). A su vez, Marshall también muestra que el progreso de la ciudadanía es un fenómeno que avanza durante tres siglos consecutivos (del siglo XVIII al siglo XX), en donde se logra la consecución, en primera instancia, de los derechos civiles, luego los derechos políticos y finalmente, los sociales.⁴

Dados estos aspectos, es posible observar que la concepción de la política social dentro del EB, era la de un mecanismo y herramienta que contribuía a mejorar las condiciones de vida de la población. La institucionalización del EB supuso una universalización de dichas garantías y la posterior recuperación de las naciones europeas sumidas en la crisis.

A la postre, el EB comenzaría a presentar deficiencias y vicios que lo llevarían al declive y darían paso un Estado neoliberal que, mediante la primacía del individuo y su libertad, desplazarían al ente colectivo. Al respecto, se distinguen tres etapas. Las primeras dos se refieren a un crisis financiera e ideológica (Rosanvallon, 2007). La crisis financiera había surgido a principios de la década de los setenta, año en el que los gastos sociales eran mayores a los ingresos que se percibían. La segunda, se relaciona con aspectos como la excesiva burocratización y las crecientes demandas de la sociedad. Y finalmente, la crisis de carácter filosófico estaba relacionada con la presencia de nuevas problemáticas que requerían de soluciones más complejas y del surgimiento de una nueva cuestión social (la polarización de “los más ricos” y “los más pobres”) (Rosanvallon, 2007).

⁴ Los derechos civiles refieren a la libertad individual (personal, de palabra, de pensamiento, etc.), los derechos políticos involucran el ejercicio del poder político (como integrante de la autoridad política o como elector) y los derechos sociales, expresan los derechos básicos de bienestar económico y la seguridad (León, 2010).

Tras la eminente caída del EB, puede expresarse que la corriente economicista tomó mayor fuerza. Como bien enuncia Montagut: “El hecho de entender el progreso como una consecuencia del desarrollo económico [...] ha producido que las distintas concepciones sobre esta última pivoten alrededor de [...] hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social” (Montagut, 2000, p. 21). A pesar de que la visión economicista resultaba insuficiente para un adecuado análisis de la complejidad social, esta bastó para desplazar el entramado de valores y principios que sustentaba a la política social.

En este punto son perceptibles dos problemas mayores: la desintegración de los principios de solidaridad y la fallida concepción de los derechos sociales. Estos conflictos llevaron a repensar la cuestión social; la seguridad social concentraba su cobertura en el sector medio de la población, desplazando a otros grupos de individuos, desproveyéndolos de la atención adecuada (Mesa-Lago, 2000).

Dada la situación anterior, se consideró a la intervención estatal como un mal. Este era el eminente fin de un ciclo que había dejado de generar bienestar y protección, que tergiversó en dependencia y otros vicios del gobierno y la burocracia; el EB había dejado de ser eficiente. La teoría económica keynesiana junto con las propuestas en materia de lo social de Beveridge, habían agotado su tiempo de utilidad.

La racionalidad en la implementación de los programas sociales

A pesar de que la construcción del hombre económico fue el referente inmediato de la racionalidad dentro de las políticas públicas, encontramos que a la par emerge la concepción del hombre administrativo. La idea central de la cual parte el hombre administrativo es la de buscar la satisfacción y no la maximización (a diferencia del hombre económico). Este sujeto también observa que la toma de decisiones no se deriva del análisis de todas las alternativas, sino de unas cuantas y que, a su vez, no cuenta con toda la información para la resolución del problema o conflicto.

La noción de una racionalidad distinta a la del hombre económico, en la que el actor no disponía de todos los medios y sus preferencias eran variadas, lo llevaba a una situación desconocida con un alto nivel de incertidumbre ya que no podía fiarse de rutinas. El representante y padre fundador de la racionalidad limitada o acotada, es Herbert Simon. El autor contrapone dos visiones y explica su postulado de racionalidad acotada desglosando que en un extremo se halla la racionalidad omnisciente de los economistas y que, al otro extremo, se encuentran las tendencias de psicología social que datan desde Freud, mismas que enuncian que las personas no son tan racionales como se cree (Parsons, 2007).

Según lo anterior, Simon afirmaba la idea de que el análisis de la toma de decisiones basado sólo en los enfoques del tipo ideal (de Weber) y el sustentado en la perspectiva freudiana de la condición humana, restringía la comprensión de la realidad en la toma de decisiones. Su explicación giraba en torno a que, a diferencia de los postulados del hombre económico, el hombre administrativo se enfrenta a una serie de datos desconocidos y que, a su vez, las alternativas por explorar no son pocas. El primero debía lidiar con el mundo real, el segundo, basaba sus decisiones en unos cuantos factores que consideraba pertinentes y cruciales (Parsons, 2007).

