



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS
PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA
POBREZA EN MÉXICO 1988-2018: DE
PRONASOL A PROSPERA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO

PRESENTA:

Mtro. Aldo Quiroz Encinas

COMITÉ TUTORIAL:

* DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE

(DIRECTORA DE TESIS)

* DR. LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA

* DRA. ARIADNA HERNÁNDEZ RIVERA

PUEBLA, PUE. OCTUBRE 2023



BUAP

Facultad de
Economía

DEDICATORIA

A todas las personas, que, en las colonias y unidades habitacionales se siguen organizando para un ejercicio democrático y popular; tomando decisiones en torno a su comunidad. Ya sea desde trabajo para la conservación de espacios comunes y educativos, como para organizar proyectos políticos, siempre rechazando la capitalización que de esto ha querido hacer la oligarquía y sus representantes. En específico a las personas de Infonavit La Margarita y Mayorazgo, que me han arropado a mí y a mi familia en distintos momentos y con las que nos hemos integrado para seguir ejerciendo el espíritu comunitario.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis fue financiada con recursos públicos ejercidos por el hoy Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), antes Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Así también, es necesario mencionar que, gracias a un acuerdo entre la comunidad del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES), con la participación estudiantil, el respaldo de la planta académica y atención de la coordinación, se logró la exención del pago de cuotas semestrales para el doctorado durante la pandemia por COVID-19. Lo cual facilitó enfrentar las vicisitudes para llevar a término este trabajo.

No existe obra alguna por méritos individuales, los llamados logros son resultado de una gran serie de apoyos y cooperación. Sobre ese principio es imprescindible agradecer en su aporte a esta tesis a mi familia por su respaldo y apoyo de todo tipo: mi mamá, Rosy Encinas; mi papá, Aldo Quiroz; a mis tías, Anabel, Pilar y Alma; mi hermana y mi cuñado, Rosy y Pepe. A mis suegros (camaradas), Rosy y Memo. A mi compañera de vida, Viviana López, por decidir que este camino sea nuestro. A nuestra prole: Emiliano y Mandela, por ser parte en la renovación de la esperanza. A mis maestros de academia, de política y de vida: Camilo Estrada Luviano, Coyote, Coquis, Lobo, Mara y Ángeles. A mis profesores del doctorado: Vania, Ariadna y Luis Augusto, quienes incidieron de manera directa en los planteamientos de este documento. A mis amigas en el área administrativa del CEDES: Lupix y Angie. A todos mis compañeros del Movimiento Estudiantil Espartaco, los nuevos, los viejos, los neonatos. A la familia Estrada Jiménez, por su amistad, apoyo y orientación. A la Familia De La Rosa Martínez, por ser compañeros de andanzas. A mis compañeros musicales que han estado en casi todas mis etapas escolares: Yeyo, Serra, Edu, Skazos, Gama, Duce, Fer, Danok. A Pamela, amiga socióloga que aportó lo que pudo durante mi paso por el doctorado.

Todos y cada uno de ustedes tienen un espacio en esta tesis y en mi querer.

Gracias.

RESUMEN

La presente investigación analiza de manera crítica, fundamentada en la posición teórico política marxista, cuatro programas sociales consecutivos en México, aplicados a nivel federal; los cuales iniciaron con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y finalizaron con el Programa de Inclusión Social Prospera (PROSPERA). Dichos programas abarcaron cinco sexenios (1988-2018) y mantuvieron características y objetivos similares, el más destacado de estos fue el “combate a la pobreza”. A pesar de no mostrar resultados significativos y de la persistencia en el país del principal problema a combatir de estos programas (la pobreza), su paradigma —entendido de manera sintetizada como un ejemplo a seguir— se repitió durante treinta años. La hipótesis de este trabajo es que esto sucedió debido a la funcionalidad de estos programas para el modo de producción capitalista en su forma neoliberal, donde se acentúa la desregulación del mercado, la apertura de fronteras comerciales, así como la privatización de empresas y servicios públicos. ¿Cómo? Por un lado, promoviendo concepciones entre la población que inducen a la competencia entre los trabajadores del país, acentuando la subordinación y explotación de estos por parte de los capitalistas, al mismo tiempo fragmentando la potencial organización obrera; por el otro conteniendo posibles brotes de insurrecciones revolucionarias que ponen en peligro la propiedad capitalista. Para demostrarlo se recurre a los resultados de los programas en sus propios términos, es decir, los indicadores de pobreza durante los años de funcionamiento; también se recurre al análisis de los conceptos teóricos presentes en los programas, los cuales definen sus objetivos, además de sus estrategias; por último, se realiza un registro de los movimientos armados explícitamente revolucionarios durante el periodo de funcionamiento de estos programas, la localización de estos fue cruzada con los lugares de mayor cobertura, para comprobar su efectividad como mecanismos de contención.

ABSTRACT

The present research critically analyzes, based on the Marxist political theoretical position, four consecutive social programs in Mexico. Applied at the federal level. These started with the Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) and ended with the Programa de Inclusión Social Prospera (PROSPERA). These programs covered five six-year terms (since 1988 to 2018) and maintained similar characteristics and objectives. The most prominent of these was the "fight against poverty". Despite not showing significant results and the persistence in the country of the main problem to be combated by these programs (poverty), their paradigm —understood in a synthesized way as an example to follow— was repeated for thirty years. The hypothesis of this work is that this happened due to the functionality of these programs for the capitalist mode of production in its neoliberal form, where the deregulation of the market is accentuated, the opening of commercial borders, as well as the privatization of companies and public services. How? On the one hand, promoting conceptions among the population that induce competition among the country's workers, accentuating the subordination and exploitation of these by the capitalists, at the same time fragmenting the potential worker organization. On the other stopping possible outbreaks of revolutionary insurrections that endanger capitalist property. To demonstrate this the results of the programs are used in their own terms, that is, the poverty indicators during the years of operation. The analysis of the theoretical concepts present in the programs is also used, which define their objectives, in addition to their strategies. Finally, a record of the explicitly revolutionary armed movements is made during the period of operation of these programs, the location of these was cross-checked with the places on more coverage, to verify their effectiveness as stopping mechanisms.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN	3
Hipótesis de la investigación.....	3
Objetivo general de la investigación.....	3
Objetivos particulares	3
Justificación	3
El paradigma de los programas sociales, un problema público	4
Programas sociales: un problema público desde 3 posturas teóricas	5
CAPÍTULO 1	9
1. MARCO CONTEXTUAL	10
1.1 El surgimiento de los programas sociales y su marco histórico.....	10
1.1.1 Del Estado liberal al Estado de Bienestar	10
1.1.2 La política social de México en el marco internacional.....	12
1.2 Nacimiento, encumbramiento, expansión y consolidación de la visión neoliberal a nivel mundial	16
1.3 La imposición del modelo neoliberal en un México de crisis.....	20
CAPÍTULO 2	26
2. MARCO TEÓRICO.....	27
2.1 El concepto de paradigma	28
2.2 Antecedentes teóricos de los programas sociales en siglo XVII.....	31
2.3 Antecedentes teóricos de los programas sociales, siglos XVIII y XIX.....	33
3.3.1 El Socialismo Utópico	47
3.3.2 El Marxismo.....	58
2.4 Teoría de los programas sociales en las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX.....	65
2.5 Teoría de los Programas Sociales en las tres últimas décadas del Siglo XX y principios del siglo XXI	86
3.5.1 Los programas sociales desde la disciplina de la Administración Pública	91
3.5.2 Los programas sociales desde la escuela de la Política Pública.....	93
CAPÍTULO 3	95
3. METODOLOGÍA, RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	96
3.1 Necesidades metodológicas para encontrar y explicar el paradigma de los programas sociales durante el periodo neoliberal.....	97
3.2 Diferentes propuestas metodológicas con las que se han estudiado los programas sociales durante el periodo comprendido en la investigación.....	101

3.2.1 La propuesta gerencialista.....	102
4.2.2 La propuesta redistributiva.....	105
3.2.3 Las propuestas marxistas	106
3.3 Metodología de la investigación	110
4.3.1 Fundamentación de la propuesta metodológica	111
3.3.2 Diseño metodológico de la investigación	113
3.3.3 Las unidades de análisis.....	115
3.3.4 Instrumentos de recolección, presentación y análisis de datos	117
3.3.5 La Comparación.....	119
CAPÍTULO 4	121
4. RESULTADOS.....	122
4.1 Análisis de características y conceptos en los programas sociales PRONASOL a PROSPERA.....	122
4.1.1 PRONASOL	123
4.1.2 PROGRESA.....	136
4.1.3 OPORTUNIDADES	147
4.1.4 PROSPERA	153
4.2 Los programas sociales evaluados en sus propios términos y conceptos.....	158
4.3 Evaluación crítica de los programas sociales.....	180
CONCLUSIONES.....	199
ABREVIATURAS Y SIGLAS USADAS	203
BIBLIOGRAFÍA.....	204
ANEXO	214
Presencia anual por entidad federativa de movimientos armados revolucionarios en México 1988-2018.....	214

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Diferencia entre los programas del Estado Benefactor y programas del Estado Neoliberal.....	25
Tabla 3.1 Objetivos particulares, objetivos operativos y tareas de la investigación.....	100
Tabla 3.2 Documentos de Objetivo/Resultado de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA utilizados en esta investigación.....	118
Tabla 4.1 Tabla conceptual del PRONASOL.....	134
Tabla 4.2 Tabla conceptual del PROGRESA.....	145
Tabla 4.3 Tabla conceptual OPORTUNIDADES.....	151
Tabla 4.4 Tabla conceptual PROSPERA.....	157
Tabla 4.5 Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL- PROGRESA- OPORTUNIDADES de 1989 a 2012 (habitantes y porcentajes).....	170
Tabla 4.6 Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 (habitantes y porcentajes).....	175
Tabla 4.7 Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993 (Miles de nuevos pesos).....	188
Tabla 4.8 Total comités de solidaridad por año y por estado.....	191
Tabla 4.9 Evolución territorial de la cobertura de hogares del PROGRESA-PROSPERA- OPORTUNIDADES (miles de hogares).....	192
Tabla 4.10 Movimientos armados revolucionarios en México con registro de actividad y comunicados.....	195
Tabla 4.11 Movimientos armados e incidencia por entidad federativa en México 1988-2018.....	196

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 4.1 Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES DE 1989 A 2012 (número de habitantes).....	171
Gráfica 4.2 Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES de 1989 a 2012 como proporción de la población total (porcentaje).....	172
Gráfica 4.3 Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 (número de habitantes).....	176
Gráfica 4.4 Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 como proporción de la población total (porcentaje).....	177
Gráfica 4.5 Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993. Cinco entidades federativas con mayor inversión (Miles de nuevos pesos).....	189
Gráfica 4.6 Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993. Cinco entidades federativas con menor inversión (Miles de nuevos pesos).....	190
Gráfica 4.7 Movimientos armados e incidencia por entidad federativa en México.....	197

INTRODUCCIÓN

En el México de 1988, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se anunciaron un conjunto de acciones que tendrían una permanencia de casi 30 años, estas acciones estaban ordenadas y serían recurrentes, iban dirigidas hacia las personas en mayor pobreza en el país, además las invitaban a participar en ellas porque de esa manera lograrían superar su situación. Esas acciones se ubicaron bajo el nombre de Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), tuvieron la capacidad tanto de dirigir la acción, como de llamar la atención de una porción mayoritaria de la población mexicana. Además, se convirtieron en una importante herramienta de la política nacional, al ser el artífice de la relación entre el gobierno y las capas más pobres de la población.

La presente investigación está dedicada al estudio de la política social en México, así como de la forma en la que esta se hizo concreta durante casi 30 años a partir de 1988. Teniendo como punto de partida la creación y ejecución del PRONASOL, un programa que se presentaba con el principal objetivo de erradicar la pobreza en México. Dicho objetivo se convertiría en el centro de los programas federales de mayor envergadura, manteniéndose durante 5 sexenios, el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018). Durante ese periodo, el programa fue cambiando de nombre y teniendo modificaciones, siendo la más importante la de 1999 cuando fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Lo que se busca en este trabajo es responder por qué el programa logró mantenerse durante tantos años, convirtiéndose en un elemento arraigado en la política pública mexicana, por lo tanto, el estudio se enfoca en determinar cuál es el paradigma que estableció el PRONASOL, entendiendo al paradigma como las características que sirvieron de ejemplo para ser retomadas por los gobiernos en cuestión, seguir las aplicando y promoviendo.

Se toma en cuenta el contexto en el que se dio el programa y se intenta entender además de explicar desde la teoría marxista, que considera cuáles son las clases sociales en pugna en el momento de vigencia del programa y cómo está organizada la producción de la sociedad, por lo

tanto, el programa y su evolución se estudia en el marco del modo de producción capitalista en su forma neoliberal.

La investigación comienza por enunciar su hipótesis, la cual relaciona al paradigma con su función dentro del modo de producción capitalista, se exponen los objetivos de la investigación, para después dar paso a la justificación, donde se vierten datos del PRONASOL, así como de sus formas posteriores, para entender por qué es un problema público en México. Eso da paso a hablar del contexto en el que nació el programa, poniendo como antecedente el surgimiento de los programas sociales en la historia mundial, para aterrizar en México.

Una vez ubicada la investigación en México se describe la evolución de la política social y las acciones en las que se hizo concreta sin que se les nominara aún programas sociales, a la par se va describiendo la organización económica que fue cambiando conforme las necesidades de la producción nacional e internacional, hasta llegar al neoliberalismo.

Posteriormente, se intenta generar una teoría que defina qué es el programa social, valiéndose de diversas concepciones en la historia que fungen como antecedentes de los programas sociales, dividiéndolas por sus siglos y años de aparición. Después se detalla la metodología para estudiar a los programas sociales, la cual se construyó a partir de variadas propuestas que también se describen.

La metodología se aplica a los objetos de estudio que son los documentos oficiales mediante los cuales se legalizaron y dieron a conocer los programas sociales estudiados, así también se estudian tanto diagnósticos como evaluaciones hechas sobre los programas sociales en cuestión; se observa la cobertura de cada programa social, además de los movimientos armados suscitados en los lugares de mayor inversión., para establecer la relación de contención entre estas dos variables. Finalmente, se concluye mencionando cuáles han sido los elementos paradigmáticos encontrados dentro de los 4 programas sociales ejecutados durante 30 años.

Esta investigación pretende establecer guías para el estudio de programas sociales no sólo de México, sino de cualquier otro país, quitando del centro la exclusividad de las evaluaciones cuantitativas y estadísticas, proponiendo la revisión teórica más la conceptual de los mismos, sin ignorar los datos de sus resultados numéricos, tomándolos como un necesario complemento.

PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN

Hipótesis de la investigación

El Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) y Programa de Inclusión Social Prospera (PROSPERA), en México, comparten objetivos y características que son paradigmáticas; dada su funcionalidad para sostener el modo de producción capitalista en la forma neoliberal. Características que, recíprocamente están configuradas por el modelo neoliberal en el periodo 1988-2018.

Objetivo general de la investigación

Proponer desde la posición teórico-política marxista, un análisis de las características permanentes de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA, así como de las políticas públicas más las sociales que los generaron y enmarcaron, programas fundamentalmente orientados en sus objetivos al “combate a la pobreza”, contextualizados en la predominancia del modelo neoliberal, con miras a saber el porqué de esa permanencia en función del modo de producción capitalista.

Objetivos particulares

1. Identificar las características permanentes en los programas PRONASOL a PROSPERA.
2. Comparar objetivos con resultados de cada programa social respecto al “combate a la pobreza” en sus propios términos.
3. Identificar la relación entre las características paradigmáticas de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA y la funcionalidad que tienen para el modo de producción capitalista en su forma neoliberal.

Justificación

La razón de ser de una investigación, radica, en el aporte que ésta ofrece al conocimiento sobre un problema en la sociedad y lo novedosas que pueden resultar tanto las observaciones, como el análisis de la parte de la realidad a la cual el investigador ha decidido dirigir su atención. En el caso del presente documento, es la importancia que tiene para la disciplina de la política pública y para el conocimiento social, la observación del paradigma en los programas sociales a nivel federal en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe

Calderón y Enrique Peña Nieto, al ser un problema público, dado que los recursos con los que funcionaron esos programas son de origen público. Esto puede constituir un punto de partida para estudios futuros, que deseen comparar la política pública, política social además de los programas sociales del actual Gobierno Federal¹ con sus antecesores.

En este apartado, se incluye también, la importancia que tiene la explicación del paradigma de los programas sociales, desde tres perspectivas contrastadas a lo largo de toda la tesis: la *gerencialista*, predominante en la política federal durante los años 1988 a 2018; la *redistributiva o de Estado Benefactor*, está dentro de los mismos cánones de la *gerencialista*, sin embargo, critica que los negocios, las privatizaciones y la apertura comercial estén encima de los derechos sociales. Por último, la perspectiva *crítica o marxista*, que, no considera al modelo neoliberal como el generador de desigualdades, éste es sólo una forma, para esta perspectiva, la desigualdad se debe la sociedad dividida en clases, la cual, actualmente descansa sobre el modo de producción capitalista.

El paradigma de los programas sociales, un problema público

En esta sección, el presente documento se refiere al paradigma de forma somera, como una posición persistente ante la realidad. El paradigma provee de criterios, estrategias, objetivos, políticas y visiones a los programas sociales, es decir, una visión que se ha mantenido de un programa social a otro, a través del tiempo, a pesar del cambio de administración, de proyecto, así como de planeación nacional. Los efectos producidos en la población por los elementos persistentes de los programas sociales, desde luego, también permanecerán y no sólo eso, tendrán una evolución que los profundice o genere reacciones adversas. Esto repercutirá en las decisiones de cambio o conservación de la política pública.

Los programas sociales son una serie de instrumentos sistematizados que utiliza el gobierno para conseguir los objetivos de su política social², los teóricos del concepto de la protección social, sostienen que son los que permiten la inclusión de la población marginada y vulnerable (Abramo et. Al, 2019); éstos programas se conforman con la utilización de los

¹ Encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, que está proyectado funja de 2018 a 2024.

² La política social y los programas en los que se concreta, contienen elementos diversos de conceptos como el desarrollo y la protección social, sin embargo, al tener objetivos como el desarrollo de capacidades humanas, el trabajo decente, garantías de bienestar básicas, etc. En relación tan estrecha y dependientes unos de los otros, no se diferencia dentro de los programas, cuáles de esos objetivos contribuyen al desarrollo y cuáles a la protección social. Así, al contextualizar el surgimiento y evolución de los programas sociales, se recurre tanto a teóricos e historia de la protección social (Cecchini et. Al, 2015) como del desarrollo social.

recursos económicos contenidos en el presupuesto de la Federación, los cuales son de origen público³, dado que provienen de la recaudación fiscal o de la renta generada por la actividad productiva del Gobierno.

Al enfocarse en resolver problemas que aquejan a la población en situación de pobreza, también en vulnerabilidad a diversos niveles y desde diversos ángulos, así como por funcionar con recursos provenientes del sector público, las estrategias, concepciones y todo lo que sea parte de los programas sociales, son problemas de interés público, incluido el paradigma que los guía. Se vuelven objeto de mayor interés, ya sea para evidenciar o para proponer una corrección de rumbo, si el paradigma dentro de estos programas, permanece a pesar de que no haya correspondencia entre los resultados y los objetivos de los mismos.

En el contexto actual de México, es de pertinencia e interés público, identificar el arraigo de los elementos que han llegado a ser paradigmáticos en los programas sociales de “combate a la pobreza” a nivel federal e identificar por qué la permanencia de estos elementos. Los hallazgos servirán para analizar en futuras investigaciones, los programas del Gobierno Federal actual y de la política que los generó, pues establecerán una referencia para la comparación.

Programas sociales: un problema público desde 3 posturas teóricas

Así como toda investigación tiene un paradigma y un sustento teórico para evaluar los datos obtenidos (Dalle et. Al, 2005) y para elegir los métodos mediante los cuales abordará los problemas que se ha planteado, los gobiernos también cuentan con ese sustento para elaborar las políticas que les permitan resolver los problemas que conlleva su ejercicio. Este sustento teórico, es elegido acorde a la orientación ideológica del gobierno y será la base de las decisiones en materia económica, política y social. Los conceptos con los que cada gobierno trabaje, estarán también en función de esa postura teórica.

El problema público, será explicado según la postura teórica que lo esté tratando, sin embargo, esas posturas identifican en el problema, un rasgo común: el hecho de involucrar a los recursos públicos. La diferencia de cada postura teórica, está en la explicación de las causas del problema público.

³ Para el caso del presente estudio se dirige la atención a los programas que funcionan con presupuesto Federal, pero otros programas sociales también funcionan con presupuesto de nivel estatal o municipal, los cuales también son de origen público.

En esta investigación, se considera contrastar tres posturas teóricas: una denominada *gerencialista*, la cual es de mayor influencia y abiertamente parte del cuerpo teórico de los gobiernos mexicanos de 1988 a 2018, basada en los principios del libre mercado, la desregulación estatal en la economía, así como la privatización de servicios públicos, características propias de la política neoliberal. Lo que esta postura identifica como causa del problema público es la necesidad no atendida de la sociedad y la economía, contenida en una agenda pública trazada “*por los ciudadanos que pagan impuestos, eligen líderes entre partidos diferentes y se organizan para defender intereses... han abandonado gradualmente la condición de súbditos pasivos... para convertirse en individuos que exigen respuestas porque pagan impuestos, deliberan, votan y se hacen escuchar*” (Merino, 2013: 30).

Por otro lado, hay una corriente que se contrapone a la *gerencialista* que se nombra en este trabajo como *redistributiva* o *de estado benefactor*, de la cual a partir de un trabajo de Sonia M. Draibe (1994) se deduce que el problema público se genera por un exceso en las concesiones a la iniciativa privada y por la corrupción de un gobierno que se ha puesto únicamente al servicio de ésta.

La tercera postura está basada en la teoría Marxista del Estado, desarrollada por Federico Engels (1884) y Vladimir Illich Ulianov ‘Lenin’ (1918), elaborada a finales del siglo XIX y principios del XX (la cual se considera en este trabajo una posición crítica). De ella se deduce que el Gobierno es una de las instituciones articuladas dentro del mecanismo estatal para la protección y acrecentamiento de la propiedad privada sobre los medios de producción, las políticas públicas son parte de las estrategias para este fin y el problema público que les da origen es cualquier perturbación posible al funcionamiento del modo de producción capitalista.

Las tres posturas teóricas serán profundizadas en el marco teórico. Por ahora, dado que, la visión *gerencialista* en México, es la que ha predominado en el periodo comprendido entre los años 1988 a 2018 (que es el que interesa a esta investigación), se expone la dimensión del problema público en los términos de dicha perspectiva.

Como se observa en la definición de problema público para la visión *gerencialista* expuesta párrafos arriba, el centro de éste se encuentra en la relación pago-exigencia-respuesta, que es una forma de la relación costo-beneficio. Para presentar el problema en esos términos, se

propone observar los montos asignados a los ramos⁴ del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en los que han estado los programas sociales a nivel federal de combate a la pobreza, para saber cuál fue la “inversión” o “pago”, pues este, es el primer elemento de la fórmula *gerencialista* en el problema público.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) anunciado en 1988 y puesto en marcha desde 1991, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, funcionó con 52 mil millones de pesos (Salinas, 1994), esto representó 3.5% del gasto público neto devengado⁵ de todo el sexenio, un aumento con respecto al periodo presidencial inmediato anterior, de Miguel de la Madrid Hurtado, que el monto en el ramo 26 dedicado a los programas de superación a la pobreza, como los Programas de Desarrollo Regional, representó un 0.21%⁶ del total del gasto público devengado. El PRONASOL aumentó el gasto en atención a la pobreza, esto inserto en la lógica costo-beneficio, tendría que traducirse en una reducción de la pobreza concebida como “respuesta” proporcional a lo “pagado” y “exigido”.

Para el caso de los programas del mismo tipo en los sexenios posteriores, el Programa Salud Alimentación y Educación (PROGRESA) creado en 1997, el CONEVAL en uno de sus trabajos más recientes (2019), pone el peso que tuvo dentro del presupuesto, al relacionarlo “con... el gasto en desarrollo social y el gasto en superación de la pobreza” (Yaschine, 2019: 44). Para el año de su creación, 1997, representó 0.17% del gasto en desarrollo social. Ese porcentaje aumentó en 2003 con el subsecuente Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que alcanzó 3.2% y el Programa de Inclusión Social Próspera osciló entre 3 y 4% (Yaschine, 2019).

Con base en estos datos, el aumento del gasto en este tipo de programas, fue una constante, sin embargo, los resultados respecto a la pobreza no mostraron un combate significativo ya que

⁴ Según el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2007), los programas de combate a la pobreza estaban ubicados hasta 1999 en el ramo 26, que tuvo distintos nombres, hasta el año 2000 que se integró al ramo 20, llamado Secretaría de Desarrollo Social.

⁵ El Gasto Neto Devengado “*Es el agregado que resulta de ajustar el gasto bruto devengado por las operaciones compensadas entre instituciones de la Administración Pública Federal.*” (CEFP, 2003: 153)

⁶ Porcentajes elaborados a partir del último Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1994), el Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1983 a 1988 y el documento denominado “Evolución y Estadísticas del Gasto Público en México, 1980 – 2002” (2003) elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados federal.

...la pobreza alimentaria... Se incrementó entre 1992 y 1996 [14.6 puntos porcentuales (pág.70)], disminuyó constantemente entre 1996 y 2006 hasta llegar a 13.8%, y aumentó a nuevamente 18.8% entre 2006 y 2010. Esto tuvo como consecuencia que 6.5 millones de personas adicionales pasaran a formar parte del grupo de pobreza alimentaria... (Székely y Ortega, 2014, p.43).

Respecto a las personas en situación de pobreza en general, los datos más recientes muestran que de 2008 a 2018 respecto a la población total hubo una disminución de 44.4% a 41.9% (disminución media anual 2.4 puntos porcentuales), sin embargo, en términos absolutos las personas en situación de pobreza aumentaron de 49.5 a 52.4 millones (CONEVAL, 2019).

Para la visión *gerencialista*, las cantidades destinadas por sexenio y el acumulado para 2017, reflejan que el cumplimiento de los objetivos de estos programas de combate a la pobreza constituye un problema público, pues la dificultad para llegar a la meta se genera debido a una deficiencia en la administración pública (Merino, 2014).

Se propone realizar una explicación complementaria con las tres perspectivas en una suerte de discusión, a pesar de que las evaluaciones de los programas sociales a nivel federal y su impacto en la población se dan en el marco *gerencialista*, como se acaba de presentar. Para lograr dicha complementariedad, se asume, que, al hablar de un problema público, es de fondo un problema para el funcionamiento del modo de producción capitalista y bajo los principios y necesidades de ese modo de producción, la visión *gerencialista*, que es la dominante dentro de la academia y el gobierno en los periodos estudiados, buscó las soluciones en un nivel técnico y logístico.

CAPÍTULO 1

1. MARCO CONTEXTUAL

La investigación, tiene como finalidad analizar desde el marxismo los programas de “combate a la pobreza” Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL, 1988), Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) y PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA, 2014), así como las políticas públicas que los generaron. Para encontrar cuáles características y objetivos los han vuelto paradigmáticos en sostener el modo de producción capitalista en la forma neoliberal de 1988 a 2018.

Lograr el análisis desde la posición teórico-político marxista del PRONASOL al PROSPERA, requiere revisar el contexto en que se dieron esos programas y la política pública que los generó, dicha revisión tiene que hacerse de manera histórica y relacionada con los proyectos económicos y políticos en pugna a nivel internacional, que adquirieron resonancia a nivel nacional y que dan pie a discusiones de distintas corrientes que han puesto atención en el problema. Para construir ese marco, en este capítulo se trata:

La evolución histórica de la política social y los programas sociales en México, enmarcados en las pugnas internacionales entre el socialismo y el capitalismo. Después, se aborda la discusión al interior del capitalismo entre el modelo de Estado liberal y el Estado de bienestar. Posteriormente, la llegada del modelo neoliberal, en este mismo polo, por último, se expone cómo se encumbró en México, lo que repercutió en la política pública, social y en los programas sociales donde se hicieron concretas.

1.1 El surgimiento de los programas sociales y su marco histórico

1.1.1 Del Estado liberal al Estado de Bienestar

Desde 1917, en vísperas de la primera Guerra Mundial y posterior al triunfo de la Revolución de Octubre, en el mundo se debatía cuál era el origen de la desigualdad económica y social y cuál era la forma en que se organizaría la producción. Esto abriría paso posteriormente a los llamados polos: el polo socialista, su prioridad son las necesidades de la clase obrera dada su condición generadora de valor; el polo capitalista, tiene como primordial la ganancia privada y la libre circulación de mercancías.

En ese mismo primer tramo del siglo XX, parte de los países donde el modo de producción capitalista ya era predominante, no fueron colonias o dominios de países con

capacidad de conquista y no tuvieron revoluciones que los condujeran al socialismo, aún se sacudían los resabios del liberalismo forjado teórica y políticamente desde el siglo XVII y con auge en los siglos XVIII y XIX. Esa forma de Estado y proyecto económico-político es una variante del modo de producción capitalista.

El Estado liberal, con sus premisas filosóficas, políticas y económicas, había entrado en crisis, debido a las grandes diferencias sociales que producía, pues, las condiciones propiciadas en su seno, no permitían el bienestar común, la contradicción entre los intereses de los propietarios de mercancías y el interés común, era evidente, había posibilidades casi nulas de que el trabajador asalariado pudiera llegar a ser propietario (Cárdenas, 2017).

La decadencia del “Estado liberal de derecho, concebido como Estado mínimo, en una sociedad que se supone se autorregula, y en donde la libertad de los pequeños propietarios autónomos debe quedar salvaguardada para el provecho general del mercado y la economía...” (Cárdenas, 2017, p.63) trajo consigo la emergencia de un modelo nuevo, el Estado de bienestar.

Sotelo (2010) y Cárdenas (2017) hablan de tres momentos del Estado social o de Bienestar, un primer momento, que va desde finales del siglo XIX hasta la primera Guerra Mundial, el segundo va de 1918 a 1939, aproximadamente y el tercero desde 1945 al final de la década del 70 en el siglo XX (Sotelo en Cárdenas, 2017), estos tres momentos son variantes del capitalismo.

Un punto de alta significación y que trajo a colación los contrastes entre la concepción de Estado que tenía el (a punto de salir) modelo liberal y el modelo de Estado de Bienestar, fue la crisis estadounidense de 1929 y el enorme desempleo a finales de 1930, que trajo la petición vehemente de una intervención estatal para alcanzar la premisa del pleno empleo, aquí, los economistas que relucieron, por sentar las bases de la teoría del Estado de Bienestar fueron John Maynard Keynes y William Beveridge.

El Estado de Bienestar Keynesiano tiene como objetivo “*superar las tensiones sociales*” (Barroso y Castro, 2010, p.2) derivadas de la crisis, concibe la “política social como una expansión de los derechos sociales o una materialización de los derechos políticos y democráticos” (Barroso y Castro, 2010, p.2)

La aparición del Estado de Bienestar Keynesiano constituyó el principal apoyo para promover la satisfacción de necesidades de los más desfavorecidos en los países capitalistas,

eso quiere decir, el cambio respecto al Estado Liberal de derecho estaba entonces en que ahora la política social sería basada en derechos y no en la creación de un ambiente propicio para el funcionamiento del mercado.

1.1.2 La política social de México en el marco internacional

La política social en México encuentra sus orígenes históricos, en la época del Virreinato de la Nueva España (entre los años 1521 a 1600 aproximadamente), en diversas asociaciones o congregaciones organizadas, preocupadas por las personas que no pueden resolver materialmente su vida. Según Ontiveros (2005), basado en Fuentes (1998), las congregaciones religiosas como las *cofradías* encargadas de la manutención de hospitales y dar apoyo económico en caso de enfermedad o muerte de la cabeza de familia o los *pósitos* que almacenaban granos para proporcionarlos a los campesinos en tiempos de sequía o “*proporcionaban pan y alimento barato a los pobres*” (Fuentes en Ontiveros, 2005) son las primeras organizaciones que, observadas y registradas por los historiadores y expedicionarios, buscaron apoyar a las personas imposibilitadas en su reproducción vital.

La falta de sistematización y de una política explícita de los gobiernos del Virreinato de la Nueva España en atender los problemas de marginalidad, pobreza e insolvencia, hacen que aún no se pueda hablar de una política social llevada a cabo a través de un programa, pero la relación de las congregaciones religiosas con la Corona Española y su papel evangelizador (Montes de Oca, 2001) como mecanismo de control de creencias en colonias como la Nueva España (después México), constituyen un punto de partida en la historia de la política social.

La preocupación por parte de los gobiernos novohispanos y después mexicanos por las personas sin posibilidades de allegarse a los recursos para vivir, tiene un origen que trasciende a la aparente filantropía, caridad y asistencialismo, está fincada en la producción material: la reproducción de la vida de los más desfavorecidos, o de cualquier persona que tenga la capacidad de trabajar, es necesaria para mantener el régimen de producción y de propiedad que imperan en una sociedad dividida en clases, sin importar cuáles sean éstas.

Así, se puede observar un fin manifiesto de la política social (apoyo a los desfavorecidos de la producción) y otro que no salta a la vista (mantener una cantidad determinada de fuerza de trabajo en movimiento y/o disponible), esto es importante tenerlo

claro, pues ambos fines permanecerán en la historia de la política social y en los programas sociales como una de las formas de hacerla concreta.

Las necesidades que no puede resolver algún sector de la sociedad se convierten en demandas hacia el responsable designado para garantizar las condiciones de vida, el que tiene como objetivo central generar un *“nivel adecuado de vida para las personas...”* (López, 2014:57): el gobierno. Estas demandas son manifestadas por medio de diversas vías o se hacen patentes a través de los llamados problemas sociales, conceptualizados como tensiones y rupturas en el orden, que llevan o acercan a la muerte a ciertas porciones de la población. En la visión de la CEPAL basada en Paul Horton y Gerald Leslie (1955) son *“una condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente...”* (Horton y Leslie en Suárez, 1989, p.3). El Gobierno se ve en la necesidad de generar mecanismos para contenerlos, superarlos o mitigarlos.

En los mecanismos de contención y superación de los problemas que aquejan a la población, es donde se encuentran los programas sociales. Como mecanismos de contención, evitan estallidos sociales con paliativos, por ejemplo, las transferencias monetarias selectivas, tales son los programas focalizados contra la pobreza. En el caso de los mecanismos de superación, implican una erradicación atendiendo las causas, como la garantía de los derechos sociales a toda la población (vivienda, alimentación, salud, educación y vestido), empleo y regulación de la opulencia.

La aparición de los programas sociales (ya nombrados de esa manera) en México está registrada en los años posteriores a la Revolución Mexicana, concretamente *“con las acciones programáticas y legislativas”* (Herrera, 2008, p.12) suscitadas durante el cardenismo (1934-1940), con las que se crearon la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) (Piña y Hernández, 2010, p.49), entre otras, con ellas se cambió el nombre de beneficencia a asistencia social *“este nuevo planteamiento establecía que no sólo debía atenderse a los más desvalidos en acciones de protección o alivio a las necesidades básicas: debían contemplarse una serie de programas que les permitiera su integración o reintegración a la vida productiva del país”* (Piña y Hernández, 2010, p.48-49).