De esta forma, Simon describía al proceso de toma de decisiones bajo el mando del hombre administrativo como un procedimiento que llevaba a cabo con una racionalidad acotada, dado que no era posible conocer todas las dimensiones del problema, así como tampoco prever algún contratiempo. La figura del hombre administrativo reconocía que no era posible que el tomador de decisiones analizara toda la información y las opciones. Por lo tanto, la toma de decisiones debía entenderse a través del contexto organizacional y psicológico, mas no ubicarse en un solo extremo.

Así, al aceptar tales restricciones que son inherentes a las decisiones particulares y al idear estrategias que desembocaran en un resultado aceptable, se tenía como resultado que los tomadores de decisiones actuaran de manera más audaz e inteligente a diferencia de si estos se guiaban por la optimización de los recursos. Entonces, “un comportamiento satisfactorio no es menos racional que un comportamiento optimizador” (Vergara, 1993, p. 124).

Los modelos de implementación de las políticas

La implementación de la política puede ser interpretada como el paso de la intención a la ejecución (Pressman y Wildavsky, citados por Aguilar, 2000), como la fase en la cual se generan actos y efectos a partir de un documento normativo de intenciones (Meny y Thoenig, 1992) o como las acciones realizadas por individuos con el fin de cumplir con los objetivos previamente establecidos (Van Meter y Van Horn, citados por Aguilar, 2000). Sin importar qué definición se opere, el punto convergente resulta ser el contraste entre lo planeado previamente y los resultados obtenidos.

Luego entonces, la implementación de una política pública y/o programa social, supone todo un proceso elaborado de manera racional, pero cuando se habla de racionalidad, se da por hecho que los planes y las decisiones, serán ejecutados al pie de la letra. Formalmente no hay cabida para la realización de acciones que estén fuera del contexto prescrito.

Las características anteriores responden al modelo analítico *Top - down* (arriba – abajo). Además de operar bajo los postulados de la dicotomía de Wilson, operaba con el modelo racional legal propuesto por Max Weber. Si existía una decisión racional, un tipo ideal de administración y si no se presentaban conflictos ambientales (condiciones económicas,

políticas y sociales), los resultados finales serían mejores (Blázquez y Morata, 2005). El enfoque arriba – abajo obedecía los principios de la jerarquía, comenzando con el nivel más alto y descendiendo escalón por escalón hasta la base, la cual se mantenía inactiva. Además, se regía por el principio de la búsqueda de eficiencia que ordenaba la buena gestión: la maximización de los recursos (Meny y Thoenig, 1992).

La fase de implementación enunciaba que el decisor asignaba al ejecutor las tareas a cumplir, que la política pública se confiaba y comunicaba al ejecutor y que éste último era el encargado de llevar a cabo las disposiciones hechas por el decisor. Vista así, la ejecución era pensada como una secuencia lineal de pasos. (Meny y Thoenig, 1992). De acuerdo con este enfoque, en el mundo ideal desarrollado hasta la década de los años sesenta, las instituciones administrativas de los Estados modernos estaban edificadas sobre estas premisas (Meny y Thoenig, 1992).

Pero a pesar del rigor de los procedimientos del enfoque *Top – down*, se presentaron problemas en la ejecución, los cuales se hallaban en la coordinación interorganizativa y el control (Blázquez y Morata, 2005). Es decir, que el aparato jerárquico era más complejo de lo que se creía. Los resultados se cuestionaron en función de que, si la formulación de la política se ajustaba a lo normativamente establecido, existía un factor que no se contemplaba y que ello daba como resultado el fracaso de la política pública. Debido al surgimiento de estas inquietudes es que comienzan nuevos estudios para construir otro modelo analítico.

Posteriormente, dicha investigación dio pie a otras que no tardaron en esbozar sus críticas hacia el enfoque *Top – down*. Una de ellas era la que cuestionaba inactividad de la base piramidal, de la parte operativa del proceso. Los nuevos estudios señalaban que este grupo poseía una lógica de acción propia y que, por lo tanto, la verdadera transformación de los objetivos a acciones, ocurrían en el escalón o nivel más bajo (Blázquez y Morata, 2005). También se argumentaba que los programas no tenían objetivos claros, pues casi siempre estos se contradecían o eran ambiguos.

Tras las fallas evidenciadas, surge un nuevo modelo analítico: el *Bottom – up* (abajo – arriba). La fase de implementación es un escenario en el que no hay actores neutrales ni pasivos. En el enfoque abajo – arriba, son los funcionarios quienes están en contacto directo con la ciudadanía y, por lo tanto, son ellos quienes interpretan y adaptan las decisiones (Blázquez y Morata, 2005). El proceso, a diferencia del primer modelo, no es lineal ni unidireccional, sino circular, donde se analizan las negociaciones y demás procesos entre los actores. Como su nombre lo indica, parte de la base piramidal (de intereses específicos) contemplando cada nivel involucrado en la puesta en práctica.

En el modelo abajo–arriba, se desechaba la idea de que el tomador de decisiones era quien ordenaba la política y su intervención culminaba con ello. En su lugar, se proponía que los

decisores fueran quienes ayudaran a los burócratas y administradores a dar solución a los problemas que pudieran presentarse en la implementación de la política.

Todos los actores involucrados en la etapa de la ejecución de la política podían intervenir en cualquier momento del proceso, aun cuando su turno ya hubiese pasado. Se considera lo anterior dado que la decisión jamás está definitivamente tomada (Meny y Thoenig, 1992). Bajo la noción del modelo del *Bottom-up*, debían evitarse dos trampas del primer modelo analítico. La primera se refería a pensar que toda política pública engendraba un proceso de ejecución que le resultaba específico, pues una política dada era el problema principal del que se ocupaba el ejecutor y en cada decisión, el juego se distribuía de nueva cuenta (Meny y Thoenig, 1992). La segunda trampa por evitar aludía a la estructura burocrática. El aparato administrativo era monolítico y, por ende, las burocracias, concebidas como Weber había señalado en su momento, tendían a crear y depender de procesos de rutinización para reducir los márgenes de incertidumbre⁵.

Sobre la localidad otomí de San Ildefonso y el Componente Becas Educativas en Primaria (CBEP)

La localidad de San Ildefonso está ubicada en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo, en la zona del Valle del Mezquital, al suroeste del estado de Hidalgo. Esta localidad cuenta con 4, 423 habitantes según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010) y dentro de la misma, se habla tanto otomí como español. Para muestra de ello, se presenta la siguiente tabla:

Figura 1. Población total y de habla indígena en la localidad de San Ildefonso

Municipio	Tepeji del Río
Localidad	San Ildefonso
Población total (número de habitantes)	4423
Población de 3 años y más que habla una lengua indígena (número de habitantes)	2776
Población masculina de 3 años y más que habla una lengua indígena (número de habitantes)	1422

⁵ Renate Mayntz distingue ente una estructura de ejecución y un proceso de ejecución. La primera se refiere a un sistema de acción cuando la ejecución aparece efectivamente en la escena social. Por otro, el proceso de ejecución indica cómo la autoridad competente o el decisor, percibe, define y fija la ejecución (Mayntz, 1980, citado por Meny Y Thoenig, 1992).

Población femenina de 3 años y más que habla una lengua indígena (número de habitantes)	1354
---	------

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010).

Como puede apreciarse, del total de la población, el 62.7 % (2776) habla otomí, siendo los hombres quienes tienen mayor presencia en el dominio de la lengua. La importancia de esta localidad reside en dos puntos principales. El primero es su condición de pueblo indígena y el grado de rezago social que presenta en sus dos Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs)⁶ como una Zona de Alta Prioridad Urbana o de Atención Prioritaria (ZAP Urbana), y el segundo punto, como se definió en líneas previas, es para conocer las tareas que realizan los operadores del programa PROSPERA para designar a los beneficiarios y a su vez conocer la relación entre las formas de intervención por parte de los operadores del programa con los resultados obtenidos. En lo referente a las AGEBs de la localidad, se presenta la siguiente figura:

Figura 2. ZAP Urbanas

Localidad	Clave ZAP Urbana	Viviendas									
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Sin ningún bien	Sin refrigerador	Sin lavadora	Habitadas
San Ildefonso	0417	6	0	5	21	8	10	0	21	25	25
San Buenaventura	0506	22	18	5	106	85	119	17	130	298	477
San Ildefonso	0154	92	82	13	147	226	217	48	412	831	959
San Buenaventura	0510	13	8	3	22	46	63	4	69	151	266
Tepeji de Ocampo	0351	0	9	3	32	6	11	0	27	42	86

⁶ “[...] área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las zonas urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2,500 habitantes y en las cabeceras municipales” (SEDESOL, 2015A).