Esto sucedía cuando a nivel internacional se recrudecían los enfrentamientos entre las dos, ya mencionadas y ahora consolidadas, grandes visiones de cómo organizar a la economía y la sociedad: el capitalismo y el socialismo. El primero basado en la propiedad privada sobre los medios de producción y la apropiación privada de las ganancias, el segundo en la propiedad colectiva de los medios de producción y una apropiación social de lo producido.

La diferencia entre quién está facultado y con derecho para apropiarse del excedente tanto en el capitalismo como en el socialismo repercute en el resto de elementos que componen la vida social y política en cada sistema. Así, se encuentran desemejanzas en el gobierno y su accionar, la planeación del uso y distribución de los recursos, llegando hasta el disenso entre cómo resolver los problemas sociales y lo que se considera un problema social.

La definición presentada párrafos arriba respecto a los problemas sociales, es una formulada en 1955 retomada por la CEPAL a finales de la década del 80 para definirlos de forma muy general, la cual proviene de la disciplina sociológica. Pero los problemas sociales adquieren una definición adecuada al modo de producción, al modelo y al momento histórico en que se presentan.

Los problemas sociales tienen un punto central cambiante acorde a la preocupación principal de la organización social de la economía donde se encuentren. Bajo un Estado socialista se define a un problema social en términos del pensador soviético Dov Ber Borojov en su obra *“Nuestra Plataforma”* (1906) como la obstaculización del desarrollo normal de las fuerzas productivas por parte de las antiguas formas de producción, esto provoca una integración desigual de la población al trabajo y al disfrute de la riqueza producida.

En un Estado determinado por la lógica del capital, pero bajo un modelo cercano al Estado de Bienestar, el problema social se entiende como la desigualdad en las oportunidades, provocada por la concentración y la distribución, al respecto se refirió Carlos Farge Collazos *“los ciudadanos dejaron de demandar únicamente al Estado por la protección de sus libertades, para exigir también garantías de una mayor igualdad”* (2007, p.46).

En el modelo neoliberal, un problema social está definido por la imposibilidad de lograr la distribución y la generalización de la información por parte de los individuos para tomar las decisiones de consumo y producción que logren un equilibrio, sostiene además que dichas condiciones no pueden ser generadas por el Estado y quien ofrece las posibilidades es el mercado. Dichas aseveraciones están basadas en las teorizaciones de Hayek (1945) y Friedman (1995).

Los programas sociales, promueven la inclusión social y laboral⁷ (Abramo et. Al, 2019), “*surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales*” (Cámara, 2014, p.4), compensan la falta de provisión de derechos por parte del gobierno (Bohorquez, 2014), ésta, es visión que proviene de los países donde el capitalista es el modo de producción predominante y coincide con la visión gerencialista. Aquí los programas sociales buscan combatir la desigualdad, pero no se preguntan ni se plantean cuál es el origen de dicha desigualdad.

En los países donde no es predominante el modo de producción capitalista y la producción se encuentra organizada sobre preceptos socialistas, se asume que existen aún las desigualdades generadas por un Estado precedente, el cual las procuró manteniendo la apropiación de trabajo ajeno a través de la plusvalía y la propiedad privada sobre los medios de producción. En el proyecto socialista se trabaja sobre el precepto de lo que es justo, como está expresado en la “*Crítica al Programa de Gotha*” de Marx: “*¡De cada cual según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!*” (1875); y la Constitución Soviética de 1936: “*De cada uno, según su capacidad; a cada uno según su trabajo*” (1936). En ese sentido, la política económica en el socialismo no requiere de compensaciones, pues se origina en una base que exige y proporciona a cada persona lo que puede dar y lo que necesita recibir respectivamente.

Las políticas del socialismo tienen un origen teórico y de principio que no genera desigualdad social, sin embargo, en los hechos no todas las personas logran la satisfacción de sus necesidades, la aplicación de la política no se extiende a toda la población y se

⁷ La inclusión social y laboral no implica combate a la pobreza, ni supresión de la desigualdad, puede contribuir a hacerlo y ser una tarea para lograr dichos objetivos, pero no es lo mismo. La inclusión social refiere el acceso a derechos básicos, la laboral a tener un empleo, sin embargo, una familia puede tener resuelto lo mínimo y estar empleada y mantenerse en niveles de pobreza según las diversas formas de medirla.

presentan resistencias de las clases sociales que aún existen, pero ya no son dominantes. Además, por un hecho natural o accidental, la composición física de las personas va teniendo cambios que repercuten en su inclusión a la producción. Todos estos hechos deben ser tomados en cuenta y resueltos por el gobierno en un Estado socialista. Ejemplo de lo anterior es “*La organización de la colocación de inválidos en la URSS... La adaptación de los inválidos al trabajo*” (Muraviova 1955, p.74), tareas especiales llevadas a cabo por el Ministerio de Previsión social de la URSS y por la Dirección de las Asociaciones de Ciegos y Sordomudos del mismo país.

El origen de los problemas y cómo se asumen son distintos, en países con capitalismo y con socialismo, esto lleva a que en los países capitalistas exista un concepto y diversos ejemplos de programas sociales, sin embargo, ese término no se usa o se conceptualiza distinto en los países socialistas, dado que su política no es de combate a la desigualdad económica y social, sino que asume que no la genera y por lo tanto no destina recursos a esa tarea. El sistema socialista ubica la existencia de condiciones diversas de la población, que provocan una integración especial o nula al trabajo de ciertos sectores o capas, se preocupa por generar las condiciones en la producción, para que dichos sectores no se vean excluidos de los beneficios, ni de las obligaciones según sus capacidades.

1.2 Nacimiento, encumbramiento, expansión y consolidación de la visión neoliberal a nivel mundial

Lo que preocupa a la presente investigación, es cuáles han sido los elementos paradigmáticos (ejemplares) durante 5 sexenios (30 años) en los programas sociales, elevados posteriormente al rango de política pública, a los que se han destinado recursos en aumento del gasto público federal.

También se pone atención en las estrategias para sostener y evitar atentados contra el modo de producción capitalista. Estrategias que buscan reproducción de la fuerza de trabajo y de los preceptos ideológicos necesarios para la adhesión sin resistencia de la población a las necesidades productivas del capital; y al mismo tiempo, logren contener estallidos sociales que afecten a la condición de normalidad del mencionado modo de producción.

Se ubica entonces que la génesis de este tipo de programas en México (programas sociales con visión neoliberal) se da en 1988, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pero

desde luego que los principios y las necesidades del capital que les dieron origen, no surgen en ese año, hay que remitirnos a los movimientos internacionales del capital que les dan contexto a estos programas.

La gestación del sustento material de la visión a la que se ciñen los programas de los periodos a estudiarse se da desde las décadas 70 y 80 del siglo XX (Ver *El ladrillo bases económicas del gobierno militar chileno*, 1971 y *Libre para elegir*, 1980, de Milton y Rose Friedman) a nivel internacional, cuando se inicia un encumbramiento de la *libertad de elección* del individuo dentro de todas las opciones que daba el libre mercado, en el acto de revitalizar al liberalismo económico haciéndolo nuevo (neo liberalismo).

Se hacen presentes las tendencias en la economía de un Gobierno debilitado “*derivado de la privatización, en la ideología y la realidad, la desregulación, y el cambio de sus funciones, de interventor en aras del interés colectivo (al menos en el discurso) a facilitador o creador de condiciones para la libre acción de la empresa privada*” (Pradilla en Brand, 2009, p.298); aumentan también, las presiones en las economías subdesarrolladas de América Latina por parte de la potencia estadounidense, pues su incursión en la competencia neoliberal, requiere la apertura de fronteras de sus vecinos más cercanos y el desbloqueo de candados para poder disponer, bajo el cobijo de tratados y acuerdos comerciales, de los recursos que territorialmente dotan de propiedad a estas naciones.

Todas esas tendencias propias del modelo neoliberal, se dan en un clima de sucesos bélicos⁸ y crisis⁹, que siempre han sido la antesala de cambios en el orden mundial y de la imposición de formas ideológicas, al mismo tiempo, dichos sucesos se dan por las necesidades de la producción y la lucha de las diversas clases sociales por cómo debe ser apropiada y distribuida la producción.

En la historia de la humanidad, han sido las crisis del modo de producción predominante las que han dado lugar a la emergencia de nuevos modos de producción y a la resistencia de los antiguos modos por mantener su predominancia, todas estas luchas no se dan en el plano

⁸ El Golpe de Estado de 1973, contra el Gobierno de Salvador Allende en Chile; la invasión a Iraq entre 2003 y 2004, con la consecuente imposición de medidas privatizadoras y liberadoras del mercado.

⁹ Las crisis fiscales de 1975 y 1976 en varios países como Gran Bretaña.

abstracto, sino que son las clases sociales quienes las llevan a cabo a través de distintos medios (entre ellos los conflictos bélicos).

Las clases sociales además de confrontarse entre ellas, tienen conflictos internos pues no son homogéneas, no todas se apropian de lo producido en la misma magnitud, ni de la misma manera. Esta situación se expresa a nivel internacional en las diferencias de política, las negociaciones, las alianzas, los tratados, en pocas palabras, en el quehacer político, pues éste es uno de los espacios de la disputa por la predominancia. Pero también, cuando las contradicciones y pugnas no son resueltas en este espacio, se hace uso de las armas y se presentan la coerción, la represión, el genocidio, la guerra, las invasiones.

Esta investigación dedica su observación y estudio en los siglos XX y XXI, momentos en que el modo de producción capitalista ya es predominante a nivel internacional. En ese contexto, cuando las luchas aún se mantienen en un nivel aparentemente pacífico o diplomático, son al interior de las mismas clases sociales y no pretenden cambiar el modo de producción predominante, surgen los “diferentes modelos económicos”, que son la respuesta a las nuevas necesidades de la producción y su desarrollo, pero al mismo tiempo, a cómo será repartida la ganancia entre las divisiones de la clase dominante.

La historiografía de la economía dentro del modo de producción capitalista a partir de los diferentes “modelos económicos”, además de presentar la evolución y necesidades de la producción a las que responde cada uno de esos modelos, presenta la distribución de la ganancia capitalista entre los distintos sectores que conforman a la clase social dominante y cuál de éstos se apropia de una porción de mayor magnitud. Al mismo tiempo, dichos modelos sintetizan las conquistas alcanzadas o perdidas por las clases que no son dominantes.

Los modelos económicos sintetizan y simplifican en un esquema de funcionamiento toda la complejidad de la realidad social a la que dicen responder, dicho esquema dicta la dinámica económica y qué papel juega cada parte de la sociedad (Gobierno, empresariado, personas que trabajan, hogares), también promueven una serie de valores y una doctrina aplicada e impuesta en cada ámbito, lo que también lleva a la imposición de una ideología que justifica al “modelo económico”, esto provoca la pretensión de algunos académicos y gobiernos de ajustar la realidad a los modelos.

Para la visión *gerencialista*, los “cambios de modelo” (y la existencia de éstos) se debe a la obsolescencia de los modelos precedentes y a que su formulación se hizo para tiempo pasado, la realidad presenta nuevos retos impulsados por la innovación tecnológica y por los cambios demográficos. Así, la sociedad y sus componentes deben adaptar desde su forma de vida, hasta la de pensamiento y principios.

La postura *redistributiva* ve generalmente en los modelos económicos una imposición exógena que va de naciones que tienen un mayor desarrollo económico (en términos capitalistas) a las que tienen uno menor, y, por lo tanto, ajena a la realidad y las necesidades de esas naciones, que se denominan emergentes o subdesarrolladas, por ejemplo, las de América Latina. Esta visión está centrada en la desigualdad generada por la dinámica económica del capitalismo y la rapiña que históricamente se ha practicado, de la metrópoli a las colonias en un momento, y en otro, de las naciones más desarrolladas a las menos desarrolladas. Ubica la existencia de clases sociales, pero las dota de un carácter nacional y las divide a partir de ese criterio y no por la magnitud de sus capitales (en el caso de la clase dominante) o capacidad de acumulación.

De lo expuesto, se deduce lo siguiente: se habla de diferentes modelos económicos, pero éstos son propios de un modo de producción predominante y común, en el caso de este documento es el capitalista; el cambio de modelo económico, no implica un cambio en el modo de producción, ni en las formas de apropiación predominantes; un “cambio de modelo” se da debido a los ajustes hechos al interior de la clase dominante, entre las diversas porciones que la componen, también por las luchas dadas por las clases que no son dominantes y se concretan en derechos obtenidos, en la perspectiva crítica, se pueden traducir éstas conquistas en ganancia arrebatada a la clase dominante; los cambios de modelo tienen como antecedente un conflicto bélico, una crisis o la imbricación de éstas.

El “modelo neoliberal” según Harvey (2007) inició su camino por diversas naciones desde 1970 y hay tres sucesos políticos y económicos que resultan fundamentales en el sendero de su ascensión: el inicio de la apertura comercial de China en 1978 a cargo Deng Xiaoping, el vuelco de la política monetaria de la Reserva Federal estadounidense para combatir la inflación, sin importar las consecuencias, encabezada por Paul Volcker apoyado posteriormente por el nuevo presidente Ronald Reagan quien añadiría políticas para menguar el poder obrero, aumentar el poder financiero y quitar reglas a la extracción de recursos, la industria y la

agricultura; y el triunfo en 1979 de Margaret Thatcher como Primera Ministra de Gran Bretaña con el compromiso de someter al sindicalismo y acabar con la tendencia inflacionaria (Harvey, 2007).

Estos hechos, de fondo continúan con las políticas dirigidas per sé por las necesidades del modo de producción capitalista, pues están ceñidas a la fórmula clásica de priorización de la ganancia y reducción de la acción política obrera para no afectar a la generación de plusvalía, la “novedad” del modelo radica en revitalizar y darle aires innovadores a un elemento inherente y necesario para la producción capitalista, lo que Marx y Engels llamarían “libre concurrencia” [Miseria de la filosofía (1846), Manifiesto del Partido Comunista (1848), Trabajo Asalariado y Capital (1849), La llamada acumulación originaria en Crítica de la Economía Política (1867)], que en la visión neoliberal sería expuesto como la supremacía del “libre mercado”.

Esto contrastaba y se asumía como diferente del modelo antecesor inmediato que era aquél que priorizaba la intervención y el proteccionismo estatal: el Estado de Bienestar Keynesiano. Mismo que se ocupaba en la provisión de derechos sociales a la población, manteniéndola disponible y apta para la producción capitalista. Es aquí donde se puede observar el fondo común de los modelos económicos dentro del modo de producción capitalista, pero con cambios en el papel del Gobierno y el del mercado conformado por los empresarios privados.

1.3 La imposición del modelo neoliberal en un México de crisis

Autores como Jaime Cárdenas (2017) no asumen la existencia de un Estado Benefactor o de Bienestar en México, sin embargo, hablan de un Estado Social que surge desde la inclusión de los derechos sociales no sólo a nivel nacional, sino por primera vez a nivel internacional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917. Ordoñez (2012) retomando a Rubio Lara (1991) habla de su reconocimiento junto con la Constitución de Weimar de 1919, *“como uno de los primeros ordenamientos del mundo que formularon un modelo alternativo al Estado liberal de derecho, es decir el Estado social de derecho”* (Rubio Lara en Ordoñez, 2012, p.213).

Jaime Cárdenas (2017) sostiene que el Estado de Bienestar proviene del Estado social implantado en algunos países europeos en las dos últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, el *“Estado de Bienestar es una forma desarrollada y calificada del Estado Social”* (Cárdenas, 2017, p.70). Sin embargo, no hay elementos formales que permitan afirmar que en

México se logró el desarrollo hacia ese tipo de Estado, a pesar de ello, hay trabajos como el de Herrera Tapia (2009) que han identificado programas y planes en algunos sexenios que pueden considerarse propios de un esfuerzo por lograr un Estado Benefactor, como la Comisión Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Gerardo Ordoñez (2012) reconoce el respaldo legal a la intervención estatal en la economía (que aparecería después en la base documental del Estado de Bienestar Europeo: La Constitución de Weimar de 1919), plasmado en la Carta Magna de 1917, para proteger el interés nacional a través de la protección de los derechos laborales, distribución de recursos naturales como la tierra y el agua, regular el emprendimiento de negocios y adquisición de propiedad (Ordoñez, 2012), además de la provisión de educación a la población y la salud preventiva. Sobre esta base, el gobierno mexicano generó política social y programas como los mencionados PIDER, CONASUPO y SAM que *“tendieron puentes con algunos de los elementos constitutivos de los Estados de bienestar surgidos en la segunda posguerra”* (Ordoñez, 2012, p.214).

La planeación es otro de los elementos que han constituido esos “puentes” en la historia del gobierno mexicano con el Estado de Bienestar, pues el artículo 26 constitucional asienta la existencia de un *“Sistema Nacional de Planeación, el cual tiene como objetivo lograr un crecimiento económico que impacte en el empleo y sobre todo logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país”* (Coquis, 2015, p.187). Por esa razón se considera como otro antecedente a las políticas de Estado Benefactor la *“Ley de planeación General de la República de 1930, la cual se puso en práctica con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas (1934-1940)”* (Herrera, 2009, p.12).

En el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas se identifican políticas económicas, desde el análisis del historiador Alan Knight (2008), guiadas por el Estado de Bienestar Keynesiano con el resultado de una economía saludable, reactivada con una visión social como el reparto ejidal, estimulantes del consumo y beneficiosas para la industria dado ese estímulo (Knight, 2008).

Según Piña y Hernández (2010), la política social en México desde 1940 hasta 1970, periodo que comprende los sexenios de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se volcó a ser *“ocupacional”* (Piña

y Hernández, 2010, p.50), como parte de la política de industrialización por sustitución de importaciones, se reflejó mayormente en el empleo de la población urbana y medidas de apoyo como precios de garantía al consumo, uno de los problemas identificados fue un abandono relativo al campo a pesar de que se realizó una reforma agraria (Piña y Hernández, 2010), así también se dejó a la deriva a sectores de trabajadores en términos de la distribución. Estos problemas de distribución se hicieron patentes con el “*movimiento ferrocarrilero en 1959, el de los médicos en 1964 y años más tarde el estudiantil en 1968*” (Piña y Hernández, 2010:49).

En el periodo de gobiernos comprendido de 1940 a la entrada neoliberal en 1982, Herrera (2009) identifica como programas del Estado Benefactor la creación de: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), en 1962; el Programa de Inversiones Para el Desarrollo Rural (PIDER), en 1973; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), 1977; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), 1980; el Programa Nacional Alimentario (PRONAL), 1983; el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), 1983.

Desde los años 70 en México, durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, las relaciones con los organismos económicos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) jugaron un papel determinante en la economía nacional, es Luis Echeverría el que inicia los tratos y firma una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para cambiar la política económica, compromiso que se extiende hasta el sexenio siguiente. La desregulación al capital bancario, que decantó en la nacionalización de la banca dada la falta de control en el manejo de las divisas, también fue parte de la injerencia del FMI, junto con la recomendación ante la crisis de 1982 de ajustar la economía, entre lo que se contemplaba una reducción en el gasto social.

Estos sucesos son los que dan paso al fin de los visos de Estado Benefactor y sus programas en México, es el viraje y apertura a dejar de controlar a la población a través de los montos salariales, pues comenzaría una era en la que una parte considerable de los mexicanos ni si quiera tendría empleo; era momento de transferir a las entidades privadas la responsabilidad estatal en la provisión de derechos sociales y ejercer el control a través de la posibilidad de sobrevivencia dejada a los designios del libre mercado.

Es posible identificar varios programas que se han enunciado como parte de ese “puente” con el Estado Benefactor en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). En esos tres sexenios se inician los acuerdos con los organismos internacionales promotores de la supremacía del libre mercado, más no una apertura total a dichas políticas, la entrada del neoliberalismo a México, así como su consolidación en todo el mundo, es un proceso. Sucede en el mismo caso del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, donde ya hay una dirección clara hacia el neoliberalismo, sin embargo, aún perviven programas del Estado Benefactor. Entonces, se consideran a los programas COPLAMAR, SAM, PRONAL y PRONADRI como programas de transición entre una el Estado Benefactor y el Estado Neoliberal.

Se propone hablar de programas “propios” del neoliberalismo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el programa Nacional Solidaridad (PRONASOL). Este es el momento más representativo en el que finalizaban políticas fuertemente regidas por la inclusión en la actividad económica de los derechos sociales, promovida por la intervención gubernamental y sus programas, era el fin de los atisbos de Estado Benefactor en México.

Finalizaba una época que buscó corregir los problemas de distribución que estaban estallando en movimientos sociales a finales de la década del 60, una política con la que se crearon instituciones de crédito y estímulos al consumo de los trabajadores como “...*el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.*” (Piña y Hernández, 2010, p.50).

En 1988 en México, fue impuesto el paradigma de programas sociales acorde a las necesidades del modo de producción capitalista en su forma neoliberal, los cuales se caracterizan por la selectividad en los apoyos (monetarios y en especie), la focalización sobre los sectores más empobrecidos; programas tendientes a la reproducción y capacitación de fuerza de trabajo flexible y adaptable a diversas labores (según lo requiera la fracción dominante del capital), lo cual sería llamado más adelante “desarrollo de capital humano”; programas con asesoría y abierta injerencia de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), participando también en el financiamiento de los

programas, el BID desde 2002 y el BM a partir de 2009 (González y Triano, 2019; Yaschine, 2019).

En la **Tabla 1.1** se pueden observar las diferencias entre los programas resultantes de políticas del Estado Benefactor y los programas que emergieron bajo la política neoliberal. Son 6 de las diferencias más destacables, unas se dan en el tipo de subsidios, que en el caso del Estado Benefactor eran generalizados y bajo el neoliberalismo pasaron a ser selectivos. Se incluye también el nivel de incidencia gubernamental, las acciones realizadas por el Gobierno a través de dichos programas y cómo recaen en la población, así como su financiamiento.

Tabla 1.1

Diferencia entre los programas del Estado Benefactor y programas del Estado Neoliberal

Programas de Estado Benefactor	Programas de Estado Neoliberal
*Subsidios Generalizados (Subsidio a precio de la tortilla para toda la población)	*Subsidios Selectivos (LICONSA, leche con precio subsidiado a personas con menores ingresos en población rural y urbana)
*Incidencia simultánea en micro proyectos y macroproyectos (Nivel comunitario y nivel nacional).	*Preocupado por mejorar capacidad adquisitiva de los grupos más pobres.
*Intervencionismo estatal en cadenas productivas de mercancías de primera necesidad y apoyo al consumo de las mayorías (como el Sistema Alimentario Mexicano)	*Acciones para "capacitar al capital humano" y pueda enfrentar la competencia económica.
*Estímulos a un producto que es de consumo general.	*Estímulos directos a una población objetivo.
*Acciones generalizadas a toda la población.	*Acciones focalizadas en hogares pobres.
*Diseñados y financiados por el Gobierno Federal	*Diseñados y financiados por Gobierno Federal y organismos multilaterales (BID y BM).

*Elaboración propia con información de Herrera (2009). "Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal" y Hernández, De la Garza, Zamudio, Yaschine (2019). "El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación"

CAPÍTULO 2

2. MARCO TEÓRICO

Hay varios ejes sobre los cuales se puede construir el Marco Teórico para este trabajo, pues los conceptos que están cruzados pueden ser estudiados en diversas direcciones y desde diversas disciplinas.

Se tienen los conceptos base que son los programas sociales, la política inmediata que los genera que es la política social y el conjunto general de acciones de las que provienen, que es la política pública. También está la forma del modo de producción capitalista dentro del que se dieron los programas sociales que se están estudiando, el cual es el neoliberalismo, así como las otras formas que lo antecedieron que es el Estado de Bienestar y el Estado Liberal de Derecho.

Cada uno de estos tipos de Estado tiene un antecedente de los programas sociales y una teoría que los sustenta o tiene programas sociales más su base teórica. En este conjunto de teorías, se consideran también las que conceptualizan al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública, pues éstos son parte de la sociedad y de la economía que definen, en distintos niveles de influencia, a las políticas públicas, sociales, programas sociales o sus antecedentes, en caso de que aún no existiera el término, por el momento histórico según el que se esté hablando.

Cada uno de los conceptos mencionados, estará explicado por las tres posiciones teóricas que se ponen a discusión en este trabajo, que son la gerencialista, redistributiva o marxista; si la posición teórica aún no existiese, por el momento histórico del que se habla, se remite a cómo trataba ese concepto, la teoría antecedente a dicha posición.

El orden propuesto, es siguiendo la guía histórica del marco contextual, la cual empieza por el Estado liberal de derecho, continúa al Estado Benefactor y termina con el Estado neoliberal. La exposición dentro de cada división teórica y temporal, irá desde el concepto más amplio o abstracto, hasta el más concreto. Iniciando con la conceptualización de Estado, después Gobierno, Administración Pública, para aterrizar en la política pública, la política social, el programa social y sus componentes. Con esto, se toma a los programas sociales [PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES, PROSPERA] como objetos concretos de estudio, provenientes de la complejidad estatal y en relación con la totalidad de la sociedad.

Una vez teniendo ese desarrollo teórico, se plantearán y discutirán los conceptos teóricos sobre los que están basados los programas sociales de combate a la pobreza estudiados, PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES y PROSPERA, pues éstos conceptos son el sustento de su paradigma.

Se revisan diferentes posiciones teóricas que han prestado atención al problema del paradigma en los programas sociales, pero, la posición teórica de la investigación, está planteada desde la concepción del materialismo dialéctico, postura filosófica con un punto de mayor visibilidad en Europa a mediados del siglo XIX, con los trabajos de Marx y Engels, quienes la sintetizaron con los principios teóricos y metodológicos de la lucha de clases y de la revolución proletaria.

De las elaboraciones teórico-políticas de la postura marxista se retoman teorías como la del Estado (1869 y 1884), asumida en este trabajo como marco general para estudiar y discutir con las demás teorías, acerca de las instituciones estatales, gubernamentales y todo lo que generan para llevar a cabo su función dentro del modo de producción capitalista, la evolución de éstas y la teoría específica que las sustenta, en conexión con las transformaciones sociales y económicas suscitadas en el periodo 1988 – 2018 en México.

Para conocer cuál es el paradigma de los programas sociales estudiados en el periodo de predominancia neoliberal, hay que partir de sus características, sus objetivos concretos, su ejecución y sus resultados. Es necesario analizar cuáles fueron los basamentos teóricos y quiénes los diseñaron, así como las reacciones que generaron desde la academia y la política. Dicho análisis se hace desde la posición teórico-política marxista, pero considerando que la teoría en la que están basados los programas sociales y la política que los generó, así como las críticas a las que fueron sometidos, son de posiciones teóricas muy distintas, las cuales, se han decidido reunir en la tesis bajo el nombre de posición *gerencialista* y posición *redistributiva* o de *estado benefactor*.

2.1 El concepto de paradigma

Cuando se habla de concepto en este trabajo, se refiere a la generalización y representación que se hace de objetos, acciones y relaciones presentes en la realidad, lo cual se expresa mediante palabras o términos; para conceptualizar al paradigma se han generalizado acciones y relaciones dentro de la academia y la comunidad de pensadores a lo largo de la

historia, estos fenómenos han sido registrados en obras y documentos escritos, de entre los cuales destacan los de Thomas S. Kuhn por prestarle reiterada atención al paradigma, aunque según el ensayo de Ian Hacking (2013), en los registros más antiguos sobre el mismo concepto se encuentra la obra *Retórica* de Aristóteles, la cual es precursora del sentido que Kuhn le da a *paradigma*: algo ejemplar. Sin embargo, se ha decidido basarlo en el trabajo de Kuhn, por ser el más requerido en la academia.

En la obra “La Estructura de las Revoluciones científicas” (2013) publicada en el año 1963, el físico y filósofo estadounidense Thomas Samuel Kuhn enumera una serie de obras científicas que llama “logros” de diversos campos del conocimiento, son considerados así por él en tanto “sirvieron durante algún tiempo para definir los problemas y métodos legítimos de investigación para las sucesivas generaciones de científicos” (Kuhn, 2013, p.114). De estos “logros” señala dos características esenciales que son:

Sus realizaciones carecían hasta tal punto de precedentes, que eran capaces de atraer a un grupo duradero de partidarios alejándolos de los modos rivales de actividad científica, y a la vez eran lo bastante abiertas para dejarle al grupo de profesionales de la ciencia así definido todo tipo de problemas por resolver... *paradigmas*...Al elegir este término, es mi intención sugerir que algunos ejemplos aceptados de práctica científica efectiva, ejemplos que incluyen conjuntamente leyes, teorías aplicación e instrumentación, suministran modelos de los que surgen tradiciones particulares y coherentes de investigación científica (Kuhn, 2013, p.114-115).

No es la única obra donde Kuhn define al paradigma, posteriormente, en 1977, publica “La Tensión esencial”, donde hace precisiones respecto a las interpretaciones hechas sobre el concepto de paradigma y afirma que éste, debe ser una aportación dentro de la comunidad científica de tal calado que logre atraer partidarios y quede abierto a la discusión para plantear a dichos partidarios todo tipo de problemas por resolver (Kuhn, 1982).

Estas características de *paradigma*, denotan la conservación de aspectos generales y profundos en las soluciones a los problemas que se les van presentando a los científicos o expertos en alguna materia.

El *paradigma* provee modelos, no es el modelo en sí, por eso es tan importante entender a éste en relación con los problemas y los criterios tanto para elegirlos como para resolverlos. Así lo expone Kuhn en otro fragmento de la *Estructura* al afirmar que “...una de las cosas que

adquiere una comunidad científica junto con un paradigma es un criterio para elegir problemas, la existencia de cuyas soluciones se puede dar por supuesta en tanto el paradigma resulte aceptable.” (Kuhn, 2013, p.152).

Por lo tanto, al hablar de paradigmas en el ámbito de la economía, la política y el gobierno, hay que recurrir a principios, bases y elementos de los que parten las decisiones y sus consecuencias. La realidad en su movimiento presenta problemas concretos y el paradigma ya ha provisto de criterios a quienes están en posiciones dirigentes o inherentes a toma de decisiones para jerarquizar los problemas y de las características que deben tener las soluciones.

Desde la posición de Kuhn, lo que da vida al paradigma es la comunidad (*comunidad científica* en sus términos), éste pervive, persiste y trasciende en esa comunidad, es proveedor de principios, de criterios y está provisto por quien ejerce dominio en esa comunidad.

Dado lo anterior, en el presente trabajo, se define al *paradigma* como los criterios sobre los que están sostenidas las decisiones en distintos periodos de gobierno, criterios provenientes de modelos alimentados por ese paradigma. Las partes de la realidad observadas para determinar los criterios y características que han trascendido a varios sexenios son las políticas públicas y los programas sociales. Para esta investigación, por lo vertido en declaraciones políticas y documentos legislativos, como en iniciativas elaboradas por el poder ejecutivo federal mexicano, se supone que los 4 programas sociales estudiados – PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES y PROSPERA- provienen del mismo paradigma: el paradigma neoliberal.

En términos de la *Estructura* de Kuhn, el paradigma es el que proporciona los modelos y en una lectura estricta y limitada los paradigmas no podrían verse condicionados por los modelos, dado que los segundos “derivan” de los primeros, pero, en términos sociales, una lectura de ese tipo no permite observar el movimiento y la dinámica de retroalimentación que existe en los diversos aspectos de la realidad, donde la persistencia de un modelo lo trueca en paradigma y este permanece hasta que la misma sociedad empuja a la clase dominante a un cambio del mismo.

Se asume así, que algo paradigmático en ámbitos políticos y económicos como las políticas públicas y los programas sociales debe contener elementos de similitud, transcendencia y persistencia, esto llega a ser paradigma en tanto provee de soluciones y elige los problemas que permiten al sistema imperante y a la clase dominante mantener su posición y su existencia,

en el caso de la política en los periodos estudiados, quien sigue e impone los paradigmas es una fracción de la clase dominante que tuvo el mayor número de representantes en los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial) en los distintos niveles (federal, estatal y municipal), fracción representada en los proyectos políticos agrupados en partidos que se enfrentan en el ámbito del debate público y la competencia electoral.

La fracción de la clase en el gobierno se manifiesta a través de sus decisiones y sus acciones, es decir, a través de sus políticas y programas, los cuales han surgido y cambiado a lo largo de la historia junto con su paradigma. Los gobiernos justifican a través de teoría los problemas que han decidido atender y las soluciones que dan, la revisión de antecedentes teóricos de los programas sociales apoya a responder la pregunta sobre cuál es el paradigma en el que se basaron en México de 1989 a 2018.

2.2 Antecedentes teóricos de los programas sociales en siglo XVII

El conjunto de acciones ordenadas y recurrentes implementadas por un gobierno con el objetivo de proveer de recursos a las personas para apoyar en su subsistencia, es como sucintamente se puede definir al programa social.

Sin llamarse aún ‘programa social’, esas acciones en favor de los pobres, por parte de órganos estatales o gubernamentales, tienen una aparición en occidente, en Inglaterra en 1601, comprendido aún dentro del llamado Estado Absoluto, según Fernández (2007) y Ramírez (2016), aparecen con el “Derecho de Pobres”. Se considera que estas leyes, representan una preocupación estatal, porque se usaban los impuestos para llevar a cabo las acciones. Según los autores mencionados, lo que hace cualitativamente distintas a esas acciones, respecto a la caridad, es la utilización del dinero de los impuestos por medio del Estado.

Ramírez (2016), considerando elementos formales, lo que lo haría cercano a la posición gerencialista, va más allá con sus afirmaciones y considera que el uso de impuestos, en favor de los pobres, en los años del Estado Absoluto, convirtieron a la caridad en política pública, la posición de nuestro trabajo, coincide con Ramírez, en el hecho de considerar los recursos públicos como una característica de las políticas públicas y los programas sociales, sin embargo, por el tiempo del que se está hablando, se considera que aún no se puede hablar de política pública a lo sucedido dentro del llamado Estado Absoluto, pues la política pública se da en el siglo XX, bajo la predominancia capitalista y donde el centro de la política recae en la

democracia burguesa, que permite la participación de capitalistas y gobierno para definir las acciones de gobierno, situación que no podía darse en el siglo XVII, pues aún existía centralismo político de la realeza y el modo de producción se repartía entre el feudal y la emergencia del capitalista, pero la estructura política seguía siendo feudal.

Hablar de política pública, en un contexto Feudal, implica considerar la formalidad, de que el gobierno toma en cuenta a la sociedad, para la definición de las acciones encaminadas al apoyo a los pobres, lo cual no sucedía así desde la visión de Fernández (2007), según él, hubo un desplazamiento y una imposición estatal de la corona inglesa, por sobre la iglesia y las asociaciones privadas que se encargaban de la caridad, y se buscaba corregir la pobreza a través de la incorporación al trabajo y atención de beneficencia a quienes estaban imposibilitados de trabajar, la diferencia entre Fernández y Ramírez, está en que el primero, ve una clara influencia de las necesidades de la producción con la Antigua Ley de Pobres; por su parte, Ramírez, al elevarlo al concepto de “Política Pública” lo trunca, solamente en un problema a resolver que se le presenta a la corona.

Por su parte, Spicker, Álvarez y Gordon (2007) asumen, en un sentido similar al de Ramírez, que la creación de la Antigua Ley de Pobres en Inglaterra es un asunto de política social, saca de contexto el concepto, al transpolar “política social” a la época Isabelina, un momento donde aún no había política pública y por lo tanto tampoco política social, aunque desde luego, esta ley y todas las acciones previas pueden ser tomadas como antecedentes teóricos, pero no se dan en el contexto en el que fue teorizada la política pública y la social. Ahora, respecto a las Leyes para Pobres, estos autores sostienen que funcionaron como mecanismos que buscaban convencer a los pobres de ya no serlo, “disuasivos” les llaman y por otro lado afirman que han sido estudiadas como “políticas asistenciales residuales”, lo que quiere decir que había un sostén de los pobres con lo que la comunidad no utilizaba o el sobrante de lo que las personas que estaban integradas al trabajo requerían para reproducir su vida.

Esta última parte sostenida por Spicker, Álvarez y Gordon (2007), se refuta con la teoría de Fernández, más cercana al materialismo dialéctico, pues, si bien plantea que es la corona, la que determinó unilateralmente la Ley para Pobres, incluyó en su ejecución a las parroquias y a la comunidad y destinaba recursos de los impuestos para llevar a cabo las tareas, por lo tanto, no era de tipo residual.

Por último, Marx (1867), afirma que estas Leyes para Pobres en realidad fueron para responder a las necesidades de la sociedad y del emergente capital, dándole un destino a los pobres que se encontraban en la mendicidad y que no se convirtieran en delincuentes, que atentaran contra la propiedad privada. Es decir, tenían un carácter de contención.

2.3 Antecedentes teóricos de los programas sociales, siglos XVIII y XIX

Partiendo de que los conceptos de política pública, política social y programa social fueron estudiados y creados hasta el siglo XX, en esta sección, que rastrea antecedentes de los programas sociales en la visión política dominante de los siglos XVIII y XIX (visión liberal), se trabaja con conceptos que se considera evolucionaron en la historia hacia los programas sociales pero no eran llamados así, o con conceptos generales sobre el Estado, el Gobierno y la Administración pública y su política de atención a la población en general o la más pobre, pero no se les nominaba “política pública” o “política social”, o se trabaja con hechos que bien entran en la política pública por definición, pero no eran considerados bajo ese nombre, dado que aún no se acuñaba ese concepto en la historia.

Aunado a eso, los programas sociales, son el resultado de todo un proceso que involucra al Estado y al Gobierno, así que se plantea la conceptualización de estas dos entidades por separado, y durante el periodo liberal estudiado y expuesto en esta sección, se busca cómo los conceptualizaban algunos teóricos y si los consideraron por separado, en caso de no haber sido así, buscar la explicación en su teoría.

Las personas en México, en el momento actual del siglo XXI, comúnmente pueden observar que los programas sociales son promocionados, ejecutados y regulados por alguna institución gubernamental. Conocen los objetivos de los programas por diferentes canales de comunicación impersonales (Carteles, folletos, televisión, medios digitales) o personales (promotores y servidores públicos que se acercan directamente a la población para hablar de los programas y sus objetivos); por estos mismos medios se pueden conocer los requisitos para ser beneficiario, así como las reglas para la permanencia.

En todo el proceso¹⁰ de un programa social, están imbricados el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, de los cuales, el control evidente lo lleva el Gobierno a través de la

¹⁰ Que a su vez es la parte final de otro proceso más largo y complejo, que incluye desde la definición de políticas públicas y sociales, hasta la decisión para las herramientas mediante las cuales se harán concretas las políticas, la

Secretaría o Ministerio responsable, lo que no es visible es la presencia del Estado, que tiene un control soterrado e histórico, no sólo sobre lo que al programa concierne, sino también sobre la población que lo recibe.

Durante la predominancia del modo de producción capitalista y su forma política de Estado Liberal de Derecho, la concepción que se tenía de Estado y que, gracias a las migraciones y el comercio mundial, se propagó por algunas colonias bajo dominio europeo, fue la generada en Europa en los siglos XVIII y XIX, que se levantó contra el concepto de Estado Absoluto. Esa concepción de Estado tiene entre sus exponentes a Adam Smith (1776) que desarrolló la propuesta teórica de la libre circulación de las mercancías, en la que más que proponer una forma de Estado, describía la que ya existía y la configuración de éste, a partir de las necesidades de la producción para el cambio, en la que no tenía que poner algún tipo de regulación, más allá de la necesaria para

a) acometer aquellas obras y servicios de interés público que no sean campo de empresas privadas; b) garantizar el orden público y c) garantizar la defensa de la nación en contra de las agresiones exteriores.
(Smith en Cárdenas, 2017, p.38)

En la teoría liberal prevalece la visión de lo que algunos teóricos llaman “Estado Moderno” y que, según el Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa perteneciente a la Secretaría de Gobernación, tiene su aparición en Europa a partir del siglo XIII (SEGOB, 2020) y considera al Estado como constituido por una población, con un territorio y que tiene un gobierno (Cárdenas, 2017).

Cárdenas (2017), que en su obra sostiene una posición redistributiva, pues es crítico de los preceptos que maximizan al libre mercado, plantea que los liberales concebían al Estado, como el garante de las bases para una sociedad que fuera de propietarios particulares, que no dependieran unos de otros, es decir que tuvieran autonomía; dichas bases se lograrían a través de poder hacer contratos de manera libre, sin restricciones a la propiedad ni a la herencia. El

elección del programa como parte de esas herramientas, discusión y diseño de éste y sus objetivos, estimación de presupuesto y recursos materiales, jurídicos e institucionales para llevarlo a cabo, su aprobación, ejecución, evaluación, retroalimentación y corrección en caso de ser necesario.

planteamiento de Cárdenas, pone a la concepción de Estado que tenían los liberales, como sujeta a los designios mercantiles y productivos.

La caracterización, donde se afirma que el Estado en Smith, es puesto al servicio del mercado, es refutada por Botticelli (2018), por considerar que vacía el planteamiento liberal sobre el Estado, él habla de Adam Smith en dos momentos de su quehacer teórico, en un primer momento, identificado con la publicación del texto de Smith *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, publicado en 1896 pero recoge reflexiones de los años 1763 y 1764, ahí Botticelli ubica a un Smith teórico del concepto Estado donde el comercio es la expresión de los intereses individuales, intereses que están reunidos en la sociedad.

Smith pone énfasis en el papel de la policía como garante y vigilante del comercio, ésta procurará la baratura, el bienestar, atenderá a las diferencias entre el valor natural y el precio, todo en favor del comercio, pues este acrecentará la cantidad de productos, traerá opulencia, diversificación de oficios, también servirá como prevención de delitos. Pero desde ahí se vislumbra el límite que Smith piensa debe tener la actividad gubernamental dentro de la actividad económica, pues dice que un sobredimensionamiento del control estatal sobre el comercio “entorpecería el desarrollo de la dinámica social” (Botticelli, 2018, p.69).

Botticelli afirma que hay un segundo momento de Smith, aquel que está marcado por la aparición de la obra *La Riqueza de las Naciones* (1776). A partir de su obra cumbre Smith deja de subordinar la economía a la vigilancia de la policía, como lo hizo en los primeros planteamientos, para dar paso y asentar que el control administrativo debe quedar sujeto a la producción económica de riquezas, así como las funciones del Estado deben estar enfocadas a las tareas de protección de peligros externos e internos además a la habilitación de infraestructura, actividades tendientes a garantizar y facilitar el comercio.

Botticelli, señala que para Smith no hay una distinción entre Estado y Gobierno, de hecho, Smith enumera otros términos como Soberanía e Instituciones Públicas, para nombrar a la entidad que interviene en la organización de la sociedad, según Botticelli, para Smith esas son divisiones semánticas. Sin embargo, al revisar directamente algunos trabajos de Smith como *Teoría de los sentimientos morales* (1759) o *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), se puede observar, por ejemplo, en la primera obra señalada,

una concepción de Estado sin usar ese término, al hablar de valores compartidos en sociedad, los cuales parten de cada individuo.

Smith también habla de instituciones como la familia donde se promueven y se enseñan esos valores, tendientes a la defensa y promoción de la libertad individual; respecto al Gobierno, al cual nombra indistintamente con ese término o el de Estado o Poder Político, lo caracteriza como un límite a la libertad individual, un garante del orden; un aumento de poder o influencia de éste, será en detrimento del individuo y su libertad.

Esta falta de distinción entre Estado y Gobierno en Smith, se da, debido a la concepción que tiene de la sociedad, como la suma de voluntades, también de acciones individuales, por lo tanto, el gobierno, aunque lo formen personas de esa sociedad, se constituye como algo ajeno a ellas, que sólo las controlará o limitará. Smith no llega a visualizar que hay una coincidencia entre sociedad y gobierno, que ambas marchan juntas por mantener la propiedad privada y que esos valores compartidos por la sociedad, promovidos desde la familia, son parte del Estado; también están presentes en el quehacer gubernamental, pero Smith, ve todo lo contrario, ve que el Gobierno o, en sus términos, el Estado o Poder Político, al concentrar el poder atenta contra la propiedad privada de los individuos.

Las bases teóricas asentadas por Smith en el Estado Liberal de Derecho, que provienen de hacerle frente a la predominancia de una figura gobernante en cualquier ámbito (economía, gobierno o iglesia) tuvieron su correspondencia en teóricos como Locke, que proponían un Estado protector del individuo y promotor de su libertad a través de una relación contractual, donde la voluntad individual de las partes se manifestara.

Cárdenas (2017), pone como la base filosófica, y por lo tanto la que tendrá su impronta en la base teórica del Estado liberal de Derecho, a la ilustración y al iusnaturalismo, donde se considera que el derecho individual es previo a cualquier otro y por lo tanto debe estar por encima de los demás; la parte ilustrada es la que prioriza la razón y la decisión individual. Estas bases son las que configuran las tareas y naturaleza del Estado para los liberales.

En realidad, la base teórica respecto al Estado en el liberalismo, está en la permisión sin trabas de la economía, la libertad individual para poder producir y para poder realizar contratos de producción que permitieran la compra-venta de fuerza de trabajo y la legalidad en la que

estaba enmarcado todo el quehacer para los ocupantes de cargos gobernantes, así como la imposición de límites a estos.

El filósofo John Locke se encuentra entre los autores clásicos de la corriente liberal que más desarrollan las bases teóricas para caracterizar al Estado. Locke, realiza planteamientos donde se observa la unidad en el Estado, que incluye a la sociedad que desarrolla su actividad y su vida en una demarcación o un territorio determinado, ese territorio también es constitutivo del Estado.

El territorio y la sociedad, son defendidos por algo que Locke llama, en un primer momento, “poder político”, que es el poder de dictar leyes respaldado por la posibilidad de establecer una pena de muerte, esta capacidad siempre está reconocida por la sociedad. En esta descripción de Estado de Locke, se nota la similitud de los elementos constitutivos de éste con los de Estado Moderno: población, territorio y gobierno.

Locke, plantea como bases teóricas del Estado en el liberalismo, la perfecta igualdad y la razón, ambas provienen del estado natural, aquél en que se encuentran los primeros seres humanos en la tierra. Esta perfecta igualdad, que es, asumir que todos los seres humanos tienen las mismas posibilidades y no hay quienes estén subordinados, confiere a cualquiera, la capacidad de castigar a otro, en virtud de mantener la igualdad y que tampoco se atente contra la libertad y la integridad de otros seres humanos. Para determinar y evaluar el nivel del castigo, está la razón, que, por la igualdad, asiste a todos los seres humanos y no los llevaría a hacer cálculos injustos donde predomine la pasión, que en Locke aparece asociada a la irracionalidad, por eso, busca que ésta no sea la que impere en la determinación de un castigo justo.

De lo anterior, se desprende, respecto al concepto de Estado en el liberalismo, que, en él impera la igualdad entre los seres humanos y por lo tanto cualquiera puede determinar las leyes, e incluso, castigar el incumplimiento de éstas, que en algún momento se constituiría en el “poder político”, basado en la posibilidad de aplicar “pena de muerte” a quien incurra en faltas. Ese poder político, tiene una identidad con lo que actualmente ubicamos como gobierno, que, asumiendo que todas las personas provienen de un estado de perfecta igualdad, permite que cualquier integrante de la sociedad sea parte de él.

Respecto al mencionado suministro de castigo, se observa un halo económico referente a la igualdad, pues dice que el castigo debe ser proporcional a la falta, es decir, la persona debe

recibir lo que dio, a esto Locke le agrega un plus o un extra que debe de ser para generar un sentido de abstinencia a delinquir, previniendo la reincidencia. En esta igualdad se observa una correspondencia entre justicia y cambio de tipo económico, pues establece un criterio de cuantificación de daños y un castigo proporcional, más un extra, estableciendo una relación análoga al cambio–pago, donde la igualdad es primordial, pues no se debe pagar menos de lo que se ha entregado a cambio.

A partir de los derechos individuales y naturales de castigar un crimen para contenerlo y de prevenir la reincidencia, Locke, va construyendo funciones de instituciones que poseen ‘Derecho común’ (en el caso que estamos ejemplificando, el derecho común para castigar) y la ejecución de la ley es sobre los bienes públicos y para protegerlos.

Locke, con respecto a los castigos, habla del Estado como aquel que acota las penas, es el límite del castigo. Sin embargo, también plantea que, en el estado natural, cuando un humano injuria o daña a otro, abre la oportunidad a pasar y permanecer en un estado de guerra, pues en la búsqueda de saldar el daño y hacer que pague quien lo hizo, según Locke, la víctima tendría derecho a infringir un daño similar y el plus que previene que se vuelva a cometer, sin embargo, para Locke, alguien que agrede pretende tener bajo su poder a la persona agredida y esto no cesa con la represión ejercida por el daño cometido, entonces, se entra en estado de guerra, tanto por la pretensión de dominio de la parte agresora como la permanente defensa y ataque de la víctima.

Para evitar el estado de guerra, los seres humanos deciden ponerse en lo que Locke llama un estado de sociedad, una vez que abandonan el estado natural. Deciden la existencia de una figura de autoridad que puede surgir de cualquier persona consciente y asistida de razón, dado el criterio de igualdad, proveniente del estado de naturaleza, esta autoridad es la que pueda encargarse de una reparación y que los seres humanos en litigio puedan apelar a él.

Cuando Locke habla expresamente del Estado, lo plantea como el que alberga en su seno el establecimiento del poder legislativo, que será el único poder bajo el que se pondrá el ser humano en sociedad y esa será su libertad en sociedad.

Tanto en Locke como en Smith, observamos que el Estado incluye a la sociedad, una demarcación territorial y el poder que la regula. La visión teórica del liberalismo, al

conceptualizar el Estado (aunque no se refiera a él con este término), se refiere a todos los componentes de la vida organizada y productiva, dentro de un espacio territorial. El Estado es toda institución reconocida por las personas que comparten vida, bajo las mismas leyes, por eso el Estado, comprende sociedad, el territorio donde se ubica y el gobierno que administra, el Estado para la teoría liberal es toda la vida pública de las personas que se encuentran bajo la misma ley.

El Gobierno para los liberales, es la parte del Estado que administra todos sus recursos, sin importar el carácter que éstos tengan, sean jurídicos, de fuerza pública, económicos, territoriales, todo eso lo administra a través de las leyes. Una característica fundamental de la concepción liberal sobre el gobierno, es que no se encuentre centrado en una sola persona, por eso el liberalismo apuesta a los órganos colegiados y de representación, como los parlamentos y también de ahí deben emanar las leyes que rigen en la sociedad.

Respecto al gobierno, Locke señala, ejemplificando con el hecho de los castigos, que los humanos no deben ser jueces de su propia causa, pues se dejarían llevar por sus pasiones, entre otros motivos, que pueden nublar la razón, por eso considera que es necesaria la existencia de los gobiernos.

Según Bracamonte (2002), para la teoría liberal hay una clara diferencia entre el individuo y su gobierno, los liberales enfatizan en la distinción entre la esfera pública y la esfera privada y con el aporte de Locke, cualquier ciudadano puede constituir ese gobierno. Sólo que cambia su carácter de ciudadano al convertirse en gobernante y dedicar sus decisiones no sólo a su visión individual sino a la del completo de los individuos.

Para la visión liberal, el gobierno es la representación de los individuos de la sociedad que se ocupa de administrar al Estado, entendiendo al Estado como la vida pública de los individuos y las instituciones que existen para organizar y llevar a cabo esta vida, entre las que se encuentra el gobierno. El Estado para esta visión es la sociedad de individuos organizada en instituciones para llevar a cabo la vida pública y el gobierno es el que administra y regula el funcionamiento de esas instituciones.

Se ha buscado, cómo caracterizaban al Estado y al Gobierno Smith y Locke en sus obras, sin embargo, en ninguno de los dos autores clásicos del liberalismo, se encuentra una diferencia precisa o explícita de uno u otro, pero en su exposición y su vasta teoría, sí se notan

diferenciadores entre las diversas entidades en las que están organizadas las personas, en su vida cotidiana y las que condensan decisiones colectivas a través de diversos representantes, donde hay una separación entre la entidad que controla el actuar y las personas con sus valores e instituciones que los promueven.

Con los ojos del presente, es sencillo identificar con el Gobierno a la entidad que controla y regula el actuar de las personas; y a la sociedad, sus valores e instituciones que los promueven, con el Estado. En el contexto del auge liberal, donde toda la teoría y la ciencia se levantaba contra el centralismo de la realeza y contra la negación de la razón, se asumía que todo lo que establecía un control era ajeno a la sociedad y al individuo. Eso podía ser Estado o Gobierno, excluyendo a la sociedad de esas tareas, cuando la sociedad forma a una de esas entidades, la del Estado y comparten funciones: la de garantizar la división en clases sociales y mantener la propiedad privada sobre los medios de producción.

La diferencia radica en el papel jugado dentro de esa función, pues el Estado es más amplio y comprende varias instituciones que van desde la justificación de la existencia de la propiedad, hasta la coerción. Por su parte, el Gobierno, se dedica a la administración de recursos y al control de la sociedad, también en pro de esa propiedad privada y es la parte del Estado que tiene legitimidad de aplicar la coerción.

Durante la predominancia del Estado liberal de Derecho, los teóricos más célebres no consideraron elementos suficientes, para concluir que había algo que permanecía tanto en el Estado como en el Gobierno, ya fuera en la predominancia absolutista o en la liberal: la propiedad privada y más específicamente la propiedad privada sobre los medios de producción, que provoca una sociedad dividida en clases sociales. Lo que cambió en la historia, fue la forma de apropiación de lo producido y del excedente que privaba sólo para algunos miembros de la sociedad, ahí es una de las diferencias entre el Estado Liberal y el Absoluto (en el Absoluto era el tributo y en el Liberal la plusvalía) y que trajo como consecuencia el cambio en la forma de gobernar.

Los teóricos liberales, al relacionar predominantemente el control con el absolutismo y predominantemente lo individual con la libertad, no vieron que en la sociedad y en las instituciones fuera del gobierno, también se ejercía control para mantener los estratos sociales derivados de la propiedad y en esta coincidencia se encuentra el punto que permite relacionar al

Gobierno con el Estado y ver su diferencia; esa diferencia es que el Estado son todas las instituciones dentro de la sociedad que la mantienen dividida en clases sociales a partir del aseguramiento de la propiedad privada sobre los medios de producción y el Gobierno es esa parte del Estado, encargada y legitimada para administrar recursos y aplicar la fuerza con el mismo fin respecto a las clases sociales y la propiedad privada sobre los medios de producción.

Los conceptos que se localizan en Locke y la visión liberal, desarrollados en el seno del Estado, son: individuo, libertad, igualdad, razón, propiedad y trabajo, todos ellos se interrelacionan y dan paso a una explicación del funcionamiento de la sociedad y cómo ésta se mantiene en pie, pero algo que interesa particularmente a esta investigación es que también, dan una explicación sobre la pobreza y la desigualdad.

La visión liberal dice que los seres humanos tienen derecho a apropiarse de todo lo que hay en la naturaleza, esta apropiación de la naturaleza se da mediante el trabajo; esta visión acepta que el trabajo modifica los productos de la naturaleza. Por ejemplo, en el caso de la tierra, al hacerlos productivos logran aumentar la cantidad de suministros que hay en ellos, los duplican o los cuadruplican, todo eso, aceptan, que es obra del trabajo humano, y quien lo está realizando tiene derecho de apropiarse lo que produce.

Hay un límite de apropiación para la visión liberal, está marcado por dos niveles: el interno y el externo. El interno es donde lo apropiado sea únicamente la cantidad que los individuos necesitan para vivir y que garantice el nulo desperdicio de lo apropiado; el externo es aquel que permite la apropiación a un nivel tal que no comprometa la resolución de las necesidades de apropiación de los otros individuos de la sociedad.

De la idea de los límites a la apropiación, proviene una de las funciones del Estado, que es aceptar la propiedad, pero establecer límites a ésta, ahí, está presente la sociedad en instituciones organizadas que no son el gobierno, pues las necesidades se manifiestan a través de las necesidades de las familias, ahí hay un ejemplo de institución del Estado ajena al gobierno.

La visión liberal plantea que la invención del dinero, abrió la posibilidad de apropiarse sin trabajo de recursos como la tierra y poder adquirir dinero por ella, aunque ésta se mantuviese improductiva, piensan que esto rompe el estado de naturaleza que hay entre los seres humanos, pues se puede tener propiedad sobre tierras sin trabajar y deja de privar el derecho de

apropiación, determinado por la necesidad y queda sujeto a la ambición. Es uno de los primeros planteamientos respecto a la pobreza.

La visión liberal expuesta por Locke, también atribuye a la falta de trabajo y de esfuerzo individual, que algunos individuos y en consecuencia algunas regiones completas, como las de América, tengan pobreza e improductividad de sus tierras, pues afirman que no basta con que tengan abundancia de recursos, sino que requieren trabajar para hacerlas productivas, he aquí uno de los planteamientos teóricos que se elevan a grado ideológico en el liberalismo y que sigue vigente en el siglo XXI.

Se observa entonces que, para la visión liberal los seres humanos provienen de un estado de naturaleza, que es primigenio, dicho estado, es aquel donde todos son iguales y están dotados de razón, sin embargo, cabe la posibilidad que unos humanos deseen establecer propiedad sobre otros, lo que los llevaría a un estado de guerra, manifestado por el perjuicio que pueda ejercer una persona a otra.

Si hay deseo de perjuicio y por lo tanto de dominación, no son los humanos involucrados directamente los que requieren de juzgar la situación, pues eso implicaría juzgarse a sí mismos. Es aquí donde acuerdan establecer un estado social y se hace necesario un gobierno, que administre la justicia, junto con muchos otros recursos del Estado, para que la vida entre los individuos pueda llevarse a cabo. El Estado, desde esta concepción, se define como todas las instituciones de la vida pública de la sociedad y se puede observar desde cómo se establecen las necesidades, hasta los límites, ya que son las familias las que se encargan de eso, pero también el gobierno, las leyes, los organismos de individuos que no son gobierno, etc.

Para poder llevar a cabo la resolución de necesidades de los individuos en sociedad, se requiere del trabajo. Que cada individuo trabaje le da el derecho de poderse apropiar del producto de ese trabajo, con el límite de sólo apropiarse lo que necesite y el residuo de esto pueda ser aprovechado por el resto de la sociedad. También, lo que cada individuo se apropie no puede ser en perjuicio del resto de individuos, en este establecimiento de límites, el Estado es el que tiene la palabra. Así, protege la propiedad privada, a la cual, según esta visión, tienen derecho todos los individuos.

De las funciones del Estado e interacción de sus componentes resultan otras entidades y herramientas que le sirven al gobierno y que, siglos después serían identificadas y nombradas

por las Ciencias Políticas y la academia de la Administración, como la Administración Pública, la Política Pública y la Política Social. El Gobierno se encarga de administrar a través de un grupo de personas al Estado, originando una Administración Pública. Respecto a estas interacciones, Bracamonte (2002) afirma que, para los liberales, en las sociedades modernas, dentro de la esfera pública se dan múltiples relaciones entre las personas y estas forman grupos que se relacionan entre ellos y con otras personas, este proceso origina acciones de reclamo hacia el gobierno para que atienda necesidades de toda la sociedad, de alguna región o de alguno de esos grupos, trayendo como resultado relaciones entre sociedad y gobierno, en este proceso se logran acuerdos a través del diálogo. Esto es un proceso muy similar al que siglos o décadas después llamarían de la política pública y política social.

Parte de esos reclamos y demandas, están relacionadas con las carencias y la inseguridad, las carencias son inherentes a una sociedad dividida en estratos o clases sociales y la inseguridad es respecto al peligro que corre la propiedad, frente a las personas con carencias, personas en pobreza.

Desde la visión de Locke y la posición liberal, la pobreza proviene, por una parte, de los seres humanos que se apropiaron de más tierra de la que necesitaban y de la que podían labrar, este suceso se vio apuntalado por la invención del dinero y el hecho de poder asignarle a la tierra un precio (“valor” dice Locke), para poder venderla, pues quienes se apropiaron de ellas no podían labrarlas directamente porque es más de la que necesitan, situación que es respaldada y permitida por los gobiernos.

Por otro lado, Locke atribuye la pobreza a la falta de trabajo sobre cualquier recurso que se tenga a la mano, una tierra de gran capacidad sobre la que se produce poco, poca explotación de árboles maderables que pueden dar abundantes recursos, etc. En conclusión, la pulsión individual a la ambición, “el deseo de tener más de lo necesario” (Locke, 1990: 42) y el esfuerzo individual son parte de las bases teóricas del liberalismo para explicar la pobreza.

Con estas bases teóricas, consecuentemente, es posible explicar cuáles eran los principios del liberalismo para plantear la asistencia a los pobres, como antecedente de los programas sociales, donde hay actuación de Estado y Gobierno; donde también encontramos acciones e instituciones que, posteriormente algunas escuelas y teóricos acuerparon en la Política Pública y Política Social.

Uno de los primeros pasos en la concepción y la teoría liberal respecto a la beneficencia y la asistencia, según Ángel Pascual Martínez Soto (2018), fue considerar a los mendigos y los pobres como personas que podían delinquir y contrarias al trabajo, además de no ser propensos a la recepción de educación, al ser uno de los primeros pasos hacia la teoría liberal sobre la asistencia se nota aún con el lastre feudal de condena y castigo a la vagancia.

Hay una teoría posterior a la teoría de transición respecto a la pobreza, entre el Estado Absoluto con modo de producción feudal y el Estado Liberal con modo de producción capitalista. Esta teoría, base para explicar la pobreza y justificar el asistencialismo, conserva, uno de los elementos centrales en la trama conceptual del liberalismo, el trabajo. Tal como lo plantea Locke, el trabajo permitía a los humanos apropiarse de los recursos existentes en la naturaleza, además, mejoraba todos los productos dados por ella, lo que permite elevar el nivel de comodidad de los seres humanos y la riqueza que hay en la sociedad. Locke ejemplifica con países que en ese tiempo eran considerados en pobreza por los liberales europeos, como los de América y explica que se debe a que las tierras no han sido mejoradas como sí sucedió en Inglaterra.

Martínez Soto (2018) revisa en la *Colección de Decretos y Órdenes* de 1823 a 1853, la legislación en torno a la beneficencia y asistencia social en España en la primera mitad del siglo XIX, la cual se dio en medio de la predominancia del Estado Liberal de Derecho en Europa. Algunas de las bases teóricas que se pueden ver de dicha revisión son aquellas que buscan la integración de la mayoría de la población a la producción. Quienes por el desarrollo de la técnica para producir quedaron inhabilitados requerían ser reinsertos en las relaciones sociales de producción.

Hay una propuesta sobre el Gobierno a que se encargue del problema de la rehabilitación productiva en forma de beneficencia, aunque igual se concibe una participación mixta con asociaciones ajenas al Gobierno, como la iglesia, sociedades obreras de ayuda mutua, poco se habla de responsabilizar a los dueños de fábricas o quienes contraten obreros, de hecho, era explícita la responsabilidad del Ministerio de Gobernación, de los ayuntamientos respecto a la beneficencia.

Otro elemento teórico dentro del bagaje liberal respecto a la asistencia pública era el del *ahorro*, como solución a los recién creados problemas de pobreza derivados de la falta de capacidad del capitalismo de ocupar a todas las personas, esta salida, estaba más ligada a una solución de tipo individual que social o gubernamental, aunque bajo esta premisa se propuso la creación de cajas de ahorro administradas por el gobierno, para enfrentar posibles contingencias de las familias obreras o pérdida de trabajo, seguía siendo lo que cada obrero en lo individual pudiera aportar y tuviera ahorrado de lo que podía disponer, es decir, los liberales promovían la práctica privada del ahorro.

Contrario a lo que se propugnaba en la economía, el gobierno fue adquiriendo un papel cada vez más preponderante en la teoría liberal. Respecto a la asistencia social, las casas de beneficencia tenían que estar bajo su control y financiamiento; en caso de ser fundadas o establecidas por privados, los organismos públicos tendrían que vigilarlas y formar parte de los patronatos, es decir, jugar un papel en el control y administración en ellas, aunque no fueran de propiedad pública.

Algo a destacarse es la presencia del principio de la secularización en la teoría liberal, pues relegaba, sin llegar a eliminar, a la iglesia de las tareas de beneficencia, lo que en los hechos sucedió debido al principio de hacer productivas, a través de la expropiación, todas las propiedades que eran usadas para hospicios, pósitos y otras organizaciones manejadas por el clero. Toda esta transición teórica y política es nombrada por Martínez Soto (2018) como el “paso de la caridad privada a la beneficencia pública” (Martínez, 2018, p.114).

En esta etapa teórica del liberalismo, se da una importante diferencia entre combatir o atender la pobreza a través del asistencialismo y la beneficencia y prever la pobreza. La previsión es una tarea que en los siglos XVIII y XIX impulsan de manera mixta los privados y el gobierno, pero con el paso de los años se queda bajo el control del gobierno. Resulta necesario señalar la diferencia del origen entre una y otra, la asistencia social tiene como objetivo atender a las personas sin las posibilidades de integrarse a la producción, ya sea porque las condiciones no permiten una habilitación dentro de ellas de cierto grupo de personas, como alguna incompatibilidad psíquica o física, también de tipo social. Esta masa de personas, aumenta con la emergencia y el auge del modo de producción capitalista, pues la producción bajo esas relaciones sociales no tiene la posibilidad de emplearlas.

Las grandes masas, convertidas en clase obrera, bajo el modo de producción capitalista, no logran en su totalidad vender su fuerza de trabajo y no tienen cómo resolver su vida, ahí es donde encuentra su continuidad la asistencia social que no se crea bajo el modo de producción capitalista, pero que en él empieza a tener una participación de tipo pública, es decir, de los impuestos que recibía el sector público por la actividad productiva desarrollada en un territorio determinado, encargaba una parte del presupuesto para atender a las personas desplazadas de las relaciones sociales de producción capitalista, ahí es donde se convierte en beneficencia pública. Es importante ubicar que la participación privada en resolver lo que la producción no está resolviendo, no deja de darse y se combina con la participación pública.

Por la otra parte, con el modo de producción capitalista, emerge también la necesidad de prever que las personas que se encuentran dentro de la producción, en algún momento de su vida dejarán de estar dentro de ella y requieren seguir viviendo, la previsión social, son las herramientas e instituciones que proveen de derechos a través de actividades especializadas a los trabajadores y que aseguran que cuando ellos no puedan seguir en la actividad productiva, puedan seguir resolviendo su vida, parte de la previsión social, son los sistemas de salud para los trabajadores y los de pensiones, que tienen como antecedente las cajas de ahorro, propuestas durante la predominancia del Estado Liberal de Derecho, para hacer frente a contingencias que no permitieran producir a los trabajadores.

Esta diferencia entre la previsión, la asistencia y beneficencia es importante hacerla, pues coinciden en dar atención a las personas que no están integradas a la producción en el modo de producción capitalista, sin embargo, la diferencia radica en que la previsión supone la integración en algún momento, en tanto permitió prevenir la situación de imposibilidad a resolver la vida. A diferencia del asistencialismo y la beneficencia que atacan el problema de quien no es requerido en la producción y queda sumido en una situación miserable, sin posibilidad a que en algún momento pueda vender su fuerza de trabajo bajo una relación social de producción capitalista.

El Asistencialismo y la beneficencia más adelante van adquiriendo otro matiz y no sólo atienden a aquellas personas en pobreza que no están dentro de la producción, sino que, desde la participación gubernamental complementan lo que la gente requiere para resolver su vida, produciendo bajo las relaciones sociales de producción capitalista. Es ahí donde encuentran su

origen teórico e histórico los programas sociales. En esa aportación pública, hecha para sostener a una parte de la clase obrera que no está empleada en la producción o que el salario no le permite resolver su vida para continuar produciendo.

No todo bajo la predominancia del Estado Liberal de Derecho fue la teoría del Liberalismo, hay otras dos posiciones teóricas y políticas que criticaron y contradijeron a la teoría liberal, una es la del Socialismo Utópico – llamada así por Marx y Engels (1848) – y la Marxista, que a su vez se corresponden con las perspectivas *redistributiva* y *crítica*, manejadas en esta investigación.

3.3.1 El Socialismo Utópico

Según, María Isabel Ackerley (2008), las propuestas teóricas y prácticas de una de las reacciones al liberalismo y a la pujanza burguesa de los siglos XVIII y XIX, provino de una corriente que se llamaban a sí mismos “Socialistas”, a los que Marx y Engels colocaron el epíteto de “Utópicos” en referencia a la obra del filósofo Tomás Moro donde planteaba una sociedad de cooperación entre las personas y división justa del trabajo. La propuesta de Moro fue coincidente con esta corriente de pensamiento, entre los que destacan teóricos como el inglés Robert Owen, los franceses Charles Fourier, Saint Simon y Pierre Joseph Proudhon.

Los pensadores del socialismo utópico, de diversas formaciones y ocupaciones, asumían una posición crítica frente al capitalismo, la burguesía, así como de la forma de propiedad de este modo de producción. Proponían soluciones basadas en un reparto equitativo de lo producido y un límite a la apropiación del trabajo ajeno. Pero, la solución nunca era la abolición de la propiedad capitalista o la revolución obrera, las propuestas eran de tipo reformista, es decir, buscaban acabar con algunos resultados del modo de producción capitalista que se traducían en carencias o una vida precaria para la clase obrera.

Los teóricos socialistas de los siglos XVIII y XIX, también sentaron bases teóricas para lo que hoy se llaman “programas sociales”, pues buscaron implementar mecanismos de atención para las clases explotadas y para las clases que —independientemente estuvieran o no empleadas en la producción— no tenían lo suficiente materialmente para reproducir su vida. Las ideas y acciones que llevaron a cabo han contribuido, tanto para la asistencia social actual, a la protección social, así como para planes de gobierno que buscan la provisión social de derechos y el desarrollo social.

Es pertinente revisar las aportaciones teóricas de los utópicos, dada la necesidad de construir una teoría para estudiar los programas sociales. Y conviene comenzar por cómo concebían al Estado y al Gobierno, las dos entidades relacionadas en los programas sociales y que han tenido presencia histórica en la organización de la sociedad y la solución de los problemas que se dan en el seno de ésta y a partir de éstas encontrar antecedentes que coincidan con lo que después llamarían política pública, política social y programa social.