San Buenaventura	0493	5	0	0	90	30	34	9	49	140	242
Tianguistengo (La Romera)	053A	21	32	9	117	45	21	10	87	165	407
Tianguistengo (La Romera)	0525	21	52	8	258	46	45	7	137	265	688
Tepeji de Ocampo	0116	0	14	3	221	15	12	0	36	91	261
Melchor Ocampo (El Salto)	0544	7	12	5	24	22	25	5	59	98	230

Fuente: SEDESOL (2015).

Puede observarse que la localidad cuenta con dos AGEBS, la primera con la clave 0417 y la segunda con la clave 0154. Es por lo anterior, que se explica que la localidad cuente con dos de ellas, una con rezago social medio (0154) y a su vez, una que presenta rezago social alto (0417).

Como es posible observar en los datos presentados, la población correspondiente a la AGEB 0154 de la localidad no cuenta con servicios básicos tales como el agua entubada o el drenaje. La primera aproximación que podemos hallar es aquella que nos muestra a un conjunto de personas a las cuales el gobierno no está considerando para la cobertura de dichos servicios. A pesar de que el municipio de Tepeji del Río cuenta con un grado de rezago social muy bajo (SEDESOL, 2015), ello no debe ser símbolo de avance y estabilidad, puesto que aún existen lugares en los cuales no se tiene una completa cobertura de los servicios públicos básicos, como lo es dicha AGEB.

Otro aspecto que se destaca de la población otomí es que el grado de escolaridad es de 7.43 (INEGI, 2010)⁷. Esto nos indica que la población tiene al menos cubierta su educación primaria, ello en comparación con los habitantes que son analfabetas, los cuales son 231.

Por otra parte, considerando al total de la población, se tiene que 1744 habitantes constituyen a la Población Económicamente Activa (PEA) y que 1674 habitantes conforman a la Población Ocupada (PO) (INEGI, 2010). Este dato resulta interesante puesto que la población desocupada es menor a 100 habitantes. Al respecto de esta información, cabe señalar que la principal fuente de trabajo se localiza en dos municipios: Tepeji del Río y Tula de Allende,

⁷ Es importante señalar que los datos que se ocupan para esta investigación son los que INEGI proporciona con el Censo de Población y Vivienda 2010; hasta ese año, la localidad no contaba con el Colegio de Bachilleres del Estado de Hidalgo (COBAEH), el cual fue constituido entre 2012 y 2013 (aún sigue sin contar con sus propias instalaciones).

esto porque dicha zona es industrial y alberga a grandes fábricas textiles y a la Refinería petrolera.

El Componente de Becas Educativas en Primaria

El Componente Educativo dentro del programa PROSPERA orienta sus acciones a “apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de las hijas e hijos de las familias beneficiarias, asignadas al Esquema de apoyos con corresponsabilidad” (SEDESOL, 2016). De tal forma, se explica que dicho elemento no sólo comprenda un nivel educativo, sino que responde, incluso, al nivel superior, como bien menciona en sus RO.

Según lo anterior, el componente educativo, al ser tan amplio y diverso y al manejar los tres niveles educativos (básico, medio superior y superior) se desprenden tres elementos más: las becas educativas, el apoyo para útiles escolares y el apoyo para educación superior.

El primero refiere a apoyos monetarios que son otorgados a menores de 18 años beneficiarios del programa y que se encuentran inscritos entre tercer grado de primaria y hasta tercer grado de secundaria en modalidad escolarizada, a jóvenes de hasta 22 años once meses con necesidades educativas especiales y, en el caso de las localidades con menos de 2,500 habitantes, este apoyo puede ser otorgado a menores de 18 años inscritos en primero y segundo grado de primaria (SEDESOL, 2016). Dicho recurso monetario es entregado bimestralmente durante los diez meses que dura el ciclo escolar y el monto incrementa en la medida en que se cursan los grados escolares (esto en el sistema escolarizado).

Por su parte, las becas en el nivel medio superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años que se encuentran inscritos en escuelas de modalidad escolarizada (SEDESOL, 2016). Por otra parte, como su nombre lo indica, el apoyo para útiles escolares explica que este apoyo monetario se otorga a los becarios de primaria y secundaria y es para la adquisición de útiles escolares junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar o un paquete de estos (SEDESOL, 2016). Finalmente, en el tercer elemento se otorga una beca educativa y un apoyo para transporte a los jóvenes beneficiarios que ingresan al primer año de licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU) en Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES). La beca es otorgada durante 12 meses y el apoyo para transporte únicamente por 10 meses (SEDESOL, 2016).