Comenzando por el inglés Robert Owen (1813), sobre la concepción respecto al Estado y al Gobierno, adolece de lo mismo que los liberales, una distinción explícita entre ambos conceptos. En sus textos, explícitamente se refiere a los gobernantes, que, “dirigen la política” (Owen, 1961, p.2), a los integrantes de la Corona —recuérdese que en estos siglos se está consolidando el Estado Liberal de Derecho, pero aún existen estructuras y figuras feudales como los reyes y reinas—, al gobierno o a los legisladores.

Owen le confiere al gobierno tareas de administración de los recursos existentes en la sociedad, aplicación de sanciones, castigos. Algo original de Owen en la caracterización de esta entidad, es que le atribuye la difusión y enseñanza de nuevas ideas, a través de la educación, aunque no es tarea exclusiva de gobierno, pues también las familias e incluso los subdirectores o responsables de fábricas pueden encargarse de esta labor prioritaria para él.

Ubica la existencia de gobiernos que tienen la posibilidad de influir en la población para modificar los valores, principios y sentimientos a través de la educación, en todas las clases sociales. Señala, que los gobiernos obtienen colaboración de la clase privilegiada. De esto se concluye que la clase privilegiada tiene que promover el cambio de los valores y apoyarse en el gobierno en esta tarea, así como en la educación, para que tampoco peligre su posición de clase privilegiada y se llegue al estado de felicidad social e individual.

Respecto al Estado, Owen lo menciona pocas veces y aunque no lo define o lo distingue explícitamente del gobierno, sí menciona instituciones que funcionan aparte del gobierno y que coadyuvan en el funcionamiento social, dichas organizaciones son las sectas, los partidos —aunque sólo los llama “partidos”, se entiende que son partidos políticos—, las familias, albergues de caridad, los socios dueños de empresa, las leyes; todas estas instituciones, junto las de mayor influencia social, como el Gobierno, identificado por Owen en “Su Alteza” y el parlamento, cumplen la función del Estado: promover, difundir y enseñar el conocimiento

necesario para cambiar el carácter de las personas, un carácter que, hasta la fecha en que escribe Owen (1913), estaba basado en egoísmo y no promovía la felicidad social e individual, objetivos de vida para el pensador.

También habla del aprendizaje del “arte de la guerra” (Owen, 1961, p.70), para la protección individual y comunitaria, estos individuos y comunidades deben protegerse de los seres educados sobre la base de la irracionalidad y que ponen en peligro a sus semejantes, pero también a las comunidades, Owen propone instrucción militar de los niños y aprendizaje en el uso de armas de fuego. Esto también se considera institución estatal, es el ejército.

Es una postura idealista en la que se sitúa el autor en cuestión, pues respecto al estado de la sociedad y la solución de los problemas que se dan en ella, toma como punto de partida la corrección de las ideas, desde el mismo punto explica la situación de las clases sociales; no explica por qué hay pobreza, sino que expone los sentimientos y principios de ignorancia, egoístas y errados que se promueven en todas las clases sociales y los distintos efectos que tiene en cada una de ellas. Concluye que esos sentimientos impulsan la criminalidad desde la clase “pobre” y “trabajadora”; entre los “privilegiados”, sumidos en la misma ignorancia, impulsa a criminalizar a los pobres y promover el castigo a través del gobierno. A pesar de su idealismo, Owen, llevó a la práctica en pequeñas regiones la manera en la que pensaba se iban a propagar los sentimientos que provocaran la felicidad, así lo hizo en New Lanark.

La conjunción de la visión teórica de Owen (1813) y cómo la llevó a la práctica, nos dan dos elementos de importancia para esta investigación, en primer lugar, la propuesta de cómo estudiar y abordar los problemas que se dan en la sociedad, además cómo combatir los perjuicios de la pobreza. En segundo lugar, la planeación y programación de acciones para corregir las ideas que devienen actitudes nocivas para el funcionamiento del sistema.

Se puede ver, que, a pesar de ser crítico de la situación imperante bajo el liberalismo y el capitalismo como modo de producción predominante, Owen comparte el principio del individuo como hacedor de la sociedad y no propone nada que atente contra la propiedad privada capitalista, al contrario, las medidas son para protección de ésta, lo que también en términos de Owen estaría contribuyendo a la felicidad buscada en términos individuales y comunitarios.

Parte de las soluciones para la clase “que más padece” (Ackerley, 2008, p.159), la clase obrera, propuestas por los llamados Socialistas Utópicos, que también llevaban a la práctica,

son similares al asistencialismo social, algunos principios teóricos sobre los que estaban basadas las propuestas de Owen, según los trabajos de Ackerley (2008) y Santos (2003), eran, el humanitarismo que podía partir de la clase burguesa, manifestado como la posibilidad y el deseo de invertir en mitigar las desavenencias de las familias obreras en el capitalismo, la rentabilidad de las grandes fábricas, la administración de personal, esto a partir de no exigir más a los obreros de lo acordado por la producción y asegurar la paga de éstos, protegiéndolos de vicisitudes externas, al garantizar el pago del salario a pesar de que no se pudiera llevar a cabo la producción a razón de problemas ajenos a la fuerza de trabajo de la fábrica.

Ackerley, ubica dos autores que ponen al paternalismo como una de las características del quehacer de Owen y de su pensamiento, Edmund Wilson (1949) y Margaret Cole (1969), ubican el paternalismo desde el trato que daba a los empleados, de manera análoga a los niños en la escuela, hasta la intimidación que su presencia provocaba en un trabajador que no hacía bien su trabajo.

Santos (2003) retomando a Sidney Pollard (1987), destaca en Owen, la administración de personal y el manejo de técnicas novedosas en la administración de las fábricas y sus procesos, que, para finales del siglo XVIII y principios del XIX, eran prácticamente desconocidas para los nuevos industriales, que van desde el reconocimiento de autoridad por parte de los obreros de la fábrica hacia la figura dirigente, hasta el acomodo de la fábrica, pasando por la selección cuidadosa de los subdirectores. Todo lo que fuera apoyo hacia las familias obreras, aparte del salario, tenía como base la perspectiva de aumentar la actividad en la fábrica y en la producción.

Owen (1813), parte de que las personas, tanto las que ocupan un “elevado rango, como los que ocupan situaciones inferiores en la vida...” (Owen, 1961, p.1) están rodeadas de mucha miseria, la cual tiene su origen en la ignorancia de gobierno y gobernados; manifiesta una preocupación por la educación de la humanidad, pues sostiene que, a través de ésta, las personas de todas las clases sociales modificarán el carácter nocivo para la vida y los sentimientos que llevan a la infelicidad y mueven a las actitudes criminales que ponen en peligro tanto a las personas pobres como a las privilegiadas. Esto lo resume en un principio: la felicidad individual, se logrará cuando se promueva y se logre la felicidad de la sociedad.

Cuando Owen explica el principio donde sostiene que la felicidad individual sólo se logra con la de la sociedad, deja en evidencia otra parte de su base teórica, relacionada con lo que hoy constituye a un programa social, pues asume una sociedad dividida en clases sociales, al hablar de pobres, trabajadores y de personas privilegiadas, por lo tanto, hay quienes no tienen lo necesario para reproducir su vida y la sociedad tiene que actuar sobre esa parte para lograr la felicidad buscada por Owen.

De los principios que busca el pensador sean difundidos entre todas las clases sociales son “Confianza, regularidad y armonía” (Owen, 1961, p.30), y los que espera sean asumidos por la “clase privilegiada” son “lástima y compasión” (Owen, 1961, p.38) , así como caridad, benevolencia y “actos de bondad de los unos para con los otros” (Owen, 1961, p.65), principios que llevan a apelar a la buena voluntad de la clase social capitalista para que distribuya parte de lo apropiado, siempre y cuando no afecte su ganancia.

La ganancia, la redistribución, la productividad y la propiedad privada, son ejes de su propuesta económica. Como fue mencionado más arriba, la propuesta de Owen para lograr la felicidad de la clase pobre y trabajadora y así extenderla a la sociedad, saldría en apariencia del bolsillo capitalista, pero visto como inversión, para que la clase pobre y trabajadora lograra la felicidad, Owen promovió certezas laborales para las familias trabajadoras, como una de las principales medidas fue la construcción de ciudades alrededor de las fábricas, de alrededor de 1500 a 2000 personas obreras, edificó centros educativos para la asistencia infantil después del trabajo en la fábrica, cambió los castigos derivados del robo de materiales de la fábrica por incentivos y reconocimientos, no sólo por no incidencias sino también por aumento de productividad.

En apariencia provenía de la ganancia capitalista, pues realmente era una inversión necesaria para garantizar la producción, que protegía la ganancia y la acrecentaba, además, una parte de lo que se realizaba era financiado con un fondo hecho con aportaciones de los obreros. Parte de ese fondo también constituía la promesa de un retiro para los obreros que ya no estuvieran en edad de trabajar y se mudarían a una región cercana a la ciudad, donde pasarían su vejez, constituyendo un antecedente a los fondos de pensiones solidarios, directa o indirectamente las familias obreras eran las que ponían los recursos para los proyectos de Owen y los capitalistas eran una especie de intermediarios y otorgadores de permisos para hacerlo

alrededor de las fábricas que eran de su propiedad. Uno de los principios en los que se encuentra coincidencia con la teoría liberal del asistencialismo y la beneficencia era en la promoción del ahorro, para la previsión. Con esto se puede ver una aportación por parte de los socialistas a lo que más adelante sería la previsión y la protección social.

Sin embargo, también se nota una diferencia respecto a los principios de la teoría liberal pues, cuando describe la determinación que debe tener aquella persona que se proponga llevar a cabo la promoción y el establecimiento de los principios ya mencionados, que son los que Owen supone llevarán a la humanidad a la felicidad, apunta que la competencia y el individualismo no podrán interponerse ni a los principios ni a la determinación de quien los esté enseñando y defendiendo entre la humanidad.

De lo anterior, se desprende una de las conclusiones de Ackerley (2008) y Santos (2003), respecto a Owen, que él promovía el bienestar de la clase obrera a partir de la intención humanitaria de la clase capitalista. La promoción de valores de los que habla, impulsados desde quienes son privilegiados, se traduciría prácticamente en el establecimiento de escuelas para los niños en la región de las fábricas, niños que además de ser parte de las familias obreras, ellos mismos trabajaban en las fábricas. Esto lo llevó a cabo en una de las comunidades que construyó, alrededor de la fábrica de New Lanark, cerca de Glasgow en Gran Bretaña.

Owen, dice que las personas que van contra la felicidad son los comerciantes que no tienen disposición a ceder un poco de lo que se apropian, piensa que, por esa característica, ellos están imposibilitados para lograr el cambio a la racionalidad necesaria, transformadora hacia la comodidad, satisfacción y felicidad de las clases pobres y trabajadoras. Así también, considera imposibilitados para la tarea del cambio social, a los profesionales de la ley y de la política, de los primeros concibe que su práctica es legalizar la injusticia y los segundos tienen desviada la visión por la presión de los partidos, por lo tanto, lo que piensan es bienestar general o individual no lo es para la sociedad.

Según, Ignacio Carrillo Prieto (2017), Charles Fourier, otro de los socialistas de los siglos XVIII y XIX estaba interesado en observar “la vida afectiva de los grupos” (Carrillo, 2017, p.394) para entender a la sociedad y sus problemas, al igual que Owen, parte de sus principios teóricos estaban basados en la búsqueda de felicidad y gozo entre los seres humanos. En su análisis sintetiza, pasiones y relaciones de trabajo, proyectó comunidades llamadas

fansterios, donde hay una sustitución de la familia, por esta entidad donde las relaciones se darían por afinidad y toda la actividad sería estimulada por dicha afinidad, así, el trabajo sería una diversión y un placer, Fourier buscaba una ruptura absoluta con el orden social prevaleciente, rechazaba el comercio por considerarlo un inhibidor de las pasiones, entre las que Fourier consideraba: amor, familia, ambición, una pasión compuesta que haría coincidir los placeres mentales con los físicos y otra más que armonizaría todas las otras pasiones.

Fourier, proponía cambiar por completo los valores que ponían el lucro como prioridad tal, que estaba por encima de la vida humana. A diferencia de los liberales no tenía una confianza ciega en la razón. Pone como principal principio ordenador o guía al amor, porque es el que permite la multiplicación de vínculos sociales y al mismo tiempo permite que se puedan manifestar los deseos más íntimos, los que en una sociedad regida por el cambio mercantil y el lucro generalmente se ven reprimidos.

Al igual que en Owen, es notable la carga idealista de Fourier, sin embargo, resalta un principio materialista, cuando afirma que el amor requiere de la plena satisfacción material para llegar a un punto trascendente en el ser humano, pues el amor no se realizaría con “privaciones y continencia” (Carrillo, 2017, p.401), esta parte materialista se observa también cuando describe la religión de su sociedad ideal –sociedad que llama Armonía-, dice que está lejos de mantener un culto de esperanza en Dios, identifica a los seres humanos con él, al unificar alma y cuerpo a través del amor, al fincar ese amor en las cosas terrestres como el “alimento y la sexualidad” (Carrillo, 2017, p.400).

La característica del “trabajo atractivo” en Fourier es la inclusión de la inventiva, dada por el placer de realizarlo, el trabajo subordinado y que no recrea las pasiones es llamado por él “trabajo sucio”. Esta visión del trabajo abre paso para hablar de su visión económica, en la cual incluye una noción de riqueza no basada en lo que pudiera aportar únicamente la producción material, sino en la cantidad de pasiones no reprimidas y en ese sentido explica también la miseria, pues más que estar dada por los límites propios del modo de producción, se da por el nivel de sometimiento que el desarrollo de las pasiones tenga ante la producción y según la interpretación de Carrillo (2017), Fourier ubica que la miseria del modo de producción capitalista radica en “concebir la riqueza en términos del valor de uso” (Carrillo, 2017, p.403).

Respecto al Gobierno y al Estado, Fourier en contraste con los autores liberales y con Owen, hace más planteamientos respecto a las tareas y funciones del Estado, el cual presenta conformado por diversas instituciones. Su visión de Estado se puede observar desde la crítica que hace a la “Civilización” y al nulo desarrollo que ésta promueve de las pasiones, ahí se entiende que esa “Civilización” es un tipo de Estado que tiene como prioridad la producción. Fourier expone que el papel del Estado es la protección del sistema y garantizar la funcionalidad de la producción, esto lo hace reprimiendo a los seres humanos para lograr la reproducción sistémica a través de la producción de mercancías, lo cual no permite ninguna posibilidad de emancipación. En conclusión, el Estado impide el desarrollo de las pasiones humanas en pro del desarrollo de la producción capitalista.

Las pasiones son para Fourier “la herramienta básica de la historia” (Alcoberro, 2014, p.3), pues a través de ellas los seres humanos pueden relacionarse, ya que hay pasiones que se complementan unas con otras, cada ser humano tiene una pasión distinta, al buscar y encontrar el complemento de ésta, se da la relación. Las pasiones son las pulsiones que están orientadas al placer humano y que en el modo de producción capitalista (y los modos de producción que lo antecedieron), lejos de ser integradas, fueron reprimidas, entorpeciendo un desarrollo humano y social pleno, que lleve a la cooperación, la ayuda mutua y la felicidad.

Respecto al Gobierno, Fourier habla del poder y se entiende que el Gobierno es el ejecutor de las medidas coercitivas que llevan a la represión, es algo que no es la única tarea del Estado sino de una parte de éste que es el Gobierno, sin embargo, esto en la teoría de Fourier es sólo sugerido, pues no menciona explícitamente al Gobierno y por ese carácter represivo que le confiere en franca contradicción con el desarrollo de las pasiones, dentro de su propuesta de sociedad ideal, no hay lugar para su existencia.

Dado lo anterior, resulta peculiar la propuesta de Fourier, pues admite el comercio y la apropiación sin Gobierno, suponiendo que el Estado integraría las pasiones a la organización social y no habría necesidad de represión. Esto irremediablemente lleva a la desaparición del Gobierno en primera instancia, por el hecho de que la represión y el ejercicio de la violencia ya no son necesarias, sin embargo, también lleva a la extinción del Estado, pues el tipo de trabajo propuesto por Fourier es un trabajo placentero que no admite subordinación y está libre de explotación.

Charles Fourier, nunca vio concretado alguno de sus proyectos, tampoco pudo presenciar el intento de construir, en alguna región, la sociedad por él propuesta, sin embargo, Carrillo (2017) recopila experiencias llevadas a cabo en algunas ciudades de Alemania, Estados Unidos e Inglaterra, pero también en Brasil y Canadá. De las medidas y formas de organización que se retomaron como antecedentes para los programas sociales provenientes de Fourier, se encuentran la propiedad compartida de tierras y edificaciones, el “sistema de acciones aplicado a la propiedad territorial... educación industrial y científica... comunidad de ciertos servicios” (Carrillo, 2017, p.406).

A pesar de la crítica y la refundación que el sistema propone Fourier, según Alcoberro (2014), él no era “antisistema”, de hecho, buscó inversionistas capitalistas para que impulsaran los “falansterios”-proyectos experimentales donde haría concreta su idea de sociedad-, a los cuales prometía retribución, al modo de una sociedad anónima. Fourier proponía una reforma, menos violenta que una revolución. He ahí una contradicción entre las formas de trabajo propuestas por Fourier, que no admiten la subordinación y no atentan contra los capitalistas sin violencia. Sus propuestas de financiamiento y la colectivización de fondos para beneficio de los trabajadores, son algunos antecedentes para el financiamiento de lo que siglos después se conocería como programas sociales.

Otros de los socialistas franceses son Claude Henri de Rouvroy, Conde de Saint Simon –Saint Simon en adelante- y Pierre Joseph Proudhon. En el trabajo de Ackerley (2017), se pueden ver las similitudes teóricas en estos dos pensadores, tanto en la búsqueda de una ciencia que estudiara y explicara lo social, como en lo referente a la propiedad y al Gobierno y el Estado. Pues ambos desde su teoría de la sociedad ideal, en la que no se genera pobreza, admiten la existencia de la pequeña propiedad siempre y cuando sea trabajada directamente por quien la posee, por tanto, no admiten el trabajo subordinado ni la explotación, además, particularmente Saint-Simon, no admite la existencia de la herencia, porque también implicaría que no se trabajó por esa propiedad o por ese caudal de dinero.

Saint Simon (1798), afirmaba que la solución de los problemas, entre ellos el de la pobreza, tenían que darse de manera común y no individual y establecía que la competencia y el estado de guerra, se daban por la ignorancia, sólo combatiendo la ignorancia se podría lograr

la fuerza colectiva para actuar sobre la naturaleza, para obtener de manera más abundante lo que satisficiera las necesidades.

Saint Simon, sí establece una diferencia entre dos fuerzas en la sociedad, que para el año 1798, en Francia, donde realizó esa observación, se manifestaban como el Estado y el Gobierno. Decía que en el país había una “dualidad de poderes” (Bonavena, 2016, p.9) y que el gobierno aún se mantenía con un “carácter militar” desfasado del Estado que iba surgiendo y que se hacía predominante y que había adquirido “carácter industrial”. Bajo ese mismo razonamiento, al Gobierno le otorga las tareas de fuerza pública y el Estado es aquel que contiene a todas las instituciones que mantienen una organización de la sociedad basada en las clases sociales, por eso, el gobierno no podía mantenerse anquilosado y desfasado frente al empuje del modo de producción capitalista con su fuerte carácter industrial.

Saint Simon es de los autores que le dan juego a la Administración en los asuntos públicos, pues afirmaba que el paso del carácter militar al carácter industrial, sería el paso también de una sociedad gobernada a una sociedad administrada (Bonavena, 2016). Así, se concluye que el Gobierno en Saint Simon es aquella institución que establece mando y dirección en una sociedad, a través de reglas y sanciones por incumplimiento. El Estado, es el que garantiza la producción y establece la organización de ésta, garantizando al mismo tiempo, la existencia de las clases sociales que en ella viven. La propuesta de sociedad ideal de Saint Simon considera la existencia de las clases sociales, sin embargo, por el carácter que imprime a la pequeña propiedad privada, donde ésta sólo se logra con trabajo individual, se asume que una de las clases sociales no subordina a la otra en la producción. En su diagnóstico de la sociedad capitalista, asume que hay una clase parasitaria y una que produce, la parasitaria es la que dirige la “sociedad militar”: el gobierno.

Saint Simon, asume que la sociedad evolucionaría de feudal a industrial. En la sociedad industrial se alcanzaría la paz y la solidaridad, pues ésta al moverse como si fuese un solo cuerpo en torno al objetivo productivo, permite que haya solidaridad por el movimiento de las personas en la misma dirección. La producción industrial era causa de la paz, pero también su consecuencia. Esta sociedad sería dirigida por personas de ciencia y personas dedicadas a la industria (Bonavena, 2016).

Saint Simon, propone acciones programáticas en las que considera a los gobiernos de las naciones y además a confederaciones de gobiernos las cuales tienen un peso mayor en las decisiones. Esto lo propuso, en primera instancia, para los países europeos, en los que habría programadas obras públicas y serían 3 asambleas las que se encargarían de llevar a cabo los proyectos, una los propondría, la otra los evaluaría y la tercera los haría realidad y recaudaría los impuestos necesarios para su producción. Este plan de acciones programadas, es un antecedente de los programas sociales, en tanto Saint Simon, considera la obra pública como una prioridad y una necesidad para la sociedad y la producción. La sociedad de la que habla Saint Simon, es una que entiende y manifiesta sus necesidades al gobierno, la solidaridad señalada por Saint Simon, propia de toda sociedad industrial, no permite acciones inconexas entre el gobierno y las necesidades sociales (Bonavena, 2016).

El filósofo francés Pierre Joseph Proudhon (1863), tiene una propuesta de sociedad ideal que concluye en la extinción del Estado y del Gobierno autoritarios, sus estudios parten de las observaciones directas de los talleres fabriles, en un momento en que la organización de la producción estaba en transición entre el taller artesanal y la gran industria, la descripción que hace es de fábricas con una organización similar a la de los talleres, donde hay dueños de los medios de producción, por lo tanto, dueños de las fábricas, pero también hay jefes de taller y dese luego, hay obreros.

Proudhon, concluye que el obrero individual, en relación con sus congéneres, logrará la organización necesaria para prescindir de Gobiernos generales y del Estado autoritario, observa que los jefes de taller, tienen un papel importante en esta tarea, pues no están aún sometidos y enajenados por la automatización de la producción industrial de aquellos años, bajo el modo de producción capitalista. Así, los obreros lograrán, partiendo de la organización del taller, resolver su vida de manera comunitaria y establecer gobiernos comunitarios. Proudhon defiende el principio federativo –consistente en varias comunidades organizadas a su interior, con gobierno propio, pero a su vez con responsabilidades inter comunitarias- ante los gobiernos o estados nacionales, aunque sí admite la existencia de gobierno a nivel de la comunidad. Todo esto basado en un principio de pluralidad, por eso es por lo que su análisis y sus propuestas parten del individuo, pues, Proudhon no admite unidad en la sociedad, por el carácter uniformador e impositivo que tiene.

Proudhon, caracteriza críticamente al Estado como la expresión de la voluntad general (Carrillo, 2017), está hablando en concreto del Estado Liberal de Derecho, pues el acto de la voluntad general se da a través de un contrato y esta voluntad general, a través del Estado, termina sometiendo a los individuos. En Proudhon se vuelve a observar que el Estado es una entidad amplia, que incluye al Gobierno, el cual se dedica a dirigir y ordenar a la sociedad para la resolución de necesidades sociales, establecer, vigilar y sancionar las reglas, así como administrar la justicia y recursos públicos.

Proudhon, plantea una dualidad entre autoridad y libertad que existe en el Estado y que está en contradicción permanente, además de ser una relación de dependencia y de proporciones inversas, es decir, entre más terreno gana la libertad lo pierde la autoridad y viceversa. Y establece que cualquier Estado, por más autoritario que sea, requiere de un pequeño espacio de libertad, así como un Estado libertario, requiere de un mínimo de autoridad (Carrillo, 2017).

Con estas bases teóricas, se puede deducir que Proudhon, históricamente, constituye un antecedente para los programas sociales, al menos en la parte de la planeación, una visión comunitaria y que apela a la consciencia y acción de las personas que los requieren y que los usan. Una organización que prescinde del Gobierno, más no del Estado, pues las personas y sus principios serían parte de ese Estado, que permite el desarrollo del individuo y su participación, sin ser sometido a los valores o los principios comunes. El papel del Gobierno sería sólo proveer los recursos con los que funcione el programa y a largo plazo, desaparecer.

3.3.2 El Marxismo

El Estado es el mecanismo mediante el cual, la clase dominante mantiene la sociedad dividida en clases, a partir de la generación y disposición de recursos que garanticen y acrecienten la propiedad privada sobre los medios de producción. El Gobierno es la parte del Estado dotada de legitimidad para controlar y para administrar los recursos de éste, incluidas las partes jurídicas y de fuerza.

Desde la posición teórico-política marxista, en la historia de la humanidad el Estado tiene su origen aparejado con la aparición del excedente económico y de la propiedad privada sobre los medios de producción, que a su vez tiene que ver con el aumento incesante de la producción, previo a este momento la sociedad tenía un sistema basado en las relaciones de parentesco, en la que dado el desarrollo de las fuerzas productivas (fuerza de trabajo y medios

de producción) por ese carácter incesante de la producción, aumenta la productividad del trabajo “...y con ella se desarrollan la propiedad privada y el intercambio, las diferencias de fortuna, la posibilidad de emplear fuerza de trabajo ajena y, por consiguiente, la base de los antagonismos de clase” (Engels, 2006, p.12).

El proceso de apropiación de excedente económico, trae como consecuencia desigualdad económica, pues habrá una parte de la sociedad que se apropie del excedente y otra parte que no, esto provocará que la división de la sociedad y las relaciones que se den en ella, sea entre las clases propietarias y las clases no propietarias, esas divisiones es lo que se llaman clases sociales.

Marx y Engels en la Europa de mediados del Siglo XIX, ligaron la existencia de las clases sociales a “determinadas fases históricas de evolución de la producción social. Esto no lo habían hecho los científicos burgueses, sus antecesores” (Ermakova y Ratnikov, 1986, p.21), de los cuales tanto desde el liberalismo como desde el socialismo utópico se ha revisado su concepción de Estado y Gobierno unos párrafos arriba.

Lo anterior no significa que tanto los teóricos liberales como los socialistas europeos del siglo XVIII y XIX no reconozcan las diferencias y la diversidad social o que no mencionen clases sociales o no identifiquen la existencia de estamentos en la sociedad; lo que no reconocen es que la división de clases a partir de la apropiación de trabajo ajeno, de la explotación, reviste diversas formas según el momento histórico en que se encuentren la producción y la organización de la economía. Para formaciones de tipo feudal, por ejemplo, puede tener la forma de tributo, en el capitalismo, la de trabajo no pagado o “plusvalía” (Marx, 2012, p.107)¹¹. Esto último es lo que realmente escapa de la visión liberal y del socialismo utópico, el origen de fondo de las diferencias económicas.

¹¹ La fórmula del capital, expuesta por Marx en el capítulo IV de “El Capital. Crítica de la Economía Política” (1867), consistente en Dinero – Mercancía – Dinero ‘, donde *Dinero* ‘ significa “dinero aumentado”, nos dice que la diferencia entre el Dinero que compra mercancías para transformarlas en otras mercancías y el dinero que se recibe por la venta de esas mercancías transformadas, es de tipo cuantitativa, por lo tanto, “El proceso acaba siempre sustrayendo a la circulación más dinero del que a ella se lanzó” (Marx, 2012, p.107). Lo que regresa al dueño de los medios de producción y de las mercancías es la suma de dinero que primeramente desembolsó, más un incremento, “Este incremento o excedente que queda después de cubrir el valor primitivo es lo que yo llamo *plusvalía* (surplus value)” (Marx, 2012, p.107). Esta plusvalía no se genera en la circulación o venta sino en el proceso de producción en el que la mercancía se transforma en otra mercancía, es decir, el origen del cambio cuantitativo de dinero se encuentra en la fuerza de trabajo que posee el obrero.

La existencia de las clases sociales no es eterna, así como su aparición está ligada al desarrollo de la producción social, su extinción también lo está, Marx “mostró, en virtud de qué causas y cuándo tiene que desaparecer la sociedad clasista y sustituirse por una sociedad sin clases” (Ermakova y Ratkinov, 1986, p.21), en el caso de la sociedad donde predomina el modo de producción capitalista, es la clase obrera la única que puede dirigir su extinción, pues

La condición esencial de la existencia y de la dominación de la clase burguesa es la acumulación de la riqueza en manos de particulares, la formación y el acrecentamiento del capital. La condición de existencia del capital es el trabajo asalariado. El trabajo asalariado descansa exclusivamente sobre la competencia de los obreros entre sí. (Marx; Engels, 1997, p.39)

Las aseveraciones de Marx y de Engels respecto a lo inevitable de la revolución proletaria descansa en el hecho del incesante aumento de la producción y el consecuente desarrollo de las fuerzas productivas, “el progreso de la industria, del que la burguesía, incapaz de oponérsele, es agente involuntario, sustituye el aislamiento de los obreros, resultante de la competencia, por su unión revolucionaria mediante la asociación” (Marx y Engels, 1997, p.39), esta unión obrera no es un precepto normativo o una promesa, es un hecho en potencia, dependiente de la consciencia de la clase obrera de su papel imprescindible en la producción, dicha potencia está en contradicción con el papel del Estado de proteger la propiedad privada sobre los medios de producción.

La potencia revolucionaria de la clase obrera, está basada en el hecho de que el mundo de las mercancías no se mueve sin su concurso y el mundo de las mercancías, en el modo de producción capitalista, es el que rodea y ha vuelto dependiente a toda la humanidad tanto de las mercancías, como de la clase obrera. Es imposible suponer un día de la vida cotidiana sin el trabajo proveniente del proletariado. Ahí radica el potencial revolucionario de la clase obrera, es por esa razón que la desaparición de la sociedad dividida en clases, depende, de la toma de consciencia de sí misma de la clase obrera y de lo que puede hacer como clase, no de manera aislada ni en grupos o colectivos aislados, en este proceso de toma de consciencia el Estado juega un papel de ralentización.

Ya se ha expuesto en este documento qué es el Estado y su aparición totalmente ligada con la sociedad dividida en clases o estamentos, además, ya se ha caracterizado el papel que tiene el Gobierno dentro del Estado y cómo éstos no son lo mismo, aunque en algunas teorías

liberales y del socialismo utópico no se diferencien de manera explícita o sea muy tenue su diferencia. Ahora, conviene detallar al Estado más allá de sus funciones esenciales de mantener la sociedad dividida en clases y proteger la propiedad privada sobre los medios de producción.

El Estado está compuesto por diversas instituciones, que nunca son estáticas y siempre se están renovando ellas o sus mecanismos. El Gobierno, es la institución central y la más visible, sin embargo, no se puede decir que sea la más importante o la básica. Federico Engels en la obra *El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado* (1884), basada en las observaciones hechas por el investigador Lewis H. Morgan, entre las sociedades originarias del norte de América, lo que hoy es el territorio estadounidense, demuestran que una de las instituciones donde más se reproduce lo necesario para mantener a la organización de la sociedad es en la familia y establece un vínculo entre ésta y los cambios en la sociedad, al afirmar que “La familia es el elemento activo; nunca permanece estacionada, sino que pasa de una forma inferior a otra superior a medida que la sociedad evoluciona de un grado más bajo a otro más alto...” (Morgan en Engels, 2006, p.39)

A partir de establecer ese vínculo entre la sociedad y la forma de familia, exponen ejemplos entre la contradicción de las formas de *familia* y *sistemas de parentesco*, los cuales poco o nada tienen que ver con los conocidos en nuestros días. En primer lugar, al hablar de *sistema de parentesco*, Morgan y Engels, exponen cómo se consideran entre sí las personas que conviven en una determinada tribu (estudiaron a los Iroqueses y a los Séneca-Iroqueses) o formación social y cómo estas personas expresan su proximidad al considerarse parte de una familia, no todas las personas que se llaman hijos, madres o padres entre sí, tienen un lazo sanguíneo directo, sin embargo, se trataban como si lo fueran.

Este *sistema de parentesco* observado por Morgan y Engels, estaba en contradicción con las formas de familia vigentes en esas comunidades, en aquellos momentos las *familias* apuntaban a una cuestión de monogamia o monoandria, cuando los *sistemas de parentesco*, mostraban lo contrario, “el estudio de la historia primitiva nos revela un estado de cosas en que los hombres practican la poligamia y sus mujeres, la poliandria, y en que, por consiguiente, los hijos de unos y otros se consideran comunes” (Engels, 2006:39). Sin embargo, ellos mismos afirman que lo dinámico de las *familias* en concordancia con el desarrollo de la sociedad, no lo tienen los *sistemas de parentesco*. El *sistema de parentesco*, no va a la par de los cambios

operados en la familia y en la sociedad, cambia de manera muy lenta respecto a los otros dos, se “osifica”, pero es una señal de cómo en algún momento fueron las *familias* de los primeros habitantes del territorio.

Estos cambios identificados en la *familia*, son empatados por Engels con la historia de la sociedad dividida en diferentes momentos históricos, llamados “estadios”, en cada uno de ellos, va describiendo los elementos que existían para producir, la invención de herramientas, el desarrollo de éstas y cómo esto modificaba la división del trabajo. Estos cambios en la producción, fueron desarrollando no sólo las herramientas, sino las habilidades de las comunidades humanas para producir, lo que trajo un consecuente aumento de lo producido, que en un momento determinado influyó sobre el tiempo empleado para producir lo necesario para que la comunidad pudiera satisfacer sus necesidades y empleara tiempo para actividades que no estaban directamente relacionadas con la producción, aquí se puede encontrar el germen de algunas ciencias y artes que no derivan directamente de la actividad económica o productiva.

El hecho de encontrar tiempo para desarrollar actividades no relacionadas con la producción de elementos necesarios para la vida, significaba que había personas que podían vivir sin tener que integrarse al trabajo de la comunidad para la subsistencia, significaba también que algunas personas empezaran a vivir del quehacer de otras, al mismo tiempo que establecían una propiedad sobre eso que ellas no producían, comenzaba a surgir la propiedad privada, pero no la propiedad privada sobre lo que cada persona necesita para vivir (que bien se puede llamar “propiedad individual”), sino aquella propiedad sobre los artefactos para poder producir, como la tierra, las herramientas, los plantíos.

Este desarrollo de la sociedad encaminado hacia un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción, hizo cambiar consecuentemente al concepto que se tenía de familia y a cómo ésta se conformaba, si la propiedad sobre los medios de producción empezó a transformarse de social a individual, lo mismo sucedía con la *familia* (más no con el *sistema de parentesco*), pasó de esquemas basados del matrimonio en grupos, al establecimiento de la pareja. Así como sucedía en la familia, sucedía en todos los campos de la actividad humana, la aparición de la propiedad privada sobre los medios de producción transformaba no sólo a la producción, sino también al conocimiento, las nuevas actividades en la sociedad estaban

configuradas por la protección, manutención y acrecentamiento de la propiedad privada sobre los medios de producción y consecuentemente de la sociedad dividida en clases sociales.