Es importante mencionar que estos apoyos, al ser directos, varían conforme al número de integrantes menores de 9 años y en su caso, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporadas al hogar (SEDESOL, 2016). El monto se actualiza cada seis meses según la disponibilidad presupuestal y con base en la

variación acumulada a partir de junio de 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano) que CONEVAL publica (SEDESOL, 2016).

De esta forma, se presenta a continuación una tabla en la que se pueden visualizar los montos otorgados a los beneficiarios del componente educativo:

Figura 3. Monto mensual de apoyos educativos vigentes Julio-Diciembre 2014

Primaria	Hombres y mujeres	
Primero*	\$ 175.00	
Segundo*	\$ 175.00	
Tercero	\$ 175.00	
Cuarto	\$ 205.00	
Quinto	\$ 265.00	
Sexto	\$ 350.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 515.00	\$ 540.00
Segundo	\$ 540.00	\$ 600.00
Tercero	\$ 570.00	\$ 660.00
CAM Laboral	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 865.00	\$ 990.00
Segundo	\$ 925.00	\$ 1,055.00
Tercero	\$ 980.00	\$ 1,120.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 865.00	\$ 990.00
Segundo	\$ 925.00	\$ 1,055.00
Tercero	\$ 980.00	\$ 1,120.00

Fuente: SEDESOL (2016)

En lo que respecta a la figura anterior, se puede constatar lo que el monto que reciben los beneficiarios incrementa según el grado escolar al que pasan. También es posible observar

que, tal y como Levy y Rodríguez (2005) explicaban, la diferenciación de los montos monetarios es en favor de las mujeres.

Así pues, según datos proporcionados por la dirección de la Escuela Primaria “Benito Juárez” el total de beneficiarios del Componente Becas Educativas en Primaria (CBEP) es de un total de 65 alumnos, siendo 37 niñas y 28 niños, de entre cuarto y sexto grado de los grupos “A” y “B”. Dicha cifra corresponde a la lista de alumnos del programa PROSPERA del ciclo escolar 2017-2018, tal y como se puede apreciar en la figura:

Figura 4, Alumnos del programa PROSPERA. Inicio ciclo escolar 2017-2018

Grado escolar	Cantidad de alumnas	Cantidad de alumnos
Cuarto	8	9
Quinto	10	9
Sexto	19	10
Total	37	28

Fuente: Elaboración propia con base en la lista de Alumnos del programa PROSPERA. Inicio ciclo escolar 2017-2018.⁸

La operación en San Ildefonso del Componente Becas Educativas en Primaria

A pesar de contar con una vigencia de poco más de dos décadas y de las diversas transformaciones que PROSPERA ha presentado, los instrumentos de ingreso al programa no han sido modificados del todo. Lo anterior se sustenta en el hecho de que una de estas herramientas es el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), mismo que tiene por objeto recopilar información básica de los aspirantes a ser beneficiarios del programa.

Sin embargo, el CUIS presenta vulnerabilidades, una de ellas refiere al mecanismo de adquisición de enseres del hogar, por ejemplo, ya que únicamente busca recopilar información en torno a los objetos en posesión del entrevistado, mas no hace referencia alguna al proceso de obtención de este. Lo anterior significa que estas personas pudieron ser objeto de algún crédito o préstamo y al obtener algún producto o servicio y registrar dicha respuesta en el CUIS, de forma general ya están clasificados como sujetos capaces de adquirir sus propios materiales.

De inicio, cabe resaltar que las personas que fueron entrevistadas resultaron beneficiarias para el ciclo escolar 2017-2018 y que el proceso de selección de estos mismos se llevó a cabo

⁸ Es importante mencionar que la lista original proporcionada por la Escuela Primaria contiene los nombres completos de los alumnos, y por cuestiones de confidencialidad, no es posible presentar tales datos.

durante el segundo semestre del año 2016 (julio-diciembre). Lo anterior significa que quienes fueron partícipes de las entrevistas son de nuevo ingreso al programa y de renovación, lo cual permite establecer una línea de comparación entre las primeras formas de incorporación y las nuevas modalidades de integración al programa.

En un primer momento, los entrevistados explican que el proceso de incorporación fue marcado por un censo⁹ que se realizó en la localidad, en los últimos años de la década de los noventa. Este fue llevado a cabo por un grupo de personas ajenas a la población del lugar, procedentes de la capital del estado, quienes les realizaron preguntas con el propósito de recolectar información acerca de los ingresos, gastos, bienes y servicios de los cuales disponían en aquel entonces los pobladores. Las preguntas que les realizaban eran referentes a si tenían trabajo, la remuneración que recibían por este, los gastos que realizaban con ese recurso, los servicios a los cuales tenían acceso y los electrodomésticos y demás enseres con los que contaban.

Posterior a ello, transcurría un lapso de seis meses aproximadamente y a estas personas se les notificaba a través de una lista que era otorgada a la Delegación de la localidad que habían resultado beneficiarias del programa Progresá, dicho en palabras de una de las entrevistadas “porque habíamos sido seleccionados y lo necesitábamos”. En virtud de lo anterior, queda expuesto el primer mecanismo débil de la operación del programa: al trabajar con las cifras que se habían recolectado, se optó por seleccionar a la población vulnerable según los recursos con los cuales contaba sin contemplar aspectos como el hecho de que dichas personas fueran quienes con esfuerzos propios pudieran obtener bienes como una televisión y demás artículos (esto en voz de los entrevistados).

Los sujetos que habían recolectado la información anterior de los encuestados tenían como instrumento una serie de preguntas que no permitían capturar datos como, por ejemplo, el mecanismo de adquisición de algunos de los enseres domésticos o bien, como menciona una de las entrevistadas, la posesión de una casa con piso y techo de concreto. El hecho de no prever este tipo de escenarios continúa limitando la visión que el gobierno tiene sobre la población. Pues al parecer de este, la mejora de condiciones de bienestar se traduce en la posesión de determinados objetos y en el acceso a los servicios básicos, pero no contempla el costo que para la población tiene poder adquirirlos.¹⁰

⁹ El censo al que ellos refieren no es otra cosa sino la aplicación de encuestas socioeconómicas por parte del Programa Solidaridad (en aquel entonces), la cual recopila información básica y principales características de la población, las cuales se mencionan en el mismo párrafo. Este proceso de recolección de información se ha mantenido a lo largo de la evolución del programa, como se puede constatar en las entrevistas.

¹⁰ De hecho, la lógica de los programas es esta, se trata de aquellos que, en sentido estricto, no tienen capacidad para hacer lo que estas personas hacen. Es decir, no importa cómo lo hagan lo que importa es que lo hacen y esto los descalifica como posibles beneficiarios.

En una segunda observación de dichas entrevistas, los beneficiarios del programa sostienen que la figura con la que más problemas habían tenido era con la titular encargada de prestar los servicios de salud en la localidad. Recordemos que, si bien este servicio no es suministrado por el gobierno municipal, la integración de esta forma parte del funcionamiento de los apoyos con corresponsabilidad.

Al respecto, los beneficiarios relataron que parte de las actividades que realizaban como sujetos favorecidos de PROSPERA, eran las de limpieza y mantenimiento del espacio perteneciente al Centro de salud de la comunidad. Las acciones incluían desde la remoción de hierbas hasta la cooperación monetaria para la contratación de una persona encargada de la limpieza de dicho espacio y la compra del material a utilizar para tal fin. Señalaron que, en un principio, la cooperación era de \$ 20, pero con el paso del tiempo y con los cambios de promotor y de titulares del servicio de salud, este se había reducido a la mitad.

De la misma manera, afirman que la doctora del Centro de Salud era quien les pedía que cumplieran con las acciones ya mencionadas y que incluso, en alguna ocasión se había suscitado un conflicto pues la doctora argumentaba que el trabajo de mantener limpio el centro de salud era propio de los beneficiarios (del programa) pues eran ellos quienes lo utilizaban con mayor frecuencia, a diferencia del resto de los pobladores de la localidad. Este comentario había sido el detonante de una discusión entre este personaje y algunas señoras inconformes por tal aseveración. Lo anterior originó que el promotor actual en aquel entonces (no se especifica una fecha), interviniera en favor de estas. Posteriormente, relataron que la diferencia entre ambos personajes fue tal que la doctora llegó a advertirle al promotor que no se involucrara en su área de trabajo. Acto seguido, esta figura (la doctora encargada del centro de salud) comenzó a ser más estricta en lo que refería al cumplimiento de citas familiares y pláticas. Con las acciones descritas anteriormente, se pone de manifiesto una vez más la racionalidad limitada que impera en la implementación del programa: una racionalidad acotada que no es capaz de prever eventos futuros ni contratiempos y que tampoco es capaz de solucionar el problema que enfrenta pues se encuentra ante una serie de datos desconocidos (Parsons, 2007).