Al ver inundados todos los campos de la actividad humana por los principios de una sociedad dividida en clases y la protección a la propiedad privada sobre los medios de producción, se concluye que la actividad de todas las instituciones dentro de la sociedad, tendrán como centro el mantener ése estado de las cosas. La familia, las ciencias de nueva creación, las artes, posteriormente la literatura, los institutos de enseñanza, las religiones, las leyes, la policía, el ejército, las ideas predominantes y el gobierno, tendrán a partir de ese momento como tarea principal, garantizar, ya sea directamente o por vía de la justificación, la propiedad privada sobre los medios de producción y la sociedad dividida en clases.

Es por esa razón que la consciencia que pueda adquirir el proletariado respecto a su potencial revolucionario, está relacionada inversamente con la fuerza del Estado, pues tienen una contradicción de origen, el proletariado consciente y organizado es el único que puede atentar realmente contra la propiedad privada sobre los medios de producción y la manera de retrasar o catalizar este hecho, es a través del Estado, con la herramienta más importante que es la ideología y a través de la institución Gobierno, estableciendo controles administrativos y de intensificación legal de la explotación de la fuerza de trabajo.

La propiedad privada sobre los medios de producción y la sociedad dividida en las clases burguesía y proletariado que promueve y procura el Estado en el modo de producción capitalista, en el proceso de su nacimiento, albergaron otro proceso de empobrecimiento de las masas que en el feudalismo pertenecían al campesinado y a los gremios artesanales. Marx y Engels (1867), llaman “acumulación originaria” (Marx, 2012) a la serie de sucesos que dieron paso tanto a la formación de las clases sociales, como al inherente empobrecimiento de las que serían explotadas en el modo de producción capitalista. Fueron al menos tres siglos los que duró el mencionado proceso, con el que se darían las condiciones para que existiera toda una clase social, la clase obrera, que pudiera vender su fuerza de trabajo y que esta fuerza fuese pagada por abajo del valor que generaba en la producción, y el excedente pudiera ser apropiado por la clase capitalista, dando paso a la plusvalía.

Son dos componentes los que se destacan del proceso de acumulación originaria, uno es romper con las relaciones que se daban al interior de los gremios de la producción artesanal, en

el que aprendices y oficiales se encontraban subyugados a los maestros y el otro es convertir las tierras de agricultura, parcelas de pequeños terrateniente y tierras improductivas, en tierras que le fueran funcionales al proceso de producción capitalista, para lo que fue necesario separar a los campesinos y agricultores de la tierra que trabajaban directamente, todo a través de medios violentos, este es el origen no sólo del proceso de acumulación capitalista, sino también de las masas proletarias sumergidas en pobreza, las cuales, tampoco estaban empleadas en su totalidad en la producción capitalista, es decir, grandes porciones de personas ni si quiera podían vender su fuerza de trabajo, lo que las mantenía en una posición de mayor precariedad.

Ante tales preceptos teóricos sobre el origen de la pobreza en el capitalismo, desde esta posición política y teórica no hay algo que pueda tomarse como antecedente de “atención a los pobres”, de mitigación de la pobreza o planteamiento de sociedad ideal. La teoría acerca de la Revolución Proletaria, es la conclusión científica que radica en el papel económico de la clase obrera y es la única vía con la que se acaba la sociedad dividida en clases y la pobreza.

Tanto del texto “Principios del comunismo” de Engels (1847) como del “Manifiesto del Partido Comunista” escrito por Marx y Engels (1848), se han retomado diversos planteamientos teóricos para proyectos de nación, planeaciones en la administración de países, luchas revolucionarias que han llegado a gobiernos nacionales y programas dirigidos a la población; planteamientos como la socialización de las ramas de la producción, asociación en lugar de competencia comercial, usufructo colectivo de la producción o supresión de la propiedad privada sobre los medios de producción, pero estos puntos, lejos de ser una propuesta para una sociedad ideal, como los socialistas utópicos o propuestas de mitigación de la pobreza generada por el capitalismo como con los teóricos liberales, son conclusiones teóricas de lo que resultaría de un proceso revolucionario dirigido por el proletariado, ahí es donde radica la diferencia.

Sirva la exposición de planteamientos teóricos bajo la predominancia del Estado Liberal de derecho, para establecer, que tanto la historia de los hechos, como de las personas que se han propuesto investigarlos, tienen un fundamento en el interés de la clase social a la que pertenecen y la lucha política e ideológica que han emprendido, la historia del conocimiento no es neutral y viene condicionada por el papel fundamental del Estado, que en nuestro contexto es el Estado del modo de producción capitalista. Así, para el caso de los programas sociales que se pretende investigar, se tomará en cuenta el carácter de clase de quienes lo diseñaron, la posición política

del gobierno y las luchas expresadas a través de manifestaciones y movimientos sociales, que se dieron mientras se ejecutaban dichos programas. Así también, se tomará en cuenta, como parte del Estado, la visión teórica a la que se apegaba el Gobierno y las herramientas que eligió para llevar a cabo su labor, cuál es el origen de dicha visión teórica y el carácter de clase y el modelo al que estuvo condicionada.

Posterior a la predominancia del Estado Liberal de Derecho, se dieron propuestas a nivel teórico y gubernamental que buscaron desde la distribución de la riqueza, contrarrestar la pobreza generada por el modo de producción capitalista, una de las que se hizo predominante y se llevó a cabo en varios planes gubernamentales, fue la del Estado Benefactor, un modelo que da preponderancia al papel del gobierno en la economía y que busca, con el concurso de éste, proveer de los recursos necesarios a la población para la satisfacción de sus necesidades básicas e inmediatas, elevadas a nivel de derechos, en la siguiente sección se analiza la teoría surgida durante este periodo y la que influyó de manera directa en la elaboración de política pública, política social y los programas sociales.

2.4 Teoría de los programas sociales en las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX

Las teorías influyentes sobre las concepciones en las que se construyeron los programas sociales y las teorías que explican a las entidades que convergen en la elaboración y ejecución de los programas sociales, son vastas durante el periodo de predominancia del Estado Benefactor. Hay teorías que además de incidir de manera directa sobre lo que hoy se conoce como programas sociales, lo hicieron sobre las teorizaciones de Estado, Gobierno y Administración Pública, así como de los componentes que se encuentran en el quehacer gubernamental, como la política social y la política pública. Se han seleccionado teorías trascendentes para los programas sociales, buscando aquellas que planteen el problema de la pobreza y la atención a las personas que carecen de lo necesario para mantener su vida, provenientes desde las distintas escuelas que tuvieron presencia o surgieron desde finales del siglo XIX y hasta los años 70 del siglo XX (Cárdenas, 2017).

Las escuelas se ubican, como a lo largo de toda la tesis, en aquellas de posturas gerencialistas, redistributivas y marxistas y de ellas se exponen los conceptos sobre el Gobierno y Estado, así también – por el desarrollo teórico que existe en la época en la que hubo una

predominancia del Estado Benefactor – el concepto que tienen sobre la Administración Pública y –en caso de contar con ellos- de Política Pública, Política Social y Programa Social.

Se debe considerar, una vez más, que todo cambio en la teoría, así como en la sociedad, es gradual y hay muchas concepciones, que esquemáticamente se presentan como contrarias u opuestas, pero al revisar su despliegue en la historia, resulta que se retoman unas teorías a otras o que se gestaron en el seno de lo que en apariencia contradicen y que realmente, coinciden en muchos puntos de importancia. Así sucede con el paso de la teoría liberal hacia la del estado de bienestar y con los programas sociales que décadas después inspirarían cada una de esas teorías o grupo de teorías. Desde una mirada muy superficial se afirma que los programas basados en derechos provienen de las teorías propias del Estado de Bienestar y los programas focalizados en las personas pobres están bajo la influencia de la teoría liberal o sus herederas, lo cual es parcialmente cierto.

La certeza parcial de las afirmaciones que los programas sociales basados en derechos tienen su origen teórico en el Estado de Bienestar y que los programas focalizados en personas pobres tienen basamento teórico dentro del Estado Liberal de Derecho, radica, en que ambas teorías tienen su punto de arranque en las teorías liberales -sea por crítica o extensión-, de las cuales, como se expuso en el capítulo anterior, se desprenden algunas, como las del Socialismo Utópico, que esbozan una crítica hacia los postulados liberales que justifican la desigualdad y la explotación, sin embargo, todas mantienen concepciones filosóficas de las reacciones contra el feudalismo y otras basadas en la llamada modernidad, que, según Ignacio Sotelo (2012) tiene 5 momentos inaugurados por la aparición del cristianismo, hasta la ilustración en el siglo XVIII.

A pesar de que los orígenes teóricos del Estado de Bienestar, provienen de un giro de 180 grados respecto al Estado Liberal en torno a la concepción de la libertad, el derecho y cómo participan las estructuras de gobierno en su concreción y procuración, Fernández-Miranda Campoamor (2003) recoge opiniones de teóricos como E. Lamo de Espinosa (2002), quien afirma que el Estado de Bienestar en la historia ha sido parte del programa político de gobiernos, tanto socialistas marxistas, socialdemócratas, como demócratas cristianos, conservadores y liberales (Lamo en Fernández-Miranda, 2003). Esto se debe a la reducción de los postulados y bases teóricas del modelo de bienestar en aplicaciones técnicas y recetas, pero también porque su concepción filosófica no rompe de fondo con el capitalismo y, mantiene una coincidencia

con el liberalismo al jerarquizar en un mismo nivel o en un nivel superior las necesidades del capital respecto a las necesidades sociales.

Sotelo (2012), quien en su obra buscara desde las discusiones filosóficas históricas los antecedentes del Estado Social -origen del Estado Benefactor- sostiene que éste y el Estado Liberal, son contrarios, esta afirmación la hace basado en los cambios que hay desde el siglo IV al XVIII en Europa, en la esfera de gobierno y las tareas que social y jurídicamente se le reconocen y se le confieren, cómo cambian las funciones gubernamentales a partir de las concepciones de individuo, sociedad y gobierno, pero lo relaciona poco o nada con el desarrollo económico, por eso desecha las similitudes que puede haber entre Estado Liberal y Social, dado que ambos surgen para sostener el modo de producción capitalista, aunque sí tengan diferencias en términos filosóficos, epistemológicos y ontológicos.

La coincidencia que existe entre los conceptos teóricos del Estado Liberal y el Benefactor, se puede observar en la recurrente sinonimia entre Estado y Gobierno de todas estas teorías, el reconocimiento primordial del derecho a la propiedad sin diferenciar el tipo de propiedad que provoca la apropiación de la producción ajena, que es la propiedad privada sobre los medios de producción y la marcada diferenciación entre Estado y sociedad. Además de mantener el postulado de que los elementos del Estado son población, territorio y gobierno. Hay un momento transitorio donde se nota más aún el mismo origen teórico entre ambos Estados, que a su vez es otro tipo de Estado, el llamado “Estado Social”, muy similar al que después sería llamado Estado Benefactor. El “Estado Social”, surge desde finales del siglo XIX, pero las discusiones teóricas que lo originaron, iniciaron al menos desde dos siglos antes.

La teoría del Estado Social, proviene de la crítica al Estado Liberal y cambió postulados sobre lo que precede y sucede al Estado y lo que lo conforma, sobre todo en lo concerniente al Derecho, a la libertad, la igualdad, el poder, la razón, la justicia. El origen de esta discusión se remonta al inicio de la modernidad (S. IV) con los cambios que fueron sufriendo los organismos que rigen a los seres humanos.

Sotelo (2012), desde una posición redistributiva, establece un punto de partida para hablar del nacimiento teórico del Estado, que es aproximadamente en el Siglo IV, con la irrupción del cristianismo en el Imperio Romano, que marca el nacimiento de la modernidad, ahí se conceptualiza a lo antiguo empatado con lo pagano y lo moderno con lo cristiano, si esto

se complementa con la teorización de Engels (1884) –lo cual Sotelo rechaza hacer porque considera que el concepto de Estado en dicha teorización es demasiado amplio –, se ve que la modernidad y los estudios sobre el Estado moderno y las atribuciones de éste, se dan a la par del desarme gradual de la propiedad comunal sobre los medios de producción hacia la propiedad privada sobre éstos, donde se forja la concepción de que lo antiguo, al igual que lo pagano que es politeísta, es lo comunal y lo moderno, al igual que las religiones monoteístas, como el recién aparecido cristianismo, es lo privado e individual.

Resaltar la identidad entre cristianismo como religión monoteísta, modernidad y propiedad privada sobre medios de producción, tiene importancia, en tanto pone en evidencia lo indisoluble entre la forma de la propiedad, el Estado y la religión, sobre todo de estos dos últimos que se terminan fundiendo en un sólo Estado, a pesar de que la secularización es parte de los momentos que configuran al Estado Moderno y Liberal de Derecho.

Desde la creación de la Monarquía que separa el poder entre el terrenal y el eclesiástico y lo que más tarde sería el Estado Absoluto, sin ningún tipo de límite, ni espiritual, se realizó en la teoría la separación entre la sociedad y lo que la gobernaba -que los teóricos generalmente llaman Estado-, estableciendo como diferencia la concentración del poder, en las distintas etapas de la modernidad se concibe a la sociedad, formada por individuos, como desposeída del poder que concentra el llamado Estado, lo que lleva a plantear el problema de la igualdad desde lo que significan los individuos para el Estado.

Ignacio Sotelo (2012) plantea que el problema de la igualdad se da con la llamada Modernidad y la consolidación del Estado dentro de ésta, aproximadamente en los siglos IV hasta el XVIII, un periodo muy largo, donde se identifica que entre los teóricos de la sociedad, la política y la economía ya se habla de sociedades antiguas y sociedades modernas; dentro de este proceso de teorización, en la parte de la consolidación de la categoría “Estado”, se entraña en éste al concepto de “poder” y a partir de éste poder –conferido a las estructuras que provienen de la sociedad pero se diferencian de ella en tanto que la pueden gobernar-, es que se dice que las personas son iguales en tanto no tienen ese poder que el Estado sí, sin embargo, esa igualdad queda sólo en abstracto y termina refiriéndose al aspecto formal y jurídico, pues las desigualdades reales que tienen de base la clase social son persistentes y defendidas por ese Estado.

A partir de la introducción del concepto “igualdad” en la teoría de la política, la sociedad y la economía en la modernidad, el objetivo de las instituciones y de la sociedad sería hacerla efectiva, materia de trabajo en todos los siglos posteriores por parte de los organismos que tuvieran en sus manos el gobierno de la sociedad.

Así, en esta lógica que separa e identifica rasgos propios de la vida de la sociedad y los órganos que la gobiernan, el Estado moderno, separa la ética del derecho, diferenciando la primera, como lo que el individuo pone en práctica en una porción de la sociedad al regirse por ciertos patrones de conducta consensados provenientes del respeto a la convivencia digna con el resto de individuos y el segundo, es donde se acuerpan las leyes acordadas que rigen el orden de la sociedad, el cual también aparece desvinculado con la justicia (Sotelo, 2012).

Así, el Estado y sus funciones fueron modificándose en la teoría. En ese proceso hubo aportes de filósofos, economistas, científicos y pensadores que trascendieron a su época y se mantuvieron para teorizaciones de la evolución de las formas de Estado que dominaban y se iban generalizando desde Europa hasta América, pasando por el Estado Absoluto, el Liberal de Derecho, el Estado Social, el Estado de Bienestar –ambos teorizados en esta sección- y el Neoliberal, y, ya sea que se hayan mantenido como parte de las acciones de gobierno o hayan sido retomadas, pero, los programas sociales que aparecieron desde el siglo XX, tienen objetivos que coinciden con funciones o características de cada uno de los tipos de Estado mencionados.

De los pensadores y teóricos considerados por su influencia en la discusión para la teorización del Estado Social, que constituye el antecedente teórico del Estado de Bienestar, están Maquiavelo, Tomás Moro, Tomás Hobbes, Locke, Rousseau, Immanuel Kant y Hegel.

Maquiavelo (1469-1527) y Tomás Moro (1477-1535), han sido de influencia para la discusión teórica de la formación del Estado Social, el primero, elaboró una ciencia que se encargara del gobernante y de los pueblos sometidos, asumiendo a la sociedad como desprovista de poder y usando a la religión como pacificadora, pero sometida al poder político, el segundo, no veía la necesidad de Estado y teorizaba el poder entre la sociedad como la capacidad de encontrar la justicia viviendo sobre una comunidad de bienes, estableciendo dos polos que constituirían los ejes entre los que se moverían los posteriores desarrollos respecto al Estado, lo cual decantaría en las acciones programáticas de los gobiernos del siglo XX, pues los modelos

a los que se apegarían, establecerían líneas para el diseño, que tendrían que priorizar alguno de esos dos polos.

Hobbes (1588-1679), refuerza el concepto de igualdad surgido entre la sociedad cuando el Estado mantiene todo el poder –para él es la capacidad de conseguir lo que se desea (Sotelo, 2012:28)-, pues los seres humanos, tienen una ambición natural a la concentración de poder, que los lleva a un estado de guerra permanente, el cual sólo puede ser contenido por un Estado concentrador de poder, la existencia de ese Estado se encuentra avalada por un contrato entre los seres humanos súbditos de dicho Estado, ese origen del Estado es muy similar al planteado por Locke posteriormente en el Estado Liberal, cuando afirma que este se requiere debido a que en el establecimiento de un castigo entre individuos no existe medida que regule la proporción de dicho castigo, la diferencia fundamental entre los dos teóricos, es que Locke confiere a la decisión entre individuos la existencia de la figura de autoridad o Estado y el contrato del que habla Hobbes es una cesión de ambición entre individuos que tiene como elemento coercitivo al Estado Absoluto, lo que trasciende de esto para el Estado Social, es la función del Estado como garante de la seguridad entre los súbditos.

Otra de las discusiones entre Locke y Hobbes, que es necesario recuperar, es aquella sobre la libertad y la razón, pues en Hobbes, la libertad aparece íntimamente ligada al poder, y ésta es la capacidad de hacer lo que el individuo desee, pero, además, la capacidad de proveerse lo necesario para su propia existencia, para lo cual necesita al Estado, en tanto no habrá límite intrínseco que le haga no afectar la existencia de los demás. Por su parte, Locke, vincula la libertad con postulados morales y con la razón, así, la define como la capacidad para discernir entre el bien y el mal; extendiendo esta lógica hacia la consecución de los medios de vida, la razón permite al individuo proveerse de lo necesario para vivir, sin apropiarse de más y afectando a otros individuos.

Los vínculos establecidos entre el papel del Estado y la provisión de los medios de vida de los individuos (se habla en términos de individuo en tanto la separación entre individuo, sociedad y Estado, prevalece en el Estado moderno, absoluto y Liberal de Derecho) por parte de cada uno de los filósofos, son el antecedente para la visión de cada programa social surgido bajo el Estado Benefactor o Bajo el Estado Neoliberal, pues en Hobbes se requiere de la presencia estatal en la provisión de medios de vida de los individuos y en Locke se prioriza el

esfuerzo individual antes de una intervención del Estado, lo cual embona con un Estado Benefactor en el primer caso y el Neoliberal en el segundo.

Los aportes de Rousseau y Kant para la construcción del Estado Social, son en torno a la libertad y la desigualdad, así como la fortaleza que debe tener el Estado frente a la libertad, también aportan respecto a la libertad otorgada por la ética, que hace innecesario un derecho fuerte con una coerción también fuerte.

Rousseau (1762) concibe a la libertad como innata al ser humano, por lo tanto, la libertad produce a la razón, se razona porque se es libre, la libertad pone al humano frente todos los dilemas sobre los que tiene que tomar decisiones (Sotelo, 2012), a diferencia de Hobbes que vincula la libertad al poder o de Locke que la pone dependiente de la razón y como su resultado. Esto lleva a una caracterización distinta del Estado pues Rousseau concluye que la libertad y la consecuente razón, permiten que el humano se rija por las normas y las reglas que él mismo se impone, sin embargo, eso es sólo condición en un momento de la vida humana que Rousseau relaciona con un “estado de naturaleza”. Pues en la convivencia pacífica se hace necesaria la existencia de un Estado, la cual es inherente a la desigualdad.

Una de las contribuciones más importantes de Rousseau a la teoría del Estado, a la construcción teórica del “Estado Social” y a las Ciencias Sociales en general, es aquella respecto a la desigualdad, que plasmó desde el *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1754) y también en *El contrato social: o los principios del derecho político* (1762). Enuncia dos tipos de desigualdad en la que una no debe justificar a la otra, sin embargo, en el desarrollo de su teoría, Rousseau las termina por relacionar, una es una desigualdad de tipo natural, dada por las diferencias innatas entre los seres humanos y la otra es de tipo social que tiene como base la riqueza que se posee y la distinción honorífica.

Rousseau (1762) hace una crítica a que se tomen como base las diferencias innatas para explicar la desigualdad social –incluso afirma que es una mentira que sólo los esclavistas les contarían a los esclavos para conservar su posición–, en algún momento atribuye que la ambición de tipo individual y la necesidad de reconocimiento de los otros, constituyen la posesión material desigual que tiene como base material diferencias físicas en tanto quien se lo puede proveer es quien tiene el recurso físico y mental para hacerlo, sin embargo, a diferencia de la visión que se tiene en general de la teoría liberal, Rousseau le confiere a la propiedad el origen de la

desigualdad, la cual relaciona –en eso sí coincidiendo con otros liberales- con la división del trabajo, el progreso técnico y el crecimiento demográfico, lo que constituye una primera teoría de la acumulación, pues incluso, toma como ejemplo el cercado de tierras y la ingenuidad de quienes permitieron dicho cercado, para establecer la fundación de la sociedad civil y el inicio de la desigualdad.

Rousseau, en su teoría, confiere al Estado y su origen, la protección de la propiedad, lo cual es incompatible con el principio que le atribuían liberales como Locke, de proteger las libertades individuales. Todo este entramado provocó tres tipos de desigualdad en la sociedad, la existente entre ricos y pobres, entre gobernantes y gobernados y, por último, entre amos y esclavos, dado por lo que es un “salto del poder legítimo al poder arbitrario” (Sotelo, 2012:50).

Rousseau a pesar de ser parte de la predominancia liberal, planteó gran parte de los elementos que el marxismo retomaría después en su teoría sobre el Estado, sólo que, sin las relaciones necesarias para atribuirle objetividad al origen de la desigualdad, pues en el marxismo, lo que provoca la apropiación y que unos seres humanos puedan someter a otros, que iría dando paso al nacimiento del Estado, es la propiedad privada sobre la parte inconsciente que se requiere para producir, es decir, sobre los medios de producción, esta propiedad sobre los medios de producción se posibilita por la disponibilidad material que tuvieron algunos grupos humanos para lograr un desarrollo en su producción que les permitiera someter a otros pueblos, pues ese desarrollo incidió tanto en su composición física, como en el bagaje de herramientas de trabajo. La disponibilidad material, se da por las condiciones naturales de las que en un inicio se encontraron rodeados (Marx y Engels, 1846; Engels, 1884).

Esto último aporta a una teoría sobre los programas sociales, pues éstos son diseñados y puestos en marcha por el Gobierno, parte sustancial del Estado, los objetivos de esos programas sociales son la reducción de la desigualdad de tipo social –tomando la categorización de Rousseau- a partir de combatir la pobreza, pero sin atentar contra la propiedad privada, en ese sentido, no hay reducción de desigualdad posible sin cambiar las proporciones de la propiedad, no dándole algo al pobre para que sea propietario, sino poniendo límites a la apropiación del rico.

Respecto a cómo puede zanjarse desde el Estado, el problema de la convivencia con la desigualdad inserta en la sociedad, Rousseau propone la democracia directa como forma de

gobierno y genera la categoría de la “voluntad general” y el “bien común”, como bases del derecho y las leyes, es decir, como bases del orden que debe haber en la sociedad, priorizando la voluntad individual –base común a todos los liberales, hasta en los más radicales como Rousseau-, pues se llega a los principios de voluntad general y bien común, cuando las personas anteponen el bien del resto de la sociedad al propio, asumiendo que el bien propio es también el del resto de la sociedad y que nadie querría algo nocivo para sí mismo (Sotelo, 2012). Cabe destacar, que, para Rousseau, a ese bien común no se llega a través de la mayoría de votos, la democracia no es cuestión de sumar voluntades individuales, mezquinas y egoístas, sino de una valoración común.

Cabe señalar que muchas de las sociedades propuestas por los teóricos –como el ideal de democracia y libertad Rousseauiano- no se llevaron a cabo, ni ellos esperaban que se llevaran a cabo, las plantean como marco referencial, para analizar la sociedad y problemas concretos, precisamente, como se hace en este trabajo de investigación.

Kant (1798), por su parte, pretende resolver el problema entre voluntad individual y derecho, estableciendo dos tipos de libertades, la moral y la legal, la primera es interna y la segunda es externa. La libertad moral, proviene de una motivación individual, es la que se dan a sí mismas las personas; la libertad legal la impone el Estado a través del derecho -que se mantiene como el orden que debe tener la sociedad-, el cual también, Kant lo relaciona con la protección de la propiedad, la cual, se da a través de declarar que algo externo es mío y el resto debe abstenerse o privarse de ello, en reciprocidad, yo debo privarme de lo que alguien más declare de su propiedad, esta abstención es obligada por el Estado (Sotelo, 2012).

Kant ve necesaria la existencia de un Estado y además uno monárquico, muy similar al absoluto teorizado por Hobbes, donde la democracia es una forma peligrosa de gobernar en tanto el poder absoluto dado a todos se convertiría en la “peor forma de despotismo” (Sotelo, 2012: 64), este Estado monárquico, adquiere una forma de república, donde el poder está distribuido en tres y el soberano es el legislativo, en tanto crea las leyes que se deben seguir. Ese poder legislativo es electo, no por toda la población, sino por los ciudadanos facultados por estar activos y no tener subordinación económica.

Kant, otorga el peso de dirigir la sociedad a quien posee más propiedad y a quien logra acumulación de riqueza, el Estado está impuesto por estas personas y la lógica de imponer la

libertad legal está acorde con el respeto a esa propiedad privada, aquí lo que diferencia del absolutismo, es que pone un límite al mandato proveniente desde el Estado, ese límite está dado por la ilustración de la ciudadanía (que está conformada por propietarios y no subordinados), pues no quedará plenamente sometida por los mandatos Estatales, que es la concepción del “despotismo ilustrado”.

La aportación de Kant respecto al Estado, la libertad y el derecho, es fundamental para la visión posterior al Estado Liberal, la del Estado Social, en torno a lo que el Estado debe proveer para la sociedad, pues aquí, a diferencia de los postulados bajo la predominancia liberal, vemos que la teoría ya responsabiliza al Estado (tratado por la mayoría de teóricos expuestos en esta sección como sinónimo de Gobierno) del derecho, relacionado con el orden y de la libertad, en donde la propiedad privada debe estar como el límite de esa libertad. Esto será configurativo de los programas subsecuentes en los gobiernos, que ya sea, a través de la provisión de derechos o de la atención a las porciones de población en mayor pobreza, procuraban la libertad legal y la propiedad.

Siguiendo con el desarrollo del concepto de libertad, Hegel es quien lo teoriza de manera más específica para el Estado Social como antecedente del Estado de Bienestar y trascendería en el siglo XX hacia los programas sociales en Europa y América.

Desde su análisis de Hegel (1821), Sotelo (2012) afirma que los conceptos de libertad y derecho entendido como “reino de la libertad”, que tiene un papel preponderante dentro del Estado Moderno, en la etapa en que se abren las posibilidades a un Estado más cercano a las necesidades de la sociedad, el “Estado Social” y no uno separado de ésta como en la primera parte de la modernidad, se refieren a una “libertad” que está en relación directa con las posibilidades económicas del individuo, pero fundamentalmente con el desarrollo socio-económico general.

La libertad, conceptualizada como el conocimiento que el individuo tiene de sí y su entorno para poder elegir entre opciones, para Hegel está incluida de manera formal en las leyes que rigen las relaciones entre los seres humanos de una sociedad, pero esa libertad formal, no sirve de nada escrita en las leyes si las “opciones” no son realizables económicamente, es por eso por lo que la realización de esa libertad sólo es efectiva cuando existen las condiciones para alcanzarla realmente.

Hegel, complementa la igualdad con la libertad en el Derecho, pues la igualdad que hay entre los seres humanos de una sociedad, se da porque históricamente éstos han sido despojados del poder que ahora tiene el Estado y todos están sometidos por igual a las leyes que éste elabora y aplica, así como a los derechos que otorga, el complemento hegeliano está en que Derecho y libertad son indisolubles, y el Derecho regula las relaciones de toda la sociedad por igual, sin distinción, pero para que ese Derecho que otorga libertad, sea más que una cuestión formal, tiene que poderse llevar a cabo socialmente, retomando a Sotelo en su interpretación, de nada sirve que en la Constitución exista el derecho a una vivienda digna, si las personas no cuentan con los medios para poderla obtener (Sotelo, 2012).

Este viraje introducido por Hegel, refuerza teóricamente, la responsabilidad que en la actualidad se atribuye a los gobiernos para garantizar y hacer concretos los derechos de las personas que están bajo su jurisdicción y dota de contenido el reclamo de “libertades” que constantemente se hace a los gobiernos. Se entiende que la libertad dependerá siempre de las posibilidades económicas que tengan las personas; el gobierno, al estar dotado del poder que no tiene la sociedad tiene que responder por proveer de lo necesario para que los derechos se hagan concretos, Hegel se despega así de la teoría predominante del Estado Liberal que lo antecede y económicamente se acerca a una posición redistributiva.

Son estos postulados de Hegel, donde se sintetizan siglos de discusión teórica que iniciaron con el nacimiento del “Estado Moderno” empatado con la pujanza burguesa y con el modo de producción capitalista, el cual tomaría la forma de Estado Liberal de Derecho y devendría en Estado Social, que nos ocupa en estos momentos. Dichos postulados hegelianos ya aceptan la necesidad de que el gobierno provea a todas las personas, sin distinción, de las condiciones para resolver su vida, sustento para que los programas sociales en el siglo XX sean una responsabilidad gubernamental.

Al igual que Hegel, otros pensadores que deben tomarse en cuenta como parte de la base teórica del Estado Social son Louis Blanc (1848) y Ferdinand Lasalle (1862), el primero “aceptaba abiertamente la necesidad de intervención del Estado para remover desigualdades y para garantizar, en alguna medida, la igualdad real” (Fernández-Miranda, 2003, p.143) el segundo pensaba que las fuerzas imperantes dentro de los países tenían que actuar en beneficio de la ciudadanía (Lasalle, 2001).

Contrastado con el Estado Liberal de Derecho, el Estado Social se diferencia respecto a la desigualdad y la pobreza en que éste sí asume una responsabilidad e interviene con acciones y política que pueda resolver la situación de las personas que tengan esa condición, cuando la teoría liberal, busca que sean las asociaciones ajenas al gobierno las que se encarguen de mitigar la pobreza, o, desde la perspectiva de los Socialistas Utópicos, tendrían que ser las comunidades organizadas las que se dediquen a esa labor.

Teniendo despejados algunos antecedentes teóricos del Estado Social -concebido como el sustento del Estado de Bienestar-, a continuación, se plantearán conceptos actuantes en dicho tipo de Estado.

Como fue señalado en el marco contextual de esta investigación, el Estado Social proviene de la descomposición y la crítica al Estado Liberal, por eso, una parte de sus antecedentes se encuentran en teóricos liberales o filósofos que pensaron la realidad bajo la predominancia de esa visión del mundo, por lo tanto, el origen teórico del Estado Social está vinculado con explicar cómo se puede disminuir la desigualdad provocada por el modo de producción capitalista, en aras de proteger ese modo de producción y el orden social que genera, por eso, el Estado Social, a pesar de que uno de sus orígenes teóricos es desde la clase obrera organizada, sólo busca reformar a su antecesor.

Esta forma de Estado, tiene su aparición en la segunda mitad del siglo XIX, década del 80 en específico. El Estado Social confronta postulados del Estado Liberal de Derecho, como la concepción de Estado, el cual, para los liberales, está encargado de constreñir las voluntades individuales que no tienen control propio, en tanto, sólo buscan de manera egoísta la satisfacción, están en competencia unas con otras –el mercado- y pueden destruirse. Contradictoriamente el liberalismo le pone fuertes límites a ese Estado en sus funciones, para garantizar el respeto a la voluntad individual mientras garantiza la seguridad. En la parte formal, en las leyes, el Estado asume a las personas como iguales ante la ley, en tanto todas están igual de desprovistas de poder y como libres, las voluntades no están constreñidas, más allá de no hacerle daño a las otras personas.

Ante la definición de Estado del liberalismo, el Estado Social, plantea la igualdad y libertad reales frente a las jurídicas, asumiendo que no hay cabida dentro de las tareas del Estado o dentro de la legislación, si no hay una igualación de las condiciones materiales de las personas.

Y es que el liberalismo, en su igualdad de papel, tenía consideraciones que restaban posibilidades de representación a ciertas porciones de la población, estableciendo exclusión en países europeos y también en sus colonias de América por criterios relacionados con la propiedad –en algunos países para ser considerado ciudadano con derecho a voto se requería ser dueño de vivienda o de extensiones territoriales o contar con cierto caudal de dinero–, motivo principal de la desigualdad, el Estado Social, haría efectiva tanto la igualdad, como la libertad y consecuentemente la democracia, buscando que el gobierno incidiera materialmente en generar las condiciones que permitieran que las personas tuvieran lo necesario para vivir, esto se vería plasmado en los llamado Derechos Sociales.

Los primeros esbozos de Derechos Sociales plasmados teóricamente como una responsabilidad del Estado se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 y la de Weimar de 1919, si bien no están enunciados de esa manera, ni se habla de la construcción de un Estado Social de Derecho, han sido considerados como las bases teóricas y documentales de lo que un texto -que rija a un país- debe contener para lograr la igualdad entre la población.

Los Derechos Sociales son aquellos que están vinculados con las luchas políticas de sectores como la clase obrera y se reflejan en las constituciones políticas como derechos laborales o de seguridad social, estos derechos también han sido reconocidos a aquellas personas sin condiciones para reproducir sus medios de vida y se plasman como “derecho a la subsistencia” (Arango, 2015, p.1677). Aunque tienen vinculación o se reconocen a los grupos mencionados, se otorgan a toda la población que se rija por las leyes de la constitución que los reconozca.

Generalmente se pone como ejemplo de estos derechos a la alimentación, la salud, seguridad social, trabajo. El concepto de estos derechos también ha tenido una evolución en la historia. En el siglo XIX los Derechos Sociales eran reconocidos a grupos específicos que desencadenaban luchas con ese fin y lograban elevar sus demandas a un grado de legalidad. En el siglo XX pasaron a ser fines sociales y las autoridades públicas estaban obligadas por ley a proveer las condiciones o los recursos para que estos derechos fueran realizables, según la doctrina jurídica, esta característica hace que estos derechos no sean exigibles ante los jueces actualmente son reconocidos como derechos humanos y fundamentales (Arango, 2015).