Así mismo, Blázquez y Morata (2005) explican tal fenómeno bajo la óptica del enfoque *Bottom - up*, el cual refiere que la base piramidal de la política pública, no es en absoluto pasiva, sino todo lo contrario; y también que el proceso de la implementación de la política pública no es único ni lineal como se describía en el modelo *Top - down*. La ejecución de la política pública es un proceso circular en el cual los actores intervienen las veces necesarias, aun cuando su turno ya haya pasado puesto que la decisión jamás está definitivamente tomada (Meny y Thoenig, 1992). De tal forma, podemos interpretar la actuación de la doctora del centro de salud, quien, al estar en una posición de autoridad frente a los beneficiarios del programa, se valía de ello para adjudicarles la responsabilidad del mantenimiento del inmueble.

Es preciso recalcar que lo que se cuestiona no es la idea y la exigencia del servicio de limpieza del centro de salud, sino la manera y hacia quiénes se dirige, puesto que como se mencionó en párrafos arriba, la responsabilidad no recae directamente en ni en los beneficiarios del programa ni en el resto de los pobladores, sino en el gobierno estatal. Así, al no prever este tipo de conductas y suponer que el marco normativo resulta suficiente para regir el proceso de implementación, se cae en un proceso lineal (enfoque *Top – down*), en donde la base operativa posee una lógica de acción propia y de la perspectiva de corte vertical (Blázquez y Morata, 2005 y Pressman y Wildavsky, citados por Aguilar, 2000).

Por otra parte, un testimonio más obtenido en las entrevistas relata un problema de índole similar al anterior. El problema se desarrolla en un escenario en el que la rigidez del aparato burocrático excluye al individuo de uno de sus derechos universales: el derecho a la salud. La inflexibilidad de quienes en algún momento se hicieron cargo del centro de salud, no permitió que se le otorgara un sobre de suero a una persona que lo requería de manera urgente. El argumento bajo el cual se justificó el personal médico fue que dichos recursos estaban contados y no podían regalarlos a diestra y siniestra y que, si existía urgencia por obtener un suero, esta persona debía comprarlo en la farmacia o bien, formarse, sacar una ficha y esperar su turno como el resto de las personas que estaban en las instalaciones del centro de salud.

Como puede interpretarse, el modelo ideal burocrático de Weber, mismo que otorga primacía a la racionalidad instrumental, explica que las rutinas permiten reducir el margen de incertidumbre y el orden y el control son piezas fundamentales de la organización; pero también, este mismo impide una respuesta adecuada ante los eventos fortuitos, como es el caso descrito en el párrafo anterior. De nueva cuenta, la evidencia empírica señala que la base operativa es activa y que el aparato jerárquico es más complejo de lo que se puede observar.

Otra aportación que muestra la operación del programa PROSPERA, es también con relación a las actividades que los beneficiarios tienen que hacer para conservar el apoyo que reciben. Una de las voces entrevistadas relataba la experiencia que había tenido hacía poco menos de tres años. En aquella ocasión se les había solicitado que acudieran a plantar árboles a un lugar retirado del centro de la localidad, esto de manera voluntaria. Pero consecuentemente, como bien afirma la misma entrevistada, debido a su forma de pensar, la mayoría había acudido a tal llamado. Lo inesperado de aquella ocasión era que no sólo participarían los beneficiarios de PROSPERA, sino también las personas que recibían apoyo del programa “70 y más” y que esta persona, encontraría a sus padres en tal evento. Cabe mencionar que dichas personas, al ser de la tercera edad, no se encuentran en condiciones de realizar tales actividades que demandan un mayor esfuerzo físico.

Así pues, descritas las experiencias relatadas por parte de los entrevistados, destacamos la subjetividad de los actores en la base piramidal del proceso de la política pública. Es en esta

parte cuando los procesos intermedios cobran importancia y generalmente pasan inadvertidos, pues no se consideran trascendentes y mucho menos que estos puedan modificar los resultados pronosticados. De esta forma, en la implementación de la política ocurren subprocesos que llevan a cabo los operadores, quienes al estar al frente de la base, asumen el rol de líderes y según su criterio, designan actividades para el cumplimiento de los objetivos de la política misma.

Un aspecto más por desglosar y que se refirió en párrafos previos de manera general, tiene que ver con la percepción que se tiene de la población beneficiaria. Lo anterior se refleja en el traspaso del esquema de apoyos con corresponsabilidad al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). Según las RO:

“Las familias que se identifiquen para transitar al EDA, recibirán los apoyos monetarios para educación secundaria, media superior y superior, CAM Laboral, Adultos Mayores, Alimentario Complementario, acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de salud pública del CAUSES y Suplementos Alimenticios” (SEDESOL, 2016).