Durante los siglos de la respuesta a los conceptos liberales, hubo una discusión en el mundo jurídico sobre dónde ubicar a los derechos sociales, las más célebres fueron aquellas en las que se definió su carácter como *derechos subjetivos*, son derechos que autorizan y dan el poder a las personas para exigirlos al Gobierno que debe proveer los recursos para realizarlos, tienen como límite el interés general, se considera que las omisiones de estos derechos causan daño a la personas, también en la discusión jurídica, se ha planteado si deben ser clasificados como derechos humanos o fundamentales, los primeros tienen una pretensión de universalidad y los segundos se consideran de alta importancia, lo cual lleva este criterio a tener que conectarlo con la cultura en la que se les atribuya dicha característica, aunque organismos internacionales como la ONU hablan de “derechos fundamentales”, no quiere decir que pierdan esa especificidad cultural, pues la visión predominante en ese organismo es la del modo de producción capitalista, con enfoque individualista, no integra una visión comunitaria.

El Estado Social, se caracteriza por estar obligado, no sólo a reconocer en la constitución que rige su actuar, los derechos relacionados con toda aquella necesidad que surja de la reproducción de la vida de la población, sino a dotarla de medios para su concreción. A esta lógica le es inherente la reducción de la desigualdad, pero, dado el carácter correctivo del modo de producción capitalista que tiene este Estado, no a terminar con dicha desigualdad.

Y se llega a ese carácter correctivo del modo de producción capitalista y de la desigualdad necesaria que genera, por el carácter revolucionario de la clase obrera, teorizado por Marx y Engels, pero intuitivo por los gobiernos de finales del Siglo XIX hasta el final de la primera guerra mundial. El Estado Social se presenta como respuesta a las demandas de la clase obrera y la necesidad de aquellas personas que no tienen posibilidad de integrarse a la producción, pero la historia y la construcción teórica que se está haciendo en el presente documento, confirma que desde la visión más liberal, se vislumbraba el riesgo que representaba para el sistema imperante, permitir que la desigualdad se acentuara y más que la desigualdad, que las personas sostuvieran un nivel de vida en donde el sufrimiento era coexistente.

Se le da la característica de Social a este Estado aproximadamente en 1919 por H. Heller, para marcar la diferencia del Liberal de Derecho y enfatizar que este Estado no sólo tendría como preocupaciones el orden, seguridad, salvaguarda del sistema, sino que también vería que la sociedad estuviera igualada en términos de ingresos, salud, vivienda. (García, 2011)

Sin embargo, el contenido económico del Estado Social no se constituyó en un ejemplo o serie de medidas que pudieran generalizarse en los países de Europa y América que tenían un acuerdo implícito en darle respuestas similares a sus problemas, no hubo una teorización difundida que se tomara de base para ver cómo se podía concretar en cada nación, así que el Estado Social, fue abstraído al grado de ser cualquier medida que contuviera las revueltas y mantuviera a la fuerza de trabajo en niveles mínimos vitales, lo cual coincidía con proveer los derechos sociales, es por eso que se llevó a cabo tanto en regímenes políticos, caracterizados por el autoritarismo, conservadores y anti socialistas , como el del Prusiano Otto Von Bismarck (1862) y también despertaba simpatías entre la socialdemocracia alemana, representada por la unificación en 1875 de dos fracciones del movimiento obrero, la Lasalleana y la marxista reformista , conocido como el congreso de Gotha.

Un elemento clave en el Estado Social, es el sistema de seguridad social, el cual repercute de manera positiva en la clase obrera y le da un respaldo, para no perder la base que sustenta su vida en caso de contingencia o para el momento en el que ya no pueda participar directamente en la producción, seguridad social que integra su base de las aportaciones que provienen del salario del obrero, la ganancia capitalista y de ingresos tributarios estatales, este sistema de seguridad social fue uno de los pilares de la política calificada como Estado Social del canciller Otto Von Bismarck.

El Estado Social fue parte de una intensa discusión, en la primera etapa de su implantación en Europa, sobre todo, en Alemania y la unificación de su imperio, pues era asumido de distinta manera, por cada una de las posiciones dentro de la amplia gama política que existía en aquellos años de esfuerzos de unificación imperial y revoluciones.

Había una parte del liberalismo anti estatal que veía en la economía del Estado Social, un peligro para la competencia librecambista y una afectación para la productividad y para el crecimiento nacional, la conservadora, que aún defendía los intereses de los terratenientes feudales y que veía en el Estado Social, por la fuerza gubernamental, una posibilidad de control de las nuevas fuerzas políticas y sociales encarnadas en la burguesía y el proletariado, pero también en los desplazados de la producción y que estaban en pobreza; por último, está el ala crítica del capitalismo y de las estructuras feudales, que a su vez estaba dividida en el marxismo revolucionario que no aceptaba el Estado Social porque sólo retrasaría la revolución proletaria,

para la cual sí observaba condiciones para llevarla a cabo, dada la efervescencia social en Europa. La otra parte era la del marxismo socialdemócrata, a favor del Estado Social, pues era la posibilidad de elevar a rango de derechos las luchas obreras, tener un espacio en la representación política y un respiro para la organización de fuerzas potencialmente revolucionarias, sostenían que el Estado puede apoyar para dar un impulso a la revolución dirigida por el proletariado.

Todo este primer intento de Estado Social, constituye uno de los elementos teóricos más directos para los que hoy son conocidos como Programas Sociales, de su puesta en marcha se deriva la responsabilidad estatal en la igualación de condiciones de la población, el sistema de protección social de responsabilidades y corresponsabilidades donde participan las tres partes involucradas en la producción: trabajador, capitalista y gobierno; el uso de contención social y política hacia los obreros, dándoles parte de lo que requieren para vivir se sofocarán revueltas y sublevaciones que ponen en peligro el orden y la ganancia capitalista.

Este Estado es el precedente para lo que posterior a la Segunda Guerra Mundial sería el Estado de Bienestar, teorizado en lo económico como lo que mitigaría con apoyo gubernamental el hambre, desplazamiento y la acentuada desigualdad, provocada por el reciente orden mundial proveniente de la guerra.

Antes de hacer la caracterización teórica del Estado de Bienestar, conviene realizar un apunte respecto a su diferencia con el recién descrito Estado Social. El Estado Social, es una consecuencia directa del rechazo y el agotamiento del Estado Liberal de Derecho, se da a la par de los primeros brotes masivos obreros organizados contra las condiciones de la expansión capitalista industrial y de toda la teoría revolucionaria que acompaña a las sublevaciones obreras, que en algunos lugares como en París en 1871 había logrado instaurar poderes populares ajenos al Estado Liberal de Derecho (La Comuna de París).

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el inicio y final de la primera guerra mundial, se teorizó al Estado Social, como la integración de la clase obrera a los gobiernos y la redistribución de una parte de lo que le es expoliado mediante la plusvalía, es decir, el Estado Social es un mecanismo que se diseña exclusivamente como contención, que desde luego –como el desarrollo teórico no es una cuestión lineal- da para propuestas reformistas e incluso algunas que se reivindican revolucionarias, pero también da para otras que son plenamente

conservadoras, como el diseño teórico y político de la seguridad social proveniente de la cancillería de Bismarck.

El Estado de Bienestar tiene una visión reformista del modo de producción capitalista y la distribución que este genera, no busca directamente la contención del movimiento obrero internacional, más bien, es una respuesta a la expansión de los gobiernos obreros ya instaurados y en funciones en Europa.

El Estado de Bienestar, encuentra su origen teórico en dos pensadores que inauguraron una escuela que aún es recurrida por múltiples gobiernos y que en los momentos de crisis constituye una guía para evitar revoluciones o desestabilización social. Ellos son John Maynard Keynes y William Beveridge.

Keynes, en 1941, elabora un informe para el gobierno británico que describía el Estado de bienestar, criticó la teoría que sostenía que en el mercado se diera el equilibrio entre oferta y demanda, pues con el cambio entre compradores y vendedores a través del dinero, dejaba de haber comunicación entre estos dos polos. El vendedor, una vez realizada la mercancía se desvinculaba de los intereses del comprador, esto llevaba a la desvinculación entre intereses privados y públicos, dando lugar a una priorización al interés de la economía individualizada y no a la nacional, lo cual no permitía reinversión de lo sustraído de la economía.

Keynes propone la participación estatal para generar un ambiente de confianza hacia los empresarios y que éstos inviertan, enfrenta el postulado de la economía clásica que dicta que se deben bajar los salarios para que bajen los precios de los productos, Keynes pensaba que esto no sucedería así, pues sólo en casos muy específicos los salarios impactaban en el precio de los productos, provocando ahorro e inversión, pero Keynes asume que el ahorro no se convierte mecánicamente en inversión, pues los empresarios pueden elegir invertir en otro mercado o simplemente no invertir (Cárdenas, 2017), entonces el papel del Estado sería estimular la inversión y el consumo, invirtiendo él mismo, es decir, la intervención estatal en la economía para Keynes es en la incursión en industrias, la creación de industria gubernamental.

Keynes también aseveraba que el tipo de interés debía ser controlado por el banco central para mantenerse bajo, lo cual estimularía la inversión. Así también, para confrontar épocas de crisis, Keynes propone que el gasto público sea el mayor posible, pues esto garantizaría el consumo, cuando los empresarios no lo pudieran sostener o sus volúmenes de inversión

disminuyeran. Para lograr el pleno empleo, Keynes propone la socialización de las inversiones. Así también para controlar las condiciones de competencia y no enfrentar a productores del mercado interno con productores internacionales de mayor capacidad, proponía el proteccionismo, poniendo como prioridad al mercado interno.

En esta descripción conceptual keynesiana es pertinente aclarar algunos términos, primero, Keynes confronta y rehace el concepto de pleno empleo proveniente de los economistas liberales. El pleno empleo, en general, es entendido como una situación en la que existe una igualdad en la sociedad entre la demanda que tiene la producción de trabajadores y recursos y los trabajadores que pueden, quieren trabajar y los recursos disponibles para producir.

El pleno empleo, para la teoría de la economía liberal o clásica se lograba con la regulación que la producción hace de sí misma, es decir, la industria produciría en el mismo nivel que consumiría, siendo una tendencia cuasi natural de la economía —teoría de Jean Baptiste-Say (1803)—; Keynes, corrige este postulado y a la teoría clásica que contempla la reinversión en la industria para seguir generando demanda de trabajadores y recursos, incluye también las inversiones y el consumo gubernamental, así como la influencia de la tasa de interés para estimular la inversión privada, llegando así al punto en que toda esta posible expansión de la demanda ya no podría aumentar más el empleo, ni la producción, es decir, se logra una regulación de los dos polos (Capó y Gómez, 2006).

En la corrección que hace Keynes sobre el postulado del pleno empleo, entra su teorización sobre la socialización de las inversiones, donde la economía nacional no queda al libre arbitrio de la producción privada, sino donde también entra el gobierno con una inversión planificada, pero siempre cuidando el no llegar a una estatización de la economía. Esta propuesta tiene que ver con la orientación del Estado hacia dónde dirigir la inversión privada y coadyuvar en esa inversión si existiese posibilidad en el erario, manteniendo también la condición de una prioridad en el mercado interno, que está conectado con las necesidades nacionales y no con el cambio a través de las exportaciones.

La propuesta keynesiana, se dirige a reformar el capitalismo y cambiar las partes que considera generan pobreza y desigualdad que son: “el capital financiero, la especulación y el rentismo.” (Cárdenas, 2017, p.76).

La teoría keyensiana, es de las de mayor repercusión en los programas sociales generados en el siglo XX y XXI, pues en la conceptualización del pleno empleo, la socialización de las inversiones y la priorización del mercado interno, hay una triada que estimula el consumo y no admite personas desplazadas de la producción y que estén imposibilitadas de reproducir sus medios de vida, son estas propuestas teóricas las que hacen que se generen acciones desde los gobiernos donde las personas sean incluidas en actividades económicas o que tengan recursos para el consumo, que va a repercutir en un empuje hacia el empleo.

Por su parte, William Beveridge (1942), tiene un trabajo muy reconocido el cual es un informe respecto a la seguridad social del sistema británico en 1942. En ese informe sostiene que la seguridad social es para garantizar a todas las personas “en cualquier circunstancia una vida digna” (Cárdenas, 2017, p.76). Es destacable, que Beveridge habla de la garantía de “ingresos suficientes” para toda la vida, logrados a través de la seguridad social.

A pesar de la similitud en aportes e importancia para el Estado de Bienestar, Beveridge mantiene una discusión teórica con Keynes, respecto a cómo enfrentar el problema del desempleo, pues plantea que Keynes parte de conceptos especulativos y no de la observación directa de los hechos. La diferencia radicaba en que Keynes generaba la teoría desde la discusión con los funcionarios públicos y Beveridge trabajaba directamente en la función pública, lo que le permitía analizar la situación de la seguridad social en Inglaterra post segunda guerra mundial y saber que las transferencias del fisco a la seguridad social, no eran sostenibles para toda la sociedad a largo plazo.

En Beveridge se ha encontrado el antecedente teórico más directo de los programas sociales que han estado en operación en México, al menos en el planteamiento, pues retomando algo que se vio en el Estado Social prusiano, bajo la cancillería de Bismarck, plantea la responsabilidad tripartita en la seguridad social, donde participan, trabajadores, empresarios y ocasionalmente Gobierno a través de aportaciones fiscales. La seguridad social debe estar organizada de tal manera que no quedara diluida la responsabilidad y la iniciativa individual, para evitar el paternalismo estatal. Beveridge, también, enfatizó en el tipo de interés y el ahorro para lograr inversión y se llegara a la plena ocupación.

A pesar de que el sistema de seguridad social planteado por Beveridge es generalizado a toda la población, sí realiza una diferenciación entre los beneficiarios, los cuales están en

relación con los “5 gigantes que obstruyen el camino a la reconstrucción: Necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria y ocio” (Beveridge, 2008, p.10) y que para él urge atender. Esos grupos que diferencia como de atención distinta:

a) asalariados, con un puesto de trabajo; b) empleados, comerciantes; c) amas de casa, es decir, mujeres casadas, en edad de trabajar; d) parados, personas en edad de trabajar que no tienen trabajo; e) niños y jóvenes, que no han llegado a la edad de trabajar; f) personas que han sobrepasado la edad de trabajar (Sotelo, 2012, p.223)

Esta distinción introducida por Beveridge es otra que se puede identificar con los programas sociales del siglo XX, pues si relacionamos los 5 males que le preocupan, la propuesta de participación tripartita, con participación ocasional del fisco para sostener el sistema de seguridad social y la forma de llegar al pleno empleo, considerando que la política de empleo debe estar vigilada por las instituciones de seguridad social y buscando que las personas en paro pudiesen obtener un subsidio por desempleo siempre y cuando haya una perspectiva conocida por las autoridades respecto a al sector en el que estaba empleado y en caso de que no hubiera posibilidad de reinserción en dicho sector hubiese preparación para el desempeño en otro sector; son elementos constitutivos que los programas sociales en el siglo XX y XXI, van a retomar promoviendo el empleo y la capacitación para este, dirigiendo transferencias monetarias para una preparación productiva, a menos que sean parte de un grupo imposibilitado para la producción, que tendría un subsidio permanente.

La influencia teórica de Beveridge en los programas sociales, es una combinación de los antecedentes liberales y de las discusiones en torno al Estado Social, donde el peligro principal que puede mover a las revueltas es el desempleo, por eso hay que atacarlo a como dé lugar, pero también considerando que el modo de producción capitalista no tiene la capacidad de emplear a todas las personas en la sociedad, por lo tanto, es necesario programar una serie de transferencias que ayuden a resolver a las personas su vida en lo que no están insertas en la producción, pero con miras a no suprimir la voluntad e iniciativa individual de regresar al empleo o de realizar alguna empresa.

Por otro lado, en la consolidación del Estado de Bienestar en Inglaterra hubo aportaciones de dos posturas teóricas y políticas que repercutieron en todo el mundo y permanecieron en la posteridad para los programas sociales, estas posturas fueron las que venían

desde los partidos conservador y laborista, el primero, de una tendencia basada en los principios promovidos por el Estado Liberal de Derecho, que buscó posicionar el principio de “igualdad de oportunidades”, que según Cárdenas (2017) lo que hace es legitimar la desigualdad provocada por la organización de la economía en el modo de producción capitalista, contra el principio de “igualdad social” promovido por los laboristas, donde no depende del esfuerzo individual el tener lo mínimo para la vida, sino que es un derecho inherente a la vida humana, sin discusión o sujeta a alguna condición, como el esfuerzo.

En Alemania Federal, se ejecutó una economía social de mercado generada en su base teórica por los Partidos de la Unión, una combinación entre manutención de la economía capitalista y de los derechos sociales, el fin era mantener la explotación del trabajo asalariado por el capital, pero evitando una sublevación obrera a través de garantizarles mínimos de vida. El Partido Social Demócrata se vio influido, también, por esa teoría y esa práctica, así que terminó por realizar una propuesta híbrida entre liberalismo económico y economía plenamente planificada, que resultó en plantear el salario como un equilibrador de fuerzas entre los obreros y los capitalistas.

Aportación del Tribunal Contencioso Administrativo de Alemania en 1954, incluye al Estado en la resolución de las necesidades de la población, al concluir que cada persona podía reclamar recursos para la supervivencia o para tener un mínimo vital, basado en los principios de vida pero que también necesitan de una teorización, acerca de la dignidad humana, derecho humano al libre desarrollo de la personalidad y estado democrático social de derecho. Otro antecedente teórico se ubica también en Alemania con la Ley General De Ayuda Social en 1962 que garantizaba a los ciudadanos subsistencia digna.

La República Federal de Alemania, se basó en garantizar los principios de seguridad social, derechos humanos a la salud, educación, pensiones dinámicas y vivienda, así como indemnizaciones a las víctimas de la guerra, lo cual planteaba la necesidad de tener crecimiento previo a la redistribución de la riqueza.

El Estado de Bienestar con su antecedente teórico, político e histórico el Estado Social, es de la teoría más socorrida por los llamados “programas sociales” puestos en marcha por diversos gobiernos en el mundo, pues son los primeros en aceptar y proponer esquemas donde el Gobierno juega un papel en la atención a la desigualdad y pobreza generada por el modo de

producción capitalista. Con el paso del tiempo se introduce una diferencia que conecta con los cambios en los modelos políticos y económicos, que tiene como base teórica una combinación entre teóricos como Beveridge y economistas que retomaron e intentaron adaptar a su tiempo la teoría liberal, entre los que destacan Milton y Rose Friedman o Ludwig Von Mises (1927), que si bien este último, teorizó desde mucho antes de Keynes y Beveridge modelos para organizar la economía mundial, hasta después del auge del Estado de Bienestar fueron retomados para atacar las políticas gubernamentales de injerencia en la economía para paliar la pobreza, se les llama desde la política y la academia como teorías *neoliberales*, basándose en expresiones contenidas en esas mismas obras. Esta combinación teórica hizo que las acciones que se proponían desde el gobierno cambiaran sus criterios de atención y se enfocaran sólo en ciertos grupos, a continuación, se muestra la selección de algunos elementos teóricos de esta visión neoliberal y su influencia en los programas sociales.

2.5 Teoría de los Programas Sociales en las tres últimas décadas del Siglo XX y principios del siglo XXI

Con el ascenso y encumbramiento del llamado “neoliberalismo” –años 70 e inicios de los 80 del siglo XX-, la teoría y sus debates se multiplican, la división que hubo de las disciplinas y de las ciencias sociales, además de las escuelas que surgieron en cada una de ellas, provocó una diversidad de posturas y explicaciones de la realidad y sus ámbitos. Sin embargo, el conocimiento no se mueve aparte de la economía, la política y la sociedad, si hay un modelo en los países que sus gobiernos estén llevando a cabo porque se ha hecho predominante, este impacta en todos los campos del conocimiento. En esta sección, la teoría generada en el periodo neoliberal, permite hablar concretamente de conceptos específicos que están presentes en el problema de investigación, es por esa razón que se exponen principios generales de la teoría económica neoliberal con autores representativos y posteriormente se presenta la teoría que desde el neoliberalismo se ha generado sobre la política pública, la política social, para aterrizar en la de los programas sociales.

Hay un argumento teórico que se esgrime contra el Estado de Bienestar y es al que se atribuye que haya perdido predominancia en los países que lograron expandir sus políticas y relaciones sociales fuera de sus fronteras, ese argumento es la imposibilidad del sustento de un Estado de Bienestar por parte del fisco y cómo los planes de asistencia, protección o seguridad social, totalmente sostenidos por el gobierno, llevan a un déficit fiscal, que hace insostenible

cualquier medida permanente o de largo plazo para reducir o acabar con la pobreza. Eso se preveía por Beveridge y también por los implementadores del Estado Social en Europa, por eso planteaban una responsabilidad compartida en el sostenimiento del sistema de Seguridad Social, aquí es donde los gobiernos encontraron una justificación para reducir el gasto social, lo cual sucedió con el encumbramiento del llamado modelo Neoliberal.

Posterior a la depresión del 29, teóricos partidarios del liberalismo ya planteaban una defensa del Estado Liberal de Derecho y la teoría que lo sostenía, desde la academia, pues a la teoría y a la política del Liberalismo se le responsabilizaba tanto de la guerra como de la crisis. Ante el avance del socialismo y la aparición del Estado de Bienestar, la fuerza que el recibimiento de los gobiernos le dio a la teoría keynesiana y la evidencia de que se avecinaba otra guerra, ese primer intento de defensa del liberalismo había quedado ignorado y las teorías de sus defensores como Ludwig Von Mises, fueron hechas a un lado.

Fue en el periodo entreguerras donde se encuentra registro de la defensa de los postulados del liberalismo y se usó el término “Neoliberalismo” proveniente de un coloquio en el que se dieron cita economistas como Friederich Hayek y el mismo Von Mises, donde generaron el concepto de un “liberalismo renovado” para hacerle frente al socialismo que había mostrado su incapacidad e insostenibilidad económica (Baudin en Romero, 2016).

Este nuevo liberalismo estaba sustentado fundamentalmente en la defensa del libre mercado. En el debate teórico que se dio en la etapa que surgió, la teoría que tuvo mayor aceptación y se volvió predominante fue la keynesiana, pero había diversas escuelas que tenían enfrentamientos, de los que María Eugenia Romero (2016) recoge una controversia a partir de la obra *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero* (1936), donde se vertieron las posturas de la escuela ortodoxa que tuvo una división entre los seguidores del teórico francés decimonónico León Walras y la escuela austriaca a la que pertenecían algunos de los neoliberales, así como también surgieron vertientes de los llamados marginalistas, de todo esto se pusieron cimientos para estudiar de una nueva manera la macroeconomía. Los puntos más importantes a debate fueron: “el retorno al patrón oro, la inflación y el desempleo” (Romero, 2016, p.14).

En esas discusiones los defensores del libre mercado no tuvieron argumentos suficientes para la sostenibilidad de ese principio que había quedado demostrado que no podía asignar

recursos de manera eficiente y que acentuaba los peligros para el modo de producción capitalista, en tanto las personas quedaban a la deriva y sin si quiera con posibilidades a vender su fuerza de trabajo por debajo de su valor.

Sin embargo, no estaban desprovistos de bagaje, más bien no tuvieron resonancia por las condiciones materiales en las que estaba el mundo, pero estos teóricos venían forjando su posición desde discusiones de inicios del siglo XX, cuando en la escuela de Viena sus maestros o antecesores como Böhm-Bawerk, habían criticado a la escuela marxista en la teoría del valor-trabajo por no permitir ver cuál era el origen del capital, a diferencia de la que él defendía que era la teoría subjetiva del valor de Menger, una teoría que está basada en una combinación entre las posibilidades de pago de las personas y lo impredecible del ser humano, aunque también atribuyen a las condiciones objetivas, cuánto valor se puede atribuir a una mercancía que alguien quiere/necesita. En esa discusión, se sentaron los antecedentes teóricos y políticos de los que serían -en los siglos XX y XXI- llamados neoliberales, estos eran ir contra el estatismo, el marxismo y el socialismo (Romero, 2016).

Quienes, por su febril actividad teórica, se posicionaron como las figuras más importantes de la escuela Austriaca, madre directa de la teoría y política neoliberal, fueron Friederich Hayek y el ya mencionado Ludwig Von Mises, el primero (1977), afirmó que el lugar donde realmente se mantuvo viva la escuela y se fortaleció fue en Estados Unidos, los elementos centrales que tuvo esta teoría, fueron aquellos donde en el análisis se primaba al individuo y a partir de sus deseos e impulsos internos, se estudiaba a la sociedad, se dejaba la explicación de la evolución de la sociedad a la espontaneidad empujada por la expresión de los deseos individuales, desde luego, que en esta concepción de la economía y del mundo, existía un gobierno con funciones limitadas. (Romero, 2016)

Para Romero (2016), Von Mises, reconoce el carácter instrumental de cualquier modelo, según esa posición, los modelos sirven para explicar la realidad. Las premisas en que se sustenta el modelo de la escuela de Viena –a la que él pertenece-, afirma que los precios se forman en el mercado y que los consumidores que contribuyen a la formación de estos precios, los forman a partir de sus decisiones por unidades específicas, que se consideran al margen de la producción total y por lo tanto el precio debe ser calculado por lo que costaría producir una unidad extra de cualquier mercancía. (Romero, 2016)

Jorge Vergara Estévez (2015), realiza un análisis sobre otro autor clave del neoliberalismo, Friederich Hayek, integrando una serie de conceptos y teorías desarrolladas por el filósofo y economista austriaco que son de interés más cercano a este trabajo, pues habla sobre las razones a las que atribuye la desigualdad, problema que se espera resuelvan los gobiernos desde el Estado Social, pero que ha trascendido hasta nuestros días y uno de los problemas a disminuir que se plantean los programas sociales de los que se tiene registro en esta investigación.

Es notoria la línea liberal seguida por Hayek respecto a la igualdad, esa igualdad inaugurada por Locke o por Rousseau, pero que viene de la modernidad y después de los representantes liberales la desarrollan aún más Kant y Hegel. En las palabras de Vergara (2015), Hayek asumía las desigualdades “biológicas” o innatas y sostiene que éstas no deben influir en la igualdad a la que tiene derecho todo ser humano ante la ley, el “Estado y las empresas” (Vergara, 2015, p.106). Sin embargo, habla de una desigualdad de adaptabilidad que tiene como origen la educación y la parte formativa (Vergara, 2015).

Hayek, defiende la desigualdad económica como necesaria y deseable en un contexto de libre mercado, dada por esa “capacidad adaptativa”, la capacidad adaptativa la tienen las personas que comprenden lo que sucede en la sociedad y por eso ante los cambios pueden adaptarse, pero eso sólo lo tienen las minorías, las mayorías no tienen esa capacidad de comprensión y viven con creencias del pasado a las que están atadas (Vergara, 2015).

Respecto a la libertad, Hayek es insistente en que el estado no intervenga y regule lo menos posible, sobre todo el mercado, también dice que ningún ser humano puede ejercer coerción sobre cualquier otro ser humano (Vergara, 2015). Confronta la visión Hobbesiana de la libertad relacionada con el poder, pues teme que el poder se relacione con la riqueza y se argumente que en la búsqueda de la libertad se llegue a una situación de redistribución de la riqueza (Vergara, 2015).

No es ocioso recordar, que la libertad a la que se refiere Hayek es la libertad individual, por eso la salvedad de que un ser humano debe ejercer coerción mínima sobre otro ser humano (Vergara, 2015). En la lógica hegeliana también habla de las condiciones propicias para que las libertades reconocidas se hagan concretas.

Por último, se considera importante recuperar la discusión de Hayek respecto a la “libertad individual” y la “libertad política”, que él entiende como colectiva (Vergara, 2015), respecto a la libertad individual esa es la que hará al ser pleno y le permitirá desplegar sus capacidades y ejercer la capacidad de elegir, sin embargo, la libertad que está relacionada con lo comunitario o lo colectivo, constriñe y no permite el ejercicio pleno de la libertad individual (Vergara, 2015). Por esa razón, Hayek sostiene que, la libertad individual debe ser conseguida y no la política, una anotación importante en esta parte es que desarrolla la libertad política sólo hasta la capacidad del voto.

La relación de Hayek con los programas sociales, se ubica en la visión que tiene sobre la libertad e igualdad, pues una acción de gobierno para mitigar pobreza o desigualdad, va directo a las capacidades individuales, a excepción de aquellas que se traducen en apoyos a familias, algo que está en la lógica de este pensador, en tanto eso promueve las condiciones materiales para alcanzar la libertad en términos individuales, además para lograr esa capacidad de adaptabilidad y formar parte de la minoría que comprende los cambios en la sociedad.

Por otro lado, una acción programática desde la teoría de Hayek, sería sólo para que las personas no murieran, pues la desigualdad en un contexto de libre mercado no es un anhelo, ni algo alcanzable, muy similar a la visión de Locke, el esfuerzo y capacidad dependerá de la adaptación al libre mercado, ser competitivo y reducir por vía individual esa desigualdad.

Antes de cerrar esta sección volvamos a Jaime Cárdenas Gracia (2017), para apuntar algunas características del Estado Neoliberal, él señala que la forma de gobierno bajo este Estado, tiene como base principios y valores que son propios de las empresas, donde la competencia es un elemento básico, así como el ya tratado con Hayek, fortalecimiento al poder individual (Cárdenas, 2017). Por su parte el Estado, es el que menos debe participar en la economía o en controlar la actividad individual en el mercado, pero sí debe tener una participación decidida en garantizar las condiciones para llevar a cabo la libre circulación de mercancías (Cárdenas, 2017), es decir, la libertad individual será promovida y procurada hasta donde no estorbe o limite la actividad del libre mercado.

Sotelo (2012), también realiza una caracterización importante respecto al fortalecimiento del ser individual frente a las responsabilidades que asumía el Estado de Bienestar, como en la teoría de Beveridge, pues dice que este Estado propugna que cada cual se asegure según valore la

salud, pague una educación de la que al fin y al cabo se aprovecha individualmente, o que una entidad privada garantice las pensiones que, según el dogma liberal, costarían menos (Sotelo, 2017).

Asumiendo que los programas sociales estudiados en esta investigación se dan bajo la predominancia del neoliberalismo, se observa que estarán basados en principios que estén relacionados con la promoción de la competencia, abiertos a la participación privada y con opción a la formación empresarial.

Las acciones de gobierno y cómo se toman las decisiones desde la administración de éste, aterrizan en acciones consecutivas y recurrentes, con una lógica interna. Algunos elementos de este proceso van siendo teorizados, estudiados y nombrados a principios del siglo XX y es lo que conocemos como teoría de la Administración Pública, el análisis de políticas públicas y la política social, de los cuales hacemos a continuación un breve recuento teórico, el cual por defecto está marcado por la visión neoliberal, pues se dan bajo la predominancia de esta forma del modo de producción capitalista.

3.5.1 Los programas sociales desde la disciplina de la Administración Pública

La administración requiere un estudio y un marco de conceptos dentro del cual estudiar cualquier problema que se refrende como público o en general cualquier problema que requiera de un proceso desde la planeación de acciones, hasta la ejecución y la evaluación de estas una vez que se hayan llevado a cabo, distribuyendo y asignando recursos. En el caso de los programas sociales es necesario ubicar cuáles son los conceptos que dan sustento, en general, a cada una de las tareas dentro de un programa social, para deslindar responsabilidades y tener una idea de la red de personas y elementos materiales que se ponen en marcha.

Dwight Waldo (1967) en la antología de textos *Administración pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, recoge una crónica del periodista John Bartlow Martin (1948) titulada *La explosión en Centralia núm.5: Desastre en una mina que nadie pudo evitar*, donde, a partir del accidente de una mina de carbón en Estados Unidos, en el cual murieron 111 mineros, da cuenta de la cadena de responsabilidades, los diversos niveles de gobierno, la jerarquía, las funciones, atribuciones, la dependencia interdepartamental e inter servidores, que resultaron involucrados en el accidente e implícitamente, a través de la descripción de los hechos que llevaron al fatídico suceso, va elaborando una teoría de actuación acorde a las funciones conferidas. Este caso, es muy cercano a la protección, la previsión y la

seguridad social, tareas, actualmente en manos del gobierno, que están en estrecha relación con los llamados programas sociales y que ponen a la luz la necesidad de exponer algunos puntos sobre la administración de recursos públicos.

Es pertinente comenzar exponiendo que la preocupación por la llamada Administración Pública surge en las últimas dos décadas del siglo XIX e inicios del siglo XX, dos de los principales teóricos en este estudio son Woodrow Wilson (1887) y Max Weber (1919), ambos son partidarios de la democracia liberal capitalista, aunque Weber establece posiciones críticas respecto a la dominación existente en el capitalismo, ejercida desde las estructuras gubernamentales. Por su parte, Woodrow Wilson, es lo que se puede considerar uno de los exponentes principales de la emergencia del capitalismo en su forma imperialista, al ser uno de los principales promotores de intervenciones en naciones de América Latina y un promotor bélico internacional.

En el texto de Wilson llamado “El Estudio de la Administración” (1887), expone cuáles son las preocupaciones básicas al estudiar la administración de un Gobierno, “primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía” (Wilson, 1999, p.73), la lógica en la que ya está inserto Wilson, es en la de asumir por completo al gobierno y a los recursos públicos, en primer lugar, bajo la lógica Weberiana, que a un gobierno lo dota de legitimidad el haber sido electo para estar al frente de una nación, segundo, trabaja bajo la premisas de los recursos limitados y la reducción de los costos, algo propio de una visión empresarial de país.

Las afirmaciones que expresan los principios sobre los que Wilson propone se administre un gobierno, parte de la visualización de complejidad que implica llevar a cabo las tareas de gobierno, asume que la “civilización” complejiza el ejercicio de la administración y que además la sociedad, según él, empieza a buscar nichos de participación y preocupación a tal grado de afirmar, que las mayorías que antes aceptaban ser gobernadas, ahora mandan al gobierno (Wilson, 1999, p.76).

El modelo de gobierno de las naciones como Estados Unidos, una de las cunas de la teoría de la administración pública, era uno que priorizara el detalle administrativo y que asumiera que el manejo de los recursos públicos tenía que hacerse con la lógica de la

administración del capital. Es por eso por lo que una de las categorías principales de la Administración Pública es la eficiencia, aunada a la reducción y optimización de costos “monetarios y de energía”.

La complejidad para los gobiernos aumenta, en tanto se enfrentan a esas formaciones impuras de la sociedad, dónde convergían diversos modos de producción, pero no sólo eso, sino que además las estructuras de esos modos de producción se disputaban la predominancia y la apropiación del excedente económico.

Ante la combinación de estructuras políticas de su presente y su pasado, Wilson se inclinaba por las habilidades de los gobernantes absolutos, dado que identificaba en su preparación, sabiduría y sapiencia, elementos necesarios para llevar a cabalidad una administración en función de una única empresa, de hecho, mantiene una crítica suave a los Gobiernos emanados de las Revoluciones Burguesas, por haber desatendido el ámbito administrativo en beneficio de la voluntad popular.

Se observa, con estas aseveraciones de Wilson, una de las características que se atribuyen al ideal Weberiano que debe tener la burocracia como principal operadora de la Administración Pública: una disciplina férrea. Ese principio encaja en el sentido del cuidado de los recursos públicos, si se asume que en el manejo de éstos y la obtención de resultados está de por medio el interés popular o social. Sin embargo, en los términos de Wilson, es por este cambio de visión otorgada por el modo de producción y el Estado capitalistas, garantizar y acrecentar la propiedad privada sobre los medios de producción a partir de la obtención de ganancia.

3.5.2 Los programas sociales desde la escuela de la Política Pública

Según el profesor Omar Guerrero (2021), la política pública y la administración pública tienen varios puntos de encuentro, pero uno de los de mayor relevancia es el problema de implementación, es decir, cuando se llevan a cabo acciones encaminadas a objetivos con incidencia en el ámbito público (Guerrero, 2021). La Administración Pública es el conjunto de las estrategias que involucran a las oficinas de gobierno, instituciones privadas y a las personas a las que se va a brindar atención o prestar un servicio, también llamadas “clientela”.

Las políticas públicas son “acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aún eficiencia” (Aguilar, 2010, p.17), la diferencia entre acciones, la de implementación donde se encuentran política y

administración pública y la política pública como acción, está en que la política pública es todo un proceso que inicia en el diseño y una de las partes de este proceso es la implementación, al final todas las partes del proceso de la política pública se hacen concretas en acciones, pero la política pública comprende varias partes ordenadas, y quien lleva a acabo todo el proceso de la política pública es la administración pública.

La política social es un tipo de política pública encaminada a generar condiciones de igualdad y garantizar los derechos sociales (Ziccardi, 2008), como son vivienda, salud, alimentación, trabajo. La política social se forma por la acumulación de demandas que la sociedad hace al gobierno, por necesidades no resueltas (Cámara, 2014).

En el desarrollo teórico, se puede observar que conceptualmente la política social, tiene muchos más años que las escuelas de la política pública y la administración pública, ésta prácticamente inició desde que empezó a haber preocupación por las personas que no podían allegarse de los medios para resolver su vida.

En esta lógica, los programas sociales son como se hace concreta la política social, son todas las acciones recurrentes y ordenadas mediante la cual se provee a la población o a una parte de ella, de derechos sociales, como son la vivienda, la salud y la educación.

CAPÍTULO 3

3. METODOLOGÍA, RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Como se ha señalado en esta investigación, un programa social es un conjunto de procesos y acciones con una lógica determinada para lograr la modificación de una situación en la cual se encuentra la población de un país. En el caso de los programas objeto de observación de la presente investigación – según su objetivo general explícito y de promoción – la situación que buscan cambiar es la económica y social de las personas que viven en pobreza.

Los programas sociales son también una de las formas en las que se hace concreta la política social, entendiendo como política social el conjunto de guías de acción y principios mediante los cuales los gobiernos responden a las demandas que las personas expresan a través de diversos medios y mecanismos.

Sin embargo, como se ha expuesto en el marco teórico, lo que tienen en el fondo los programas sociales enmarcados por el modo de producción capitalista, es contener problemas que pongan en riesgo la ganancia y la estabilidad del modo de producción, problemas que provienen de las capas más pobres de la población, en ese sentido, los programas sociales son mecanismos de contención de insurrecciones contra el gobierno que se ubica socialmente como el que encarna las necesidades del Estado del modo de producción.

Por otro lado, los programas sociales, funcionan como herramientas que integran al trabajo que es productivo para el modo de producción capitalista a las personas que se encuentran sin empleo, es decir, aquellas que no tienen posibilidades de vender su fuerza de trabajo y se requiere tanto de ellas como de sus familias para la disposición en términos productivos.

A lo largo de la historia y como se ha ilustrado en los marcos contextual y teórico, los programas o acciones emprendidas en “atención a los pobres” han tenido diversas características cambiantes y en movimiento constante, dependiendo, en primera instancia, del modo de producción predominante y, en segundo lugar, de la forma organizativa o modelo que la fracción gobernante de la clase dominante le dé a dicho modo de producción.

En el caso del modo de producción capitalista, ha tenido diversas formas de organización, presentadas como “tipos de Estado”, que en ocasiones han sido modelos definidos y de larga duración y en ocasiones han sido transitorios, las maneras en las que esta evolución estatal se presentó en la historia, primero en Europa, pero posteriormente se impuso a nivel

mundial por medio del colonialismo o por arreglos entre países que se constituyeron como potencias mundiales, han sido nominadas como: Estado Absoluto, Estado liberal de derecho, Estado social, Estado de bienestar y Estado neoliberal.

3.1 Necesidades metodológicas para encontrar y explicar el paradigma de los programas sociales durante el periodo neoliberal

El modelo de Estado neoliberal se impuso en México a finales de los años 80 y comenzó a gestar sus primeros programas en la lógica de privatizar, abrir y desregular, desde el año de 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, dichos principios se hicieron presentes en los programas sociales de manera gradual, para consolidarse y popularizarse en 1989 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), el cual se caracterizó por enfocar su atención a “los grupos marginados” y “a las comunidades más pobres del país” (SEDESOL en Cámara, 2014:62), mientras se empezaba la apertura a la privatización de empresas estatales, con el consecuente encarecimiento y recorte de cobertura en servicios y subsidios para toda la población, incluida la “beneficiaria” del mencionado programa. Es decir, se cambiaron los derechos por los beneficios.

Hay características del PRONASOL, que trascendieron al sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se replicaron en 3 programas – PROGRESA, OPORTUNIDADES Y PROSPERA – durante 4 sexenios subsecuentes – Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto –, resultando en una perdurabilidad de 29 años consecutivos. En esto quedan involucradas diversas partes de la sociedad, desde quienes diseñaron los programas sociales hasta las personas beneficiarias de los mismos, es decir, diversas partes de la sociedad, incluido el gobierno, replicaron y aceptaron ciertas características del PRONASOL durante 29 años, esas diversas partes de la sociedad son motivo de observación para la investigación.

La evolución sólo nominal del PRONASOL ante el ojo público y la academia fue evidente – a pesar de los intentos de gobiernos y promotores de programas subsecuentes por querer marcar una diferencia – y a lo largo de los años han surgido artículos, documentos y estudios, que abordan a los 4 programas sociales mencionados como parte de un mismo proyecto, lo cual da cuenta de la utilidad y funcionalidad de las características que permanecieron para el modo de producción capitalista en su forma neoliberal. Esas características, al volverse ejemplares y susceptibles de permanencia y réplica, se consideran en la presente investigación como un paradigma.

Dos de los componentes que, en la descripción de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA, se han identificado como recurrentes, son la focalización y la inclusión comunitaria para la dispersión de recursos de los programas, esas son de las características paradigmáticas más visibles, pero se considera necesaria una revisión documental de los programas con lo que está a disposición en la información pública y compararlos entre sí, esto para separar más elementos comunes en estos 29 años y saber cómo se hicieron operativos, además de establecer conexiones de esas características con el funcionamiento del modo de producción capitalista, a partir de articular mediante la teoría marxista, los atributos de los programas con las necesidades generales del momento histórico.

En los documentos oficiales de los programas sociales es necesario buscar, dentro de los objetivos, conceptos que guían su quehacer e indagar el sustento teórico, el desarrollo y las discusiones vigentes en su tiempo, qué función tenían para formar parte en la visión de los programas sociales, así también, es pertinente observar cuál fue la permanencia de estos términos en los 4 programas sociales analizados, para identificarlos como conceptos paradigmáticos.

En el presente trabajo de investigación se han puesto a discusión tres corrientes teórico-políticas: la *gerencialista*, la *redistributiva* y la *marxista*. Esto exige que se revisen los resultados de las evaluaciones aplicadas a los programas en sus propios términos, para saber cómo fueron considerados sus resultados desde la posición teórico-política que les dio origen: la *gerencialista*. Dado lo anterior, es de importancia recopilar algunas conclusiones presentadas en las diversas evaluaciones de cada programa.

La descripción anterior incluye una serie de objetivos operativos –objetivos a corto plazo que permiten alcanzar cada objetivo particular de la investigación – con su respectiva tarea – acción y aplicación de técnica a los objetos de estudio – mediante la cual se enfrentarán las unidades de análisis, dichos objetivos y tareas se resumen en la tabla 3.1.

Tabla 3.1

Objetivos particulares, objetivos operativos y tareas de la investigación

Objetivo particular de la investigación	Objetivo operativo	Tareas
1. Identificar las características permanentes en los programas PRONASOL a PROSPERA	Buscar y separar para su análisis elementos comunes entre programas PRONASOL a PROSPERA	Lectura de comparación de documentos oficiales disponibles de cada programa
2. Comparar objetivos con resultados de cada programa social respecto al “combate a la pobreza” en sus propios términos.	Conocer las evaluaciones de los resultados de los programas PRONASOL a PROSPERA en sus propios términos.	Búsqueda y recopilación de artículos e informes evaluativos de los programas PRONASOL a PROSPERA, tanto internos como externos y selección de conclusiones que más sirvan a la investigación para argumentar si respondieron a los objetivos que se plantearon.

3. Identificar la relación entre las características paradigmáticas de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA y la funcionalidad para el modo de producción capitalista en su forma neoliberal.	Indagar el sustento teórico de los conceptos en los programas PRONASOL a PROSPERA	Ubicación de conceptos clave en documentos oficiales y revisar las discusiones teóricas acerca de ellos en el tiempo en el que fueron usados.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Diferentes propuestas metodológicas con las que se han estudiado los programas sociales durante el periodo comprendido en la investigación

Asumiendo la cantidad de procesos, acciones, instituciones y personas que involucran los programas sociales, es necesario recurrir a estudios concretos que han realizado evaluaciones, análisis y revisiones de los programas PRONASOL a PROSPERA, esto para tener un referente o punto de partida en la propuesta metodológica, independientemente de la coincidencia teórica o política que se tenga con dichos estudios.

La literatura existente muestra que los programas, son generalmente evaluados en los términos de su lógica interna y con base en los objetivos puestos contra los resultados, esto último es llamado en diversos estudios como “evaluación de impacto” (CEPAL, 1998; Manzanares, 2012), es decir, existe una situación, se realiza la intervención del programa social, se obtiene un resultado y este se debe cotejar con el objetivo que se tenía para realizar dicha intervención.

A simple vista, la evaluación de impacto de un programa, se muestra como sencilla, sin embargo, se complejiza con la gran cantidad de procesos que éste implica, desde la identificación del problema, que proviene del estudio y diagnóstico de la realidad nacional y de los intereses del gobierno en turno, determinado por el quehacer del Estado, hasta la ejecución del mismo, pasando por la planeación, la delimitación, la proyección de necesidades para llevarlo a cabo y promoverlo.

Al hablar de 4 programas sociales repartidos en 29 años (1989-2018), las formas, los mecanismos, las instituciones y los intereses por evaluarlos se fueron modificando, las presiones externas a los diseñadores y ejecutores de estos programas también sufrieron cambios a lo largo del tiempo, la población a la que iban destinados también cambió, tanto por una evolución natural que conlleva el paso del tiempo, como por la intervención de esos programas.

La complejidad de los programas sociales y el interés por estudiarlos ha resultado en numerosos trabajos con diversas propuestas metodológicas, las cuales encuentran su diseño en un sustento teórico perteneciente a una posición política, es por esa razón que es pertinente realizar una clasificación de trabajos a partir de las corrientes políticas y teóricas que se encuentran en esta tesis. Se presentan propuestas pertenecientes a la posición *gerencialista* y *redistributiva*, así como la *marxista*, siendo esta última la que abre paso a sustentar teóricamente el diseño metodológico de la presente investigación.

3.2.1 La propuesta gerencialista

Algo evidente en los trabajos que se adscriben a la corriente *gerencialista* es la preocupación por la evaluación del uso óptimo de los recursos públicos y la correcta gestión de todos los procesos que implica uno o varios programas sociales, entendiendo a la gestión como la serie de operaciones necesarias para llevar a cabo el proceso de un programa social. La lógica que abunda en la evaluación de la gestión es aquella donde es necesario reducir los tiempos y movimientos, así como reducir la burocratización. Esta lógica evaluadora de la gestión, sin mencionarlo, asume a las personas receptoras de los programas sociales como clientes, y, por lo tanto, la Secretaría o Ministerio de gobierno que los lleve a cabo son los productores o proveedores de servicios.

Estudios con visión *gerencialista* en América Latina y México, se ejemplifican, entre otros, con el realizado por la CEPAL en 1998, donde su principal prioridad es asegurar a los programas “impacto y eficiencia” para alcanzar “la racionalidad de los recursos destinados ...” (1998:9). El impacto, en estos términos, es – como se ha señalado – la cantidad de objetivos alcanzados, para lo cual se deben comparar objetivos con resultados.

En la CEPAL han confluído diferentes posturas teóricas a lo largo de su historia, incluyendo algunas posiciones que pueden considerarse *redistributivas*, sobre todo cuando teorizan el desarrollo de América Latina respecto a los países con mayor concentración de capital o el beneficio desigual del progreso técnico en los distintos países (Presbich, 1986), sin embargo, en el documento al que se hace referencia, se nota una fuerte influencia de los postulados del neoliberalismo y sus prácticas empresariales dentro de los gobiernos, asumiendo como un principio dentro de los programas sociales a la focalización.

La CEPAL en 1998 asume que las posiciones teóricas que tienen mayor presencia para estudiar los programas sociales en el año de su elaboración – finales de la década de los 90 del siglo XX – son las de la gestión pública y social, la del “neo institucionalismo” y el “gerencialismo” (1998:9).

Metodológicamente, la CEPAL en 1998 sostiene, que, para el estudio de los programas sociales, es necesario ir a la estructura de sus componentes, los actores, funciones y procesos, ver su costo y el impacto, entendiendo a este último como el cambio generado en las personas y situaciones hacia las que fueron dirigidas.

Su metodología, fija como objetivos, revisar los procesos burocráticos entorpecedores de otros procesos para que los programas sociales lleguen a los beneficiarios, diseñando modelos donde son descompuestos y concebidos como procesos productivos, donde la meta es el cliente, en el caso del programa social, el beneficiario.

El propósito de la metodología de la CEPAL para estudiar los programas sociales es identificar en qué parte de todos los procesos hay una ralentización del objetivo, o dónde hay una operación ociosa o innecesaria, abarca desde la formulación, hasta la ejecución. Para hacerlo, clasifica los diversos programas sociales en categorías y modelos.

Desde la perspectiva del mencionado estudio de la CEPAL, los programas sociales elaboran productos y van dirigidos a una población objetivo, la cual puede ser homogénea o heterogénea, así como el producto o servicio puede ser estandarizado o no. La burocratización y considerar el impacto sólo como “un dato” (CEPAL, 1998), son los principales enemigos para combatir con este “modelo innovador de gestión”, donde la relación del programa aplicado con su entorno también debe ser observada y medida.

La observación de la “gestión” de programas sociales del sector público se convertiría en la década de los 90 del siglo XX y en las dos primeras del siglo XXI en un elemento presente y de prioridad en los estudios sociales, de economía y administración pública. Igual que en el trabajo ya mencionado de la CEPAL, se encuentra en el análisis realizado por Madrid y Ladrón de Guevara (2013), el foco en la “gestión” de los programas sociales del gobierno federal mexicano en el 2013, de entre los que destaca el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

En su estudio, Madrid y Ladrón de Guevara (2013) destacan que el bajo impacto de los programas sociales, es decir, pocos objetivos de los planteados alcanzados, se debe a problemas en la gestión. La autora y el autor realizan “un análisis financiero y crítico” (Madrid; Ladrón de Guevara, 2013:26) de diferentes documentos, como el presupuesto de egresos de la federación, encuestas y mediciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y los documentos oficiales de 10 programas sociales, destacando el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, 70 y más y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Realizan comparaciones de lo destinado cada año del presupuesto hacia los

programas sociales. También comparan los resultados de encuestas de organismos evaluadores con los objetivos de los programas.

Trabajos como el de Manzanares (2012) están enfocados a evaluar los resultados de los programas sociales a partir del impacto que tienen en la redistribución del ingreso en las familias más pobres, utilizan indicadores generados por estudiosos del tema del ingreso en América Latina, entre esos indicadores está el más utilizado en economía para medir la desigualdad: el coeficiente de gini. A partir de la comparación de los indicadores en un periodo de tiempo (2006-2010) busca la variabilidad de la desigualdad y el ingreso en la población objetivo de los programas de transferencias monetarias. La fuente de sus datos es la Encuesta Nacional de Ingreso de los Hogares (ENIGH) de los años 2007 a 2010 realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Manzanares (2012) revisa los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los objetivos y ejes donde se presentan los programas sociales entre los cuales está el Oportunidades y hacia dónde están dirigidos los recursos que otorga este programa (Manzanares, 2012:66). A partir de los objetivos que va encontrando en los programas, va buscando indicadores con los cuales medir el alcance de dichos objetivos, por ejemplo, el eje “Igualdad de Oportunidades” (Diario Oficial de la Federación en Manzanares, 2012) es medido a partir de los indicadores de inequidad y pobreza (Manzanares, 2012:66).

Algo a destacarse respecto a la metodología en trabajos como el de Manzanares (2012) es su base en los principios del costo-beneficio generado por los programas (2012:61), la incidencia de los programas sociales en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Para hacer operativa esa metodología, se utilizan herramientas de la estadística y vertientes de la Ciencia Económica como la Econometría, tal es el uso de la regresión ponderada geográficamente (Manzanares, 2012:59), usada para generar modelos a partir de determinados datos socioeconómicos de un área local, encontrar generalizaciones pero también particularidades entre áreas, ver cómo está distribuida una condición económica y social –como la pobreza– en un espacio determinado a partir de la creación de modelos (Sánchez-Peña, 2012:148).

Según Sánchez-Peña (2012), la regresión ponderada ofrece a la explicación de un fenómeno cómo influye el espacio en que este se desarrolla y poder saber en qué regiones hay

concentración o dispersión de este o si una región es homogénea o heterogénea en términos de la o las variables estudiadas.

Manzanares (2012), observa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los de los programas sociales y los problemas que se proponen combatir y selecciona el indicador que sirve para ver el comportamiento de las variables que son componentes de esos problemas, en concreto él revisa indicadores de inequidad y pobreza.

También elabora modelos donde relaciona las variables y aísla del ingreso de las familias las transferencias (públicas y privadas) para observar si inciden en la distribución del ingreso nacional y si disminuyen el indicador de pobreza.

4.2.2 La propuesta redistributiva

Para la propuesta de la posición teórico-política nominada *redistributiva* en esta investigación, se han seleccionado las metodologías de trabajos que, además de tomar en cuenta los objetivos y resultados de los programas sociales, incluyen una crítica a los objetivos y los principios sobre los que estos fueron diseñados, buscan dirigir la observación no sólo a los indicadores, sino que incorporan elementos de los sujetos de intervención de los programas y realizan conexiones con el desarrollo histórico. Desde luego, no rompen con el marco del capitalismo y algunos incorporan elementos propios de la competitividad liberal y el lenguaje empresarial, como el emprendimiento, la eficiencia y la eficacia, la diferencia está, en que intentan considerar perspectivas de derechos o perspectivas que asumen la heterogeneidad social.

Un estudio que incorpora elementos, más allá de la medición de los objetivos relacionados con los resultados de los programas sociales, es el trabajo de Daher, Jaramillo y Rosati (2020), realizado para un programa de una organización no gubernamental chilena: Acción Emprendedora. Organización dedicada a “formar emprendedores en situación de vulnerabilidad social o económica” (Daher; Jaramillo; Rosati:91). Este artículo sostiene que tanto en Chile como en América Latina la intervención realizada por los programas sociales carece de una evaluación y existen muchas barreras dentro de ellas para poderla aplicar, así, quienes realizan este trabajo proponen una evaluación que incorpora una visión multidimensional de la pobreza e incluye dimensiones objetivas y subjetivas de los involucrados en el programa, esto debe verse reflejado en las características de los programas sociales.

Quienes ostentan la autoría del artículo, realizan una breve historia de la evaluación en diversos ámbitos. Es de llamar la atención, que según, su investigación, la evaluación en el ámbito social para programas, tuvo atención hasta el siglo XXI (Daher; Jaramillo; Rosati, 2020), donde, entre otras cosas, se enfocaba en el bienestar que los programas evaluados generaban en las personas beneficiarias. El enfoque que tenían era fundamentalmente en la lógica de la eficiencia, la eficacia, el costo-beneficio y según la conclusión de las autoras, aún permea esta visión, pues, aunque se ha intentado aplicar y diseñar una evaluación que incluya visiones subjetivas y de derechos humanos, éstas aún están en desarrollo (Daher; Jaramillo; Rosati, 2020).

En el trabajo de Daher, Jaramillo y Rosati (2020), se observa que la metodología no debe ser elegida por moda, tradición, siguiendo otro trabajo o por improvisación, una metodología electa bajo esos criterios se convierte en una “barrera para la evaluación” (Daher; Jaramillo; Rosati, 2020:88) de cualquier programa social.

En la metodología del estudio Daher, Jaramillo y Rosati ponen un importante acento en el trabajo colectivo y desde especialistas en diversas ciencias y disciplinas – lo cual aplican a su propuesta de evaluación – pues afirman que las evaluaciones no se hacen por una sola persona o desde un solo ámbito de observación, sino que diferentes especialistas discuten, reflexionan y evalúan el programa social y sus procesos. El modelo de evaluación consta de 8 fases, mismas que relacionan métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas, desde la recolección inicial de datos hasta la recolección final, la discusión de los resultados, el monitoreo y una “evaluación de la evaluación” (Daher; Jaramillo; Rosati:91). No sólo especialistas científicos o disciplinares participan en esta propuesta de evaluación, también los actores involucrados en los diferentes momentos del programa y con participación desde la ejecución hasta quienes reciben o son beneficiados por dicho programa.

3.2.3 Las propuestas marxistas

Un hallazgo en esta investigación ha sido que dentro del estudio de los programas sociales hay distintos tipos de trabajos que afirman retomar la posición teórico-política marxista, uno de ellos es el de Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017), que complementa una vertiente del marxismo que llaman “contemporánea latinoamericana” con una posición teórica nominada Neoestructuralismo, la cual es una de las muchas que convergen en la CEPAL

– Comisión de la cual ya se ha usado un trabajo de 1998 para caracterizar la posición teórico-política gerencialista – y surge como respuesta a problemas adjudicados al neoliberalismo, como la concentración de riqueza que provoca inequidad en la distribución y, por lo tanto, pobreza.

La posición del Neoestructuralismo retomada por Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017) ataca problemas resultantes de la desregulación del mercado y propone que haya una intervención del estado en un sentido correctivo y que este sea promotor de servicios sociales y productividad, se preocupa fundamentalmente por la redistribución del ingreso y por evitar concentración excesiva de la riqueza una vez que haya crecimiento – esta podría considerarse su parte de mayor confrontación al modo de producción capitalista –, pero toca muy poco acerca del control estatal sobre la producción y la propiedad sobre los medios de producción en sectores relacionados con las necesidades ineludibles de las personas (salud, vestido, vivienda, provisión de agua, drenaje, transporte, electricidad, energéticos). Lo característico de esta posición es que esta situación de concentración e inequidad lo atribuye al carácter “periférico” de América Latina, es decir, una región económicamente desplazada hacia el papel económico de proveedora de materias primas frente a las grandes economías desarrolladas.

La parte marxista que complementa al neoestructuralismo en el trabajo de Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017), se basa en el trabajo de Svampa (2007) de quien retoman la metodología al describir los cambios políticos y económicos del modelo neoliberal en los países de América Latina y lo que provocaron en la sociedad, como la privatización de los servicios básicos, la destrucción de la industria de transformación nacional y el desplazamiento de las economías latinoamericanas hacia el sector primario, la flexibilización del empleo, todo esto trajo consigo el aumento de las personas en pobreza y una agudización de ésta en quienes ya eran pobres, provocando movimientos sociales, los cuales buscarían ser contenidos por las políticas asistenciales, articuladas en los programas de combate a la pobreza. La hipótesis de Svampa (2017) es que la pobreza generada por el modo de producción capitalista se ve agravada por las políticas neoliberales y la política social se utiliza para generar “la falsa ilusión de progreso” (Svampa en Salgado-Hernández; Martínez; Meireles, 2017: 27) y así evita que se formen movimientos sociales contra el neoliberalismo, que evolucionen no sólo contra el modelo sino contra todo el modo de producción capitalista.

La Metodología identificada en el estudio de Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017), relaciona los programas sociales de dos países – el Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil – con el contexto económico y político en el que se pusieron en marcha, utiliza la comparación entre ambos países en datos como el tamaño de su población, para dimensionar el significado de la cantidad de pobres en cada uno de ellos. Realizan una descripción poco detallada de cada programa, ponen el foco en el objetivo central y la operación principal del programa: combatir la pobreza a través de transferencias a la población beneficiaria. Realizan el seguimiento de los cambios en el número de pobres a través del tiempo y lo relacionan con el acontecimiento histórico, económico y político en desarrollo. En el estudio es notoria la correspondencia entre cada uno de los cambios en la evolución de la pobreza, con las decisiones de los gobiernos respecto a la política social, el sustento teórico y político del que provienen y la promoción de dichas medidas por parte de organismos financieros internacionales que apuntalan el modelo dominante.

La metodología usada por Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017), muestra la correspondencia entre la política social que genera programas sociales focalizados, la restricción en la dispersión de recursos fiscales y el modelo neoliberal, para que, a través de las restricciones fiscales se promueva la inversión privada, al mismo tiempo que se le permite participar en áreas que anteriormente eran de competencia mayoritaria o exclusivamente estatal, todo aunado a las presiones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para que los gobiernos en América Latina realicen los ajustes necesarios para hacer concreta esa política neoliberal.

En el trabajo de las mencionadas autoras, se usan los conceptos del neoestructuralismo para clasificar la situación económica de América Latina, usando la base de países centrales desarrollados y periféricos menos desarrollados y al explicar la situación concreta de cada país; esa situación económica la relacionan con la política y economía internacional y con una posición teórica y política que domina y somete, propio de los trabajos marxistas que asumen los problemas en relaciones de diversos niveles con el contexto inmediato y con el internacional.

Otra metodología ilustrativa de las investigaciones que se reivindican marxistas, es la de Álvarez y Bonnet (2018); dicha investigación estudia los programas sociales asumiendo exclusivamente las posiciones que se reivindican como marxistas – a diferencia de Salgado-

Hernández, Martínez y Meireles (2017) donde combinan neoestructuralismo y marxismo – y se enfoca en el proceso de elaboración de la política pública, es decir, se enfoca en la elaboración de las guías en las que habrá de basarse la elección y definición de problemas manifestados por la sociedad y que se harán operativos a través de algún o algunos programas sociales. Como ya se ha planteado en el marco teórico, en el problema de investigación se observan los niveles de Estado-Gobierno-Administración Pública-Política Pública- Política social- Programa Social, que van desde la parte más abstracta hasta la unidad concreta que es el programa social.

El trabajo de Álvarez y Bonnet (2018) se enfoca en el proceso de la elaboración de políticas públicas desde gobiernos que a finales de la primera década del siglo XXI estaban vigentes en América Latina – Bolivia, Venezuela, Argentina – gobiernos que cuestionan la organización económica y social que había impuesto la forma neoliberal del capitalismo y acrecentaron el papel gubernamental y estatal en la elaboración de políticas públicas, sin embargo, por las condiciones objetivas, no lograron salirse del marco del capitalismo y tampoco del modelo neoliberal en su totalidad.

En su estudio Álvarez y Bonnet (2018) proponen un método para abordar la elaboración de políticas públicas donde analizan la adecuación del actuar estatal y las políticas generadas por los requerimientos de la reproducción capitalista – tanto en sentido de reproducción del capital como el de las relaciones sociales de producción capitalistas – , sin embargo, ubican que no hay una influencia total, ni de comunicación plena entre la clase dominante en la que se encarnan los requerimientos del modo de producción capitalista y lo que llaman el “personal del Estado” (Álvarez; Bonnet, 2018:172), que serían los gobernantes, esto se da por diversas razones pero una de peso es el carácter anárquico de la producción capitalista, pues en realidad no se pueden saber ni calcular sus requerimientos. La autora y el autor del estudio, apuntan que el problema de esta falta de adecuación de las políticas se resuelve a través de ejercicios de “prueba y error”, pues no siempre está garantizada la reproducción capitalista por parte del Estado.

Se observa aquí un principio metodológico de Álvarez y Bonnet (2018) que separa lo político de lo económico, algo que no es propio de su autoría, sino que lo retoman de algo llamado “la teoría derivacionista del Estado” la cual estuvo a discusión “En la República Federal de Alemania durante la primera mitad de la década de 1970” (p. 175), y la cual asume que el

Estado es una forma particularizada dentro del modo de producción capitalista, lo cual le da cierta independencia de los requerimientos de ese modo de producción y es como se explica en ocasiones el actuar encontrado entre las acciones de gobierno y los requerimientos de los capitalistas.

Los razonamientos teóricos de Álvarez y Bonett (2018), sirven para cuestionar los postulados teóricos y metodológicos de la presente tesis, pues abren la posibilidad de que los programas sociales al venir de una política pública que no siempre por defecto esté empatada con las necesidades de la reproducción capitalista, estén sirviendo a porciones de la sociedad que no tendrán un impacto positivo en la preservación del modo de producción capitalista. Esto obliga a la presente investigación a dejar abierta la posibilidad a los hallazgos en las características de los programas sociales que no resulten propiamente favorables a los requerimientos del modo de producción capitalista en los momentos históricos en los que estuvieron en operación los programas, por lo tanto, se requiere de una metodología flexible y en cierto grado inductiva, cuidando de no caer en el empirismo.

3.3 Metodología de la investigación

La estrategia metodológica que se propone para esta investigación, en consonancia con sus objetivos, pretende encontrar las características permanentes, ejemplares o paradigmáticas en los programas sociales que tuvieron 29 años de vigencia en México desde 1989, el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) y el Programa de Inclusión Social Prospera (PROSPERA). Todo en el contexto del modelo neoliberal y de la predominancia del Modo de Producción Capitalista.

Además de buscar las características paradigmáticas, se busca, con la metodología, observar cómo cada una de estas, en el momento en el que se pusieron en práctica, están articuladas para el funcionamiento del modo de producción capitalista en su forma neoliberal.

En más de dos décadas que abarca el estudio, desde luego que hubo movimiento y modificaciones en las características de dichos programas sociales, aunque esencialmente se mantuvieron, si modificaron características y objetivos, estos cambios deben ser identificados, señalados y tomados en cuenta.

Se presenta primero la fundamentación teórica de la propuesta metodológica que está basada en la concepción materialista dialéctica desarrollada por Marx y Engels en la segunda mitad del siglo XIX, retomando los conceptos de Estado y la sociedad dividida en clases sociales, además de partir de los objetos concretos de Gobierno que son los programas sociales, pero en conexión con la totalidad concreta proveniente del Estado, que iría desde la política general aplicada por los gobiernos guiada por el neoliberalismo, la academia que justifica dicha política, las presiones internacionales, los capitales que dominan el panorama económico nacional e internacional, la política internacional, etc.

Posteriormente, se enumera el abordaje de los objetos de estudio con una combinación de técnicas que en los hechos no rechazan la propuesta del materialismo dialéctico y que ofrecen una manera ordenada de obtener y sistematizar la información, pero abierta a problemas que ofrezcan los objetos de estudio en el momento.

4.3.1 Fundamentación de la propuesta metodológica

La investigación se ha propuesto – a nivel general – localizar las características comunes en los 4 programas estudiados – PRONASOL a PROSPERA – que por su permanencia pasaron a ser un paradigma, no sólo en los programas sociales de su tipo, sino también de la política pública, provocando una suerte de retroalimentación con el orden siguiente: política pública - programa - política pública. Comenzando esta fórmula con el esquema clásico de la política pública, donde después de todo su proceso de diseño y evaluaciones de impacto, la parte social de ésta se hace concreta en programas sociales.

Lo particular que se identifica con el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) es que sus características y objetivos, en lugar de verse articulados y modificados por políticas públicas subsecuentes, en apariencia las políticas públicas se adecuaron a las características del programa durante 29 años, trayendo como resultado características permanentes en los programas del mismo tipo, pero con diferente nombre y ciertas modificaciones, por eso es considerada su conversión a un paradigma, asumido desde los términos propuestos por Thomas S. Kuhn (1962), donde un paradigma es un ejemplo que se sigue, sin embargo, este abarca amplios sectores del conocimiento, la práctica, las ideas y la elección de problemas con sus soluciones (Kuhn, 2019), además de ser compartido por una comunidad.

El paradigma de estos programas sociales, forma parte de todo un complejo aparato que incluye al Estado, al binomio Gobierno-Administración Pública, a la política pública, a la política social y al programa social, los cuales desde la posición teórica marxista, estarían condicionados por el modo o régimen de producción capitalista, caracterizado económica y socialmente por "...el proceso de divorcio entre los obreros y las condiciones de trabajo, para transformar en uno de los polos, los medios sociales de producción y de vida en *capital* y en el polo contrario la masa del pueblo en *obreros asalariados*, en ‘pobres trabajadores’ y libres...” (Marx, 1999, p. 646). Se asume así, que todos los productos provenientes del gobierno, como los programas sociales y sus características, tienen como objetivo de fondo – más allá de lo que indiquen sus objetivos formales y explícitos – mantener la sociedad dividida en esos dos grandes polos o clases sociales a través de proteger la propiedad privada sobre los medios de producción.

Mantener la sociedad dividida en clases sociales a través de la protección de la propiedad privada sobre los medios de producción, corresponde a la función del Estado desde la teoría marxista, propuesta por Engels en “El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado” (1884), el cuál caracteriza al Gobierno o administración, como la institución del Estado que controla los recursos comunes, incluidos los de la fuerza, para su fin esencial (Engels, 1997). Para llegar a las conclusiones sobre el Modo de Producción y el Estado aquí expuestas por Marx y Engels, estos teóricos y políticos revolucionarios llevaron un trabajo de investigación a partir de las condiciones concretas que observaron en la sociedad de su tiempo, elementos que no consideraron aislados, sino como resultados aparentes de una serie de relaciones sociales, que se dieron en la producción y que impactaron en todos los campos de la sociedad, esta posición teórica que trae una propuesta metodológica fue condensada un siglo después por Karel Kosik en la categoría *totalidad concreta* (Kosik, 1965)¹².

La *totalidad concreta*, no admite la división de la realidad en partes, sabe que el investigador o estudioso de la realidad dedica su atención a un nivel de ésta, pero ese nivel es

¹² En la obra “Dialéctica de lo concreto” traducida al castellano en 1965, Kosik establece una serie de criterios de investigación y estudio de la realidad, tomando como postura el materialismo dialéctico, desarrollado por Marx en “El Capital. Crítica de la economía política” (1865), además de la categoría de la *totalidad concreta*, teoriza acerca de la *esencia* y la *apariencia*, del mundo de la *pseudoconcreción* y una serie de elementos filosóficos, que son de gran utilidad para proveer de base a cualquier análisis que se plantee el marxismo como posición teórico-política en la investigación.

expresión de todas las relaciones en conexión y movimiento constante e indisoluble, el ser humano tiene la capacidad de captar una parte de la realidad, pero el método del materialismo dialéctico es el que le permite asumir la conexión con el resto de realidad que no es capaz de percibir en un momento concreto.

Así, por su desarrollo y evolución, el modo de producción capitalista, adquiere diversas formas y manifestaciones en la historia, a esas formas, quienes lo justifican y sostienen desde la institución Gobierno – pero también desde otras instituciones estatales – las llaman modelos. El modelo diseñado y en ejecución durante la vigencia de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA, es el llamado neoliberal, que le imprime al modo de producción capitalista, una impronta basada en los principios económicos de “abrir, desregular y privatizar” (Álvarez, 2018: 140), para aplicarse fundamentalmente en los países que por sus condiciones e historia tienen un desarrollo del capitalismo menor al de las llamadas “potencias económicas”.