De acuerdo con la cita anterior, las familias que transitan al EDA serán aquellas que ya no podrán recibir algún beneficio monetario aun teniendo a sus hijos inscritos en primaria; sino que este beneficio lo recuperarán al ingresar a la educación secundaria, o, dicho de otra manera, en palabras de una de las entrevistadas: “porque ya habíamos mejorado nuestras condiciones y ya no necesitábamos el apoyo”. Es en este punto que deben considerarse de mejor manera las repercusiones que dicha transición pudiera tener.

Conclusión

La reproducción de estas condiciones junto con la actuación del personal del centro de salud es interpretada bajo la óptica de una base operativa activa, en la cual el actor que ostenta la posición de mando arbitrariamente crea nuevos procesos y mecanismos para el funcionamiento del programa. De esta forma, se rompe con el sistema de solidaridad social que Farge Collazos (2007) señalaba y se da paso a un sistema de indemnización (Mesa-Lago, 2000) que es parte de las Redes Mínimas de Protección Social, en donde los principios de focalización a la población son el ingrediente principal para dar resultados óptimos para los actores gubernamentales.

Así pues, se percibe un escenario en donde México alberga a 63.8 millones de personas en condiciones de pobreza y que al mismo tiempo cuenta con más de 6,700 programas sociales (ACFP, 2017) a nivel federal y a pesar de ello, los resultados no sean congruentes respecto al número total de programas existentes. Esto supondría que la cobertura de las diversas áreas que comprenden el bienestar (alimentación, educación, salud, trabajo, bienes y servicios, etc.) es muy amplia. Sin embargo, se observa lo contrario. Incluso, pareciera que el éxito del

programa, al menos para el gobierno, fuera el incremento en la incorporación al padrón de beneficiarios más que la disminución de estos.

Para el caso de esta localidad, los factores no previstos son las preferencias de los operadores, personajes cuya racionalidad se ve limitada ante la imposición de una serie de ordenamientos legales que les detalla el cómo debería ser su labor. Estos preceptos obedecen a una racionalidad propia de las organizaciones gubernamentales, la cual se encarga de la conducción de la población hacia los fines propios del primero. Por ello es que las Reglas de Operación cumplen con una función importante, la cual es dar a conocer a la población la lógica del funcionamiento del programa, pero más importante es la ejecución de este mismo, pues en este territorio es que los operadores dan a conocer las reglas del juego. Las prácticas de los operadores de los programas sociales producen distorsiones que impiden y/o afectan el acceso de la población objetivo a los programas, dado que los mecanismos de elegibilidad son resultado de criterios subjetivos por parte de estos.

Dado lo anterior, se reafirma la estrategia neoliberal de administrar la pobreza y no de reducir las condiciones que la generan. Debido al gran cúmulo de programas y acciones sociales y al creciente incremento de la pobreza, “reducir la pobreza en el papel cuando no han podido reducirla en los hechos” (Boltvinik, 2017) resulta crucial para la acción gubernamental. Lo anterior responde únicamente a la modificación de cifras y a la generación de resultados propios de una racionalidad que tiene por objeto conservar el poder y al mismo tiempo, lograr el reconocimiento de los gobernados.

Fuentes

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP, 2017) (30 de enero de 2017). *Cohesión social: El país que queremos*. Recuperado de <http://frentealapobreza.mx/cohesion-social-el-pais-que-queremos/>
- Aguilar Villanueva, Luis (2000). Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 15-96.
- Blázquez, Belén y Morata, Belén (2005). La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública, en Pérez, Margarita (ed.), *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada. Pp. 153-173.
- Boltvinik, Julio (2017). Economía moral. Opinión. Recuperado de *La Jornada en línea* <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/01/opinion/019o1eco>
- CONEVAL (2017). *Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social*. Recuperado de http://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Farge Collazos, Carlos. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques*, XIX () 45-54. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>
- INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de <http://www.beta.INEGI.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- León, Benito. (2010) Estado de bienestar, ciudadanía y derechos sociales, en *Revista Electrónica Cinteotl UAEH-ICSHU*, No. 10, Enero-Abril 2010. Recuperado de https://www.uaeh.edu.mx/campus/icschu/revista/revista_num10_10/articulos/10.htm
- Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá. Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/235/Sin%20herencia%20de%20pobreza.pdf?sequence=1>
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Cepal.
- Montagut, Teresa (2000) *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México y Miño y Dávila.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- SEDESOL (2015). *Informe pobreza y rezago social: Hidalgo*. Recuperado de http://www.2012-2015.SEDESOL.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2015/Municipios/Hidalgo/Hidalgo_063.pdf

- SEDESOL (2016). *Reglas de Operación de PROSPERA* Programa de Inclusión Social. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf
- Vergara, Rodolfo (1993). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, (3), 119-144.