En esta tesis se asume que los productos concretos son los programas sociales, las características paradigmáticas de éstos para otros programas sociales, llegan a ese nivel de ejemplaridad y guía, por su funcionalidad para sostener al modo de producción capitalista, modo de producción que condiciona a su vez a esas características. Estos programas y sus características son abrazados por la población, porque ésta se encuentra condicionada a su aceptación por todas las instituciones del Estado. Lo que interesa a la investigación es saber, a través de la crítica marxista, cuáles son esas características, para identificar su presencia o ausencia en nuestra actualidad.

3.3.2 Diseño metodológico de la investigación

El objetivo general del proyecto de investigación es proponer desde el marxismo, un análisis de las características paradigmáticas de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA, asumiendo que dichos programas traen la impronta del modelo neoliberal y que el modo de producción predominante es el capitalista. La claridad en la posición teórica, intenta rebasar aquella práctica del determinismo o la deducción, donde se busca que la realidad encaje en las categorías, lo que busca es destacar la relevancia de los elementos, que, sin la condicionante teórica pasarían desapercibidos, se asume así, que las preguntas, las hipótesis o los supuestos deben estar basadas en cuerpos teóricos si no se quiere caer en lo que Bordieu llamaba la sociología espontánea y las prenociones de la ideología (Bordieu, 1975).

Además, basado en el mismo trabajo de Bordieu, se puede aseverar que las técnicas para acercarse a los objetos de estudio tienen una falsa neutralidad, así también la epistemología y la metodología (Bordieu, 1975), por lo tanto, se considera que la guía para la investigación está dada por la definición abierta y clara de los conceptos y la tradición a los que está apegada la investigación. Esta condicionante conceptual queda manifiesta en la consideración de los programas sociales de combate a la pobreza como mecanismos dirigidos a reproducir la fuerza de trabajo y a contener los movimientos que atenten contra la propiedad privada de los medios de producción, lo cual está alineado con la definición marxista del Estado.

Lo anterior no significa una búsqueda para calzar a como dé lugar los conceptos, pues eso sólo es una búsqueda limitada de las características que comprueben nuestra hipótesis, si se tuviese que ubicar a la investigación en algún grado de rigurosidad, se encuentra entre una investigación estructurada y una flexible en los términos de Mendizabal (1997), pues se asume que la realidad no se va a adaptar a nuestros conceptos o a los conceptos marxistas, hay apertura a los descubrimientos nuevos contenidos en los documentos oficiales de los programas sociales. Por otro lado, se considera parte de los trabajos estructurados a esta investigación en tanto se han establecido objetivos a lograr, entre los cuales está encontrar los elementos dentro de los programas sociales que tengan la lógica del neoliberalismo o que apuntalen a ésta.

Se considera que el diseño metodológico de esta investigación es un diseño mixto, ya que se requiere de la observación de los resultados en términos cuantitativos de los programas, para comparar la funcionalidad de estos en sus propios términos, pero también se requiere evaluar con qué elementos trabajaron en sus objetivos y su propaganda, además, cuáles eran los valores que promovían entre la población. Para lograr esta complementariedad de elementos se necesita del diseño estructurado, como del flexible.

De las propuestas metodológicas contenidas en estudios que han abordado tanto programas sociales como políticas públicas, se retoman las de la posición *redistributiva* y *marxista*, la primera representada por el trabajo de Daher, Jaramillo y Rosati (2020), pues admite la necesidad de la utilización de datos estadísticos para ver el comportamiento de algunas partes del programa social y lo combina con el estudio cualitativo de documentos. La propuesta marxista, representada por Álvarez y Bonett (2018), analiza a partir de las discusiones teóricas la elaboración de políticas públicas, pero el mismo método se puede trasladar a los productos

concretos de política, que son los programas sociales, a partir de esta propuesta se asume la conexión de los programas y políticas con el modo de producción capitalista, pero no se espera que este responda fielmente a los supuestos requerimientos, esto permite una apertura a encontrar características dentro de los programas sociales elaborados en el neoliberalismo que en apariencia no le sean funcionales a este modelo ni al modo de producción capitalista.

Las unidades de análisis, son documentos oficiales y registros de declaraciones de las personas que fueron responsables de presentar los programas (Presidentes de la República). Los documentos oficiales, son descompuestos, a través de la técnica del análisis de contenido.

Los observables son los trabajos que recogen y recopilan datos sobre pobreza en los años de operación de los programas y posterior a su operación, datos sobre los resultados de los programas, como las evaluaciones realizadas por investigadores y organismos del tipo de CONEVAL; así también, la documentación disponible referente a la creación, legislación, aprobación y promoción de los programas sociales, sus lineamientos y reglas de operación. En el caso de los mecanismos de contención se observarán los registros de movimientos sociales e insurreccionales en un periodo de tiempo en las regiones de cobertura de los programas, relacionados con un movimiento o una crisis de nivel nacional, para determinar si la efervescencia se dio por algún factor externo a la pobreza o no.

3.3.3 Las unidades de análisis

En las tareas a realizar para lograr los objetivos operativos de la investigación se encuentran la comparación, la búsqueda y recopilación de artículos, la ubicación de conceptos clave, revisión de discusiones teóricas, la selección de cifras, búsqueda de registros, la búsqueda y selección de objetivos e indicadores, a cada una de estas tareas y técnicas corresponde una unidad de análisis.

Para la comparación, tanto de resultados de las evaluaciones contra los objetivos de los programas, como para identificar los elementos comunes, corresponden como unidades de análisis los documentos oficiales de cada uno de los programas, entre los que se cuentan los decretos de su creación, los lineamientos generales y los informes presidenciales donde se anuncian. Para el caso de las reglas de operación sólo se cuentan con las de los Programas PROGRESA, OPORTUNIDADES Y PROSPERA, pues se legisló que estas debían existir y tomarse en cuenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir del año 1998

(Cámara, 2014). Estas unidades de análisis se complementan con documentos propagandísticos escritos y publicados tanto por los gobiernos como por funcionarios y académicos. Todos los documentos mencionados también se utilizan como unidades de análisis para la lectura de comparación que permitirá la búsqueda, separación y análisis de elementos comunes entre ellos, esto para lograr el objetivo de identificar las características permanentes en los programas PRONASOL a PROSPERA.

La tarea de comparación de objetivos de los programas contra los resultados se ve completada por las evaluaciones realizadas por la academia y organismos nacionales e internacionales – que también se toman como unidades de análisis –, donde a partir de los resultados reportados por los programas concluyen la efectividad de las rutas seguidas para alcanzar los objetivos. Así, se compara el objetivo enunciado en documentos oficiales y propaganda del programa contra el resultado recogido por la evaluación posterior a su intervención.

Para determinar el paradigma de los programas sociales estudiados, la búsqueda de conceptos clave y la revisión de las discusiones teóricas en torno a dichos conceptos, son dos tareas que van de la mano con la comparación, puesto que, a través de la lectura y separación de los conceptos contenidos en los documentos oficiales, que también son unidades de análisis en esta tarea. Se define al “concepto clave” como el que justifica las intervenciones y acciones propuestas por los programas, una vez clasificado como clave, se busca en la literatura de la época las teorizaciones en torno a dichos conceptos, por tanto, son unidades de análisis las obras, autores, sus trayectorias y artículos citados como sustento teórico por funcionarios promotores de los programas y por los mismos programas, que a su vez, son las obras y autores que sustentan la política general – neoliberal – de los gobiernos que diseñaron y ejecutaron los programas, en caso de no ser citado explícitamente, se ha buscado los autores de la época que trataron los conceptos encontrados en las unidades de análisis.

La selección de cifras, búsqueda de registros e indicadores, se relaciona con las mencionadas comparaciones entre objetivos y resultados de cada uno de los programas que permiten realizar una evaluación en sus propios términos.

3.3.4 Instrumentos de recolección, presentación y análisis de datos

En el diseño metodológico se menciona como instrumento al informe para la recopilación de la información de cada una de las unidades de análisis. La redacción y construcción de informes es el instrumento predominante en la investigación, sin embargo, el informe se ve precedido por otras técnicas e instrumentos, desde la selección y organización de la información.

En el caso del análisis de impacto o las evaluaciones de los programas en sus propios términos, previo a la redacción del informe de cada programa, se utilizan como guía, cuadros de identificación entre el documento que enuncia los objetivos del programa y de dónde se han tomado los datos del resultado correspondiente a dicho objetivo, como se muestra en la **Tabla 3.2**

Para el PRONASOL, respecto a la comparación de las cifras de inicio y final de la situación y problemas hacia los que fueron dirigidos los esfuerzos del programa, se observa en las evaluaciones encontradas que están limitadas a las cifras de evolución de la pobreza desde 5 años antes de iniciar el programa y 4 años después, pero no arrojan el dato de la situación de la pobreza al finalizar el sexenio de Carlos Salinas. Tampoco consideran la situación de la alimentación y salud previa a la intervención del programa, entre otros rubros que el programa enuncia como objetivos a ser mejorados. También representa un problema los cambios de criterios en la medición de pobreza, pues lo considerado en el gobierno de Carlos Salinas para catalogar un tipo de pobreza, no es lo mismo que se considera en trabajos posteriores que han calculado el número de personas en esa situación durante ese periodo.

En el informe de esta investigación respecto al PRONASOL, algunas cifras de resultados presentadas no se comparan en términos del análisis de impacto (situación previa – intervención – situación posterior), sólo se reportan. En las que hay posibilidad, se utiliza como apoyo el índice de desarrollo humano propuesto y reportado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos registros se complementan con el estudio de Székely (2004), donde registra y grafica 54 años de pobreza clasificada por patrimonio, alimentaria, de capacidades y también por ingresos.

En el caso de los informes para los programas PROGRESA, PRONASOL y PROSPERA, por los años en los que se crearon y estuvieron en operación, se encontraron

documentos que registran de manera homogénea los resultados y la situación previa a la intervención de los programas, uno de ellos es el recientemente publicado por CONEVAL “El PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA a 20 años de su creación” (2020), complementando también con los cálculos realizados por Székely (2004).

Se realiza un informe adicional general de los años de operación de los 4 programas y la evolución de los datos con los que se cuentan y con los que permiten elaborar una comparación histórica.

Tabla 3.2

Documentos de Objetivo/Resultado de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA utilizados en esta investigación

Programa social	DOCUMENTO DE OBJETIVO	DOCUMENTO DE RESULTADO
PRONASOL	2o informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990).	Evaluación para la FAO del PRONASOL (Cordera; Lomelí, 1999).
PRONASOL	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004 (Székely, 2004)
PROGRESA	Lineamientos Generales para la operación del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (DOF,1999)	El PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA a 20 años de su creación (CONEVAL, 2020)
OPORTUNIDADES	Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002 (DOF, 2002)	
PROSPERA	Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (DOF, 2014)	

Fuente: elaboración propia

Otro análisis que se realiza de documentos oficiales está basado en la técnica de análisis de contenido (ADC) documental. Dicha técnica, adaptada a las necesidades del presente estudio consiste en la selección de los conceptos de interés ubicados dentro de los documentos oficiales

de los programas sociales y posteriormente relacionarlos con la política y las medidas económicas llevadas a cabo por el gobierno, así como dar seguimiento a la teoría que, en el momento de la elaboración del documento, da sustento a dichos conceptos. La información de los documentos se recopila en una ficha que va desde los datos generales hasta la identificación de los conceptos y el sustento de estos, tomando en cuenta si en el documento se hace referencia al origen teórico de los conceptos o si este debe ser rastreado a través de la conjunción de datos históricos como la formación y orientación política del organismo o persona que elaboró o promovió el documento. La propuesta, considera como instrumento una ficha digital donde se vacían esos datos (**Figura 3.1**).

Figura 3.1

Ficha de análisis conceptual de Programa Social			
Fecha de elaboración: 09/05/2022			
Nombre de programa social: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)			
Documentos analizados: Toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari; Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad			
Fecha de elaboración de documentos: 01-Dic-1988; 06-Dic-1988			
Dependencia(s) responsable(s): Presidencia de la República 1988-1994; Comisión Nacional del Programa			
Tabla de conceptos:			
Término (s)	Concepto dentro del programa	Base teórica	Acciones en las que recae

Fuente: elaboración propia

3.3.5 La Comparación

En los trabajos orientados por el *gerencialismo* se utiliza la comparación y evaluaciones de la situación posterior a la intervención de los programas sociales. La comparación, es entendida como la observación, el registro y análisis de los cambios de un mismo indicador en

el tiempo. En el ya citado trabajo de la CEPAL (1998), la comparación para evaluar la “cobertura y focalización” (Pág. 17) es de objetivo – resultado del programa, por lo tanto, se observa el cambio de una variable como la cantidad de personas en pobreza y el nivel de necesidades cubiertas antes y después de la intervención de los programas observados.

En el campo de la Administración Pública, Díaz y de León (2014) plantean que es necesario observar semejanzas y diferencias entre los objetos de estudio (ellos lo aplican al caso de las administraciones municipales) y reducir toda su riqueza a elementos comunes, que puedan ser definidos a partir de las mismas variables o indicadores similares, las cuales también hay que definir; una vez establecidas y definidas las variables a observar y de lo que están compuestas, se puede pasar al análisis y la comparación entre objetos de estudio (Díaz; de León, 2012).

Para realizar la comparación entre programas sociales, es necesario reducir los programas a los mismos términos y destacar tanto los términos en los que difieren como los que coinciden o permanecen.

En la presente investigación se retoman los resultados de la comparación realizada en las evaluaciones hechas a cada uno de los programas, seleccionando aquellas que se relacionan con la cobertura y con la cantidad de personas que cambiaron su situación de pobreza en sentido progresivo – presentaron reducción de pobreza –, de esa forma, se reducen – para fines de la investigación – la diversidad de variables e indicadores que se pueden obtener de un programa social. Los datos se recopilan en tablas con las variables ordenadas por año para observar sus cambios en el tiempo.

Por último, para observar a los programas sociales en su función de contener, así como de desarticular los movimientos armados, se revisan y ordenan en tablas indicadores de la cobertura de cada uno de los programas sociales; para el caso del PRONASOL se presenta la distribución del presupuesto entre las entidades federativas, así como, la creación de comités de solidaridad en cada una de ellas. Para el caso de PROGRESA a OPORTUNIDADES se presenta la cobertura por miles de hogares en cada entidad federativa. Estos datos fueron cruzados con los registros de la actividad de los movimientos armados por cada entidad federativa, con el fin de realizar una comparación y observar las coincidencias entre los estados con mayor cobertura de los programas sociales y la actividad de los movimientos armados.

CAPÍTULO 4

4. RESULTADOS

4.1 Análisis de características y conceptos en los programas sociales PRONASOL a PROSPERA

Cada uno de los programas sociales dentro del periodo estudiado en esta investigación, descansa sobre determinados conceptos, tanto en sus objetivos como en sus reglas. Para conocer estos programas es necesario identificar esos conceptos y desarrollarlos en sus propios términos.

Para la investigación se han seleccionado declaraciones de funcionarios y documentos oficiales para identificar y analizar los conceptos dentro de ellos, así como su articulación con la política general del gobierno, todo en consonancia con la metodología de la investigación basada en la categoría de la totalidad concreta, la cual considera de manera relacionada todos los aspectos de la realidad; lo que se observa directamente por el investigador, en este caso los documentos de los programas sociales, son expresiones de esa totalidad las cuales son consecuencia o resultado de otros elementos de la política nacional e internacional y recíprocamente, esos programas, como expresiones, al operar en la realidad repercuten en las políticas que los generaron.

En la metodología de la investigación se menciona como parte del análisis la búsqueda de conceptos “clave” en los documentos, éstos se consideran en dos sentidos, por la frecuencia de sus apariciones en los registros oficiales y porque en ellos se justifican las prácticas, intervenciones y características de los programas. El concepto es el conjunto de ideas que se tienen sobre algo o alguien, sean objetos, principios o acciones; la palabra o palabras con las cuales se expresan son llamadas términos (Gutiérrez, 1990). A cada concepto corresponde un término, por ejemplo, en el caso del PRONASOL, al esfuerzo conjunto de todos los mexicanos para alcanzar la justicia, motivado por el sentimiento que surge ante la emergencia o la injusticia y tiene cohesión, unión y cooperación (Salinas, 1989) le corresponde el término “solidaridad”.

Los conceptos (y términos) de cada programa social se relacionan entre sí, con los de los otros programas, con el contexto y con la política general del gobierno en el que tuvieron presencia, esto permite la observancia de similitudes y así determinar el paradigma presente en ellos.

4.1.1 PRONASOL

El Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), se gesta en diciembre de 1988 desde el poder ejecutivo mexicano encabezado por Carlos Salinas de Gortari. El acto con el que se dan por iniciadas las tareas para su puesta en marcha es la creación de la coordinación nacional – 6 de diciembre de 1988 – en la cual participaron los titulares de 10 secretarías de estado y 7 dependencias (Salinas, 1988; Rojas, 1992); junto con la coordinación se creó también, un consejo consultivo, donde, además de los titulares ya señalados, participaban representantes de pueblos indígenas, del sector social y privado, personas de la academia y de las ciencias sociales. El programa se presentó como amplio y construido a partir de la discusión de servidores públicos, ciudadanía y gente estudiosa de la realidad nacional. El programa estuvo vigente de 1989 a 1999.

Los propósitos del programa iban dirigidos específicamente a los mexicanos en pobreza concentrados en ciertas regiones donde esa condición es predominante, haciendo énfasis en indígenas, campesinos rezagados y habitantes en colonias populares sin el mínimo de servicios y sin garantía de propiedad sobre el territorio. Los propósitos se resumieron en tres grandes ejes: “solidaridad para el bienestar social; solidaridad para la producción; solidaridad para el desarrollo regional” (Rojas, 1992:441). El primero de ellos intervenía en acciones inmediatas para elevar los niveles de vida en salud, alimentación y educación; el segundo se dirigía a generar oportunidades de empleo con atención en actividades, agrícolas, microindustriales, piscícolas; y el tercero se dirigía a construir infraestructura y desarrollo en regiones específicas.

Una de las características del PRONASOL en las que más insistía, era que se buscaba eliminar los subsidios generales a algunas mercancías, debido a que beneficiaban a personas que no los necesitaban y se desatendía a quienes estaban en pobreza, por tanto, se enfocaba en las personas más vulnerables, promoviendo su participación en la definición de las carencias y la ejecución del programa, esa organización la realizó a través de los Comités de Solidaridad.

El PRONASOL aprovechó formas de organización tradicionales como el tequio, la faena o los comités escolares de padres de familia y así aglutinó en torno a sus objetivos a las comunidades a las cuales corresponsabilizó del programa, a través de la adquisición de obligaciones, como trabajo o aportación de material, en el caso de la construcción de infraestructura, también, a través de los Comités, se supervisaban los proyectos y se dispersaban los recursos.

El PRONASOL, también destaca en su manejo la descentralización y la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) a través de Comités de Planeación del Desarrollo, donde se compartía la información respecto a las necesidades de las poblaciones priorizadas para ser intervenidas, teniendo un papel de mayor importancia el municipio al ser el que estaba en contacto directo con las personas en pobreza y podía recoger la manifestación de sus necesidades.

En esta investigación se cuenta con el análisis del documento oficial de nacimiento del PRONASOL, que es el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (1988), también se analizan las referencias del Programa en los informes del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari y las declaraciones registradas de quien fuera coordinador general de la Comisión Nacional del PRONASOL, Carlos Rojas Gutiérrez.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari inicia el 1 de diciembre de 1988, en medio de una crisis electoral, proveniente de los comicios presidenciales celebrados ese mismo año, en los cuales la población expresó su malestar con el “ajuste estructural” de la política neoliberal que recortó el gasto social dada la súbita elevación de la deuda externa, dando el triunfo a la coalición opositora que aglutinaba a numerosos movimientos sociales y populares, disidencia escindida del partido oficial (PRI), ex militantes de movimientos armados y partidos políticos que reivindicaban el socialismo y el comunismo, entre otras organizaciones contrarias al régimen del PRI y al modelo neoliberal, “lo que obligó al gobierno a forzar la caída del sistema electrónico de conteo de votos y negar el triunfo al candidato... Cuauhtémoc Cárdenas” (Álvarez, 2018:55) de esa coalición llamada “Frente Democrático Nacional”.

Carlos Salinas de Gortari, fue el candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido en el gobierno – encabezado en ese momento por Miguel de la Madrid Hurtado – y es quien fue reconocido como vencedor por el mismo gobierno y por la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La sombra de la crisis electoral de 1988, estuvo presente de manera irremediable en todas las decisiones y acciones del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, así como la huella de las medidas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional, firmadas y aplicadas por su antecesor en el cargo – Miguel de la Madrid – plenamente identificadas con la política neoliberal, de la cual Carlos Salinas marcó distancia expresamente desde sus dichos, sin

embargo, también desarrollaba una política que continuaba con privatizaciones¹³, desregulaciones de la economía y apertura comercial, características propias del neoliberalismo, las cuales también configuraban los principios y objetivos del PRONASOL.

Según lo dicho por Carlos Salinas de Gortari desde su toma de posesión, el inicio de su gobierno estaría marcado por tres acuerdos “acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática... acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad...acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular” (Salinas, 1989:945), siendo este último acuerdo el que corresponde conceptualmente con el Programa Nacional de Solidaridad, pues la *productividad* o lo *productivo*, conceptualizados como la incorporación al trabajo útil para los requerimientos empresariales predominantes en el mercado nacional determinado por el mercado mundial, son términos frecuentes en el PRONASOL, tanto en los informes del gobierno federal como en los acuerdos y documentos que le dan legalidad.

Como característica del PRONASOL, enunciada en el Acuerdo por el que se crea su Comisión Nacional, está el ser un *Programa productivo*, que se entiende como la serie de acciones impulsadas por las dependencias del Gobierno Federal, para que los sectores vulnerables de la población rural y urbana tengan acceso a mejores niveles de salud, educación, alimentación y empleo remunerado (Salinas, 1988). Esto se suma a que el programa permita la integración de las personas a un *Proyecto* productivo, elemento de los programas sociales que coadyuven a combatir el bajo nivel de vida (Salinas, 1988).

Vincular lo productivo con la consecución de salud, educación, alimentación y empleo remunerado, es evidencia de la concepción de que las personas deben ser capacitadas para producir de manera más rápida y aprovechando los recursos que tiene a su alcance en las comunidades en las que radica, esto traerá como consecuencia el aumento de sus ingresos (Rojas, 1992) y un acercamiento a las empresas que producen y ponen en circulación un mayor número de mercancías. La *productividad* es un concepto que adquiere relevancia para los gobiernos porque está ligada con el *crecimiento económico*, es decir con los cambios del nivel de lo producido en un país, lo cual significa circulación de mercancías, de dinero y de

¹³ Entre los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari las entidades paraestatales disminuyeron de 1'155 en 1982 a 210 en 1993 (Pérez, 2013). Siendo desincorporadas y privatizadas durante el sexenio de Carlos Salinas 390 empresas (Olvera, 2022).

operaciones financieras, que se traduce en obtención de ganancia capitalista y de operaciones gubernamentales para garantizar la producción a través de la captación de recursos fiscales.

La *productividad* “se define como la relación de la cantidad entre lo que se produce y la cantidad de insumos utilizados en dicha producción” (CEPAL, 2016:), la base teórica más utilizada por los gobiernos que tienen entre sus preocupaciones la medición de este concepto y que retoma la de los factores económicos (tierra, trabajo y capital), es la de la llamada teoría neoclásica, proveniente de la tradición de la teoría liberal clásica revisada en el marco teórico y que es la base teórica del capitalismo y la libre concurrencia de las mercancías; destacan autores como Solow (1956, 1957) y Jorgenson y Griliches (1967). El autor con más presencia es Solow (1957) con su propuesta de la Productividad Total de los Factores (PTF), “que se define como la relación entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de los factores, usualmente trabajo y capital” (CEPAL, 2016:10).

Con el concepto de la productividad, el gobierno de Carlos Salinas, expresa la preocupación por demostrar que la inversión hecha en las personas, tiene resultados en términos de las cantidades de mercancías que se producen y colocan en el mercado, tomando en cuenta que la productividad se compara con la producción de la misma rama en el tiempo, respecto a otra rama de la industria, o respecto a otras empresas y esta se elevará a través de la capacitación y la incorporación de las personas al trabajo que marquen los mercados internacionales presionando sobre el mercado interno.

Otro de los conceptos de este programa más recurrentes es el expresado como *Bienestar*, entendido en el contexto del programa, es uno de los compromisos que el Estado Mexicano tiene constitucionalmente con el pueblo, y según los lineamientos, se logra a través de un ataque frontal a la pobreza, por lo tanto, el bienestar es la antinomia del *Estado de pobreza* (Salinas, 1988), situación en la que se encuentran personas sin acceso a mejores niveles de salud y educación, alimentación, vivienda y empleo remunerado (Rojas, 1992).

El concepto de *Bienestar*, según Actis (2008), ha sido propuesto para incorporarlo al estudio económico desde finales del siglo XIX y hasta mediados del XX, cuando se iniciaron teorizaciones que buscaron incorporar a las mediciones de la

economía el nivel de satisfacción y de utilidad que daban los productos que podía consumir una persona, estas propuestas fueron desde las escuelas utilitaristas hasta las neoclásicas, siendo sus representantes autores como Pareto (1896; 1906) y Pigou (1920), a partir de ellos se desarrollaron diversas propuestas que se contraponían o los complementaban, sin embargo, la que se reconoce como la que dio un vuelco es aquella que complementó con el aumento de capacidades y las oportunidades para hacerse de los bienes necesarios en su contexto histórico “para lograr los funcionamientos de las personas” (Actis, 2008: 2), que es la de Sen (1980; 1985; 1987; 1995; 1996).

Previo a los aportes de Amartya Sen (1979) respecto al bienestar, la ONU empezó a adicionar “indicadores sociales” a los ya medidos indicadores económicos (Actis, 2008) y a finales de la década de los 80 se acuñó el término “Desarrollo humano” referido a la realidad de las libertades del individuo para elegir las cosas que le producen satisfacción de necesidades o eliminar las fuentes que lo privan de poder conseguirlas. En el PRONASOL, se expresa el bienestar, no sólo en términos de tener las mercancías y el trabajo que satisfacen las necesidades de las personas, sino también desarrollar las capacidades para obtener las condiciones necesarias, una concepción centrada en el individuo como responsable de sus condiciones y de su comunidad, el bienestar se incluye en los principios debido a las tendencias internacionales de consideración de las personas y no sólo de lo que producen.

Las acciones que el PRONASOL, aplicó para acercarse al *bienestar*, fueron aquellas que capacitaban a las personas para el trabajo y las proveía de los recursos necesarios para que ellas realizaran la construcción de los espacios de salud, educativos o de vías de comunicación que hicieran falta, en el caso de la agricultura se repartieron las semillas para la siembra y en la educación se puso énfasis en rehabilitar los espacios de educación primaria, por considerar que es la que desarrolla las capacidades básicas para el desempeño de labores productivas.

El concepto de *bienestar* en el PRONASOL y las acciones para lograrlo están en estrecha relación con el concepto de *corresponsabilidad*, uno de los que tienen mayor presencia en el programa, pues plantea el trabajo del gobierno como generador de las condiciones para que las personas desarrollen sus capacidades individuales dentro de su comunidad y así logren el abatimiento de la pobreza, la corresponsabilidad integra al individuo a las tareas que por mandato constitucional tiene el gobierno, con la *corresponsabilidad* el gobierno de Carlos

Salinas de Gortari rechaza el *paternalismo*, uno de los conceptos presentes de manera negativa – es decir que se rechaza o hay que combatir – en el Programa, el cual no permite el desarrollo de las libertades, pues según la lógica del programa y el gobierno, la entrega de recursos sin responsabilidad expresa de quien recibe, ni obligación alguna, permite el clientelismo y la manipulación.

El PRONASOL define expresamente la *corresponsabilidad* como uno de los principios fundamentales del programa, el cual se refiere a las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, definidos en convenios de los proyectos que se llevan a cabo en las comunidades, “las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y colaboración” (Rojas, 1992:441).

Más allá del concepto de *corresponsabilidad* que tuvo el PRONASOL, en aquellos años, las teorías que abrieron paso a compartir tareas y compromisos entre gobierno y la sociedad – que concibe esa división en las formaciones humanas proveniente del liberalismo – fueron las teorías de la Política Pública (PP) y de la Nueva Gestión Pública (NGP), la primera tuvo su aparición en el ámbito académico en los años 50 del siglo XX y la segunda en la década de los 80, pero ambas fueron abrazadas en el país entre las décadas del 80 y 90 (Aguilar, 2007), la que aportó más por razones temporales a la *corresponsabilidad* del PRONASOL, es la escuela de la Política Pública, con el planteamiento de la *descentralización* de las decisiones de gobierno y la participación de la sociedad en las tareas de gobierno.

Las acciones mediante las cuales el PRONASOL hacía efectiva la corresponsabilidad, era el otorgamiento de obligaciones a las personas de la comunidad para que aportaran trabajo o material, también, una de las herramientas clave en la corresponsabilidad y para todo el programa fueron los Comités de Solidaridad formados en todo el país, a través de los cuales se organizaba a la comunidad para elegir los problemas que tenían que ser atendidos, definir las obras de infraestructura y lo que aportarían los miembros de la comunidad para llevarlas a cabo, así también, para la dispersión de los recursos. Cada Comité estaba formado por presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia y vocales adicionales con responsabilidades

conferidas por la comunidad, cada comité tiene como órgano que lo mandata a la asamblea de la comunidad.

La *corresponsabilidad* en el PRONASOL, según los propios términos y conceptos del programa, es la que permite desterrar del gobierno el *paternalismo*, este es conceptualizado, como un inhibidor de la solidaridad, el carácter, las aspiraciones populares y la iniciativa individual, así como un suplantador de esfuerzos (Salinas, 1988) es la relación de dependencia de la población hacia el gobierno, causada porque el gobierno resuelve una necesidad y no capacita a los individuos para resolverla en el largo plazo. Respecto al *paternalismo* hay posiciones teóricas que surgen entre los años 70 y 80 del siglo XX que son críticas de su presencia en el gobierno y son defensoras del liberalismo, el individualismo y la elección desde ese nivel, una de ellas es la de Robert Nozick (1980) la cual sostiene que cualquier política que elija por los ciudadanos, aunque sea en su beneficio, viola el derecho de elegibilidad y eso es el paternalismo (Dieterlen, 1988).

Las acciones mediante las cuales se combate el paternalismo desde el PRONASOL, son la inclusión de las comunidades en la operación de proyectos, en la definición y priorización de problemas, en la programación de obras de infraestructura a través de asambleas comunitarias, a través de la adquisición de obligaciones para llevar a cabo los compromisos del programa.

La *concertación*, es un concepto mediante el cual el PRONASOL pretende dar legitimidad a su diseño, operación y elección de problemas, para el Programa es un principio que promueve en espacios donde converge la representación gubernamental y las comunidades beneficiadas, *concertación* es la vía en la que se toman en cuenta las distintas posturas respecto a un tema y se llega a un acuerdo en el que las partes involucradas adquieren compromisos. Es un concepto que tiene presencia, además del PRONASOL, en todo el gobierno y la política de Carlos Salinas de Gortari, debido al contexto en el que se dio su ascenso a la Presidencia de la República, lleno de reclamos, protestas y movilizaciones por el suceso de fraude electoral mediante el cual se le confirió el cargo, la *concertación* fue uno de los mecanismos mediante los cuales buscaba atenuar los movimientos contra su gobierno.

El concepto de *concertación* tuvo mucho auge y presencia en la política de América Latina a finales de los años 70 y principios de los 80, cuando el gobierno estadounidense amenazó la región de América Central y América del Sur, posterior al triunfo de la Revolución

Sandinista en Nicaragua (1979) para evitar expansión del comunismo en esas regiones, invadiendo Honduras con tropas (con la venia del gobierno hondureño) y sumándose a los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses que se habían instalado en la región, lo cual era una amenaza de guerra para todo el continente (Mendoza, 2014); ante esa posibilidad los cancilleres de México, Colombia, Venezuela y Panamá formaron el grupo de Contadora (isla panameña donde se reunieron) e iniciaron una serie de acciones diplomáticas para promover la paz en la región, donde la *concertación* fue la herramienta principal.

La *concertación* fue una herramienta muy usada en la política exterior que sirvió como ejemplo para los países para manejar conflictos internos aludiendo a fines superiores a los antagonismos políticos, entendida como “un esfuerzo más o menos sostenido de cooperación política...con respecto a uno o más objetivos específicos, limitados en el tiempo y el espacio” (Klaveren, 1984: 520), en el caso del gobierno de Carlos Salinas y el PRONASOL, este esfuerzo se da entre movimientos políticos, comunidades, partidos políticos, etc.

Dentro del mismo PRONASOL, uno de los atributos que se propone fomentar o promover a través de la *concertación* es el *esfuerzo creativo*, característica necesaria para que los grupos vulnerables puedan sumarse al abatimiento de la pobreza con los tres niveles de gobierno (Salinas, 1988). Atribuye esa característica a las comunidades y grupos sociales que toman parte en el Programa y asienta que ese atributo debe ser encauzado en la “definición y ejecución de acciones y programas de gobierno” (Salinas, 1988). La creatividad durante este gobierno se asume como una potencia que se libera con la democracia y la participación, si relacionamos estas peculiaridades que le atribuyen a la democracia con el principio de la *concertación*, el objetivo de este gobierno es que la creatividad se dirija para la construcción de acuerdos y no para la movilización o la protesta.

La *creatividad* para el PRONASOL, debe estar bajo los lineamientos de la legalidad y el consenso y debe servir de manera individual para el objetivo principal del programa, es decir, el abatimiento de la pobreza, este concepto lo vincula con la *imaginación*, la cual, según el programa y el gobierno, también sirve para enfrentar la pobreza, por un lado; y por el otro, para competir en el plano internacional y tener la capacidad de negociar en “la nueva configuración

del mundo” (Salinas, 1990). Por tanto, el *esfuerzo creativo*, es la capacidad de imaginar soluciones al problema de la pobreza y de construir acuerdos en torno a ese objetivo.

Existen teorías de la *creatividad*, que coinciden con la época de la puesta en marcha del PRONASOL y además de eso, coinciden con los objetivos, las características, los principios y los valores que el Programa pretende promover y desarrollar en las personas, así, se ha observado que desde la disciplina de la Educación se retoman teorías de la psicología y filosofía respecto a la creatividad, para estimular esta capacidad en la actividad de la enseñanza – aprendizaje, siendo las escuelas que coinciden con el Programa: la perceptual, la asociacionista, la humanista y la neuropsicofisiológica, las cuales asocian la creatividad con la solución de problemas, el pensamiento productivo, la tendencia a generar insatisfacción para resolver ese estado y dirigir esfuerzos hacia un problema individual determinado. (Ayala, 2005)

La *descentralización*, es otro de los términos más recurrentes dentro del PRONASOL, para referirse a que el gobierno federal participa con los gobiernos estatales y municipales en la operación del programa. La *descentralización* es conceptualizada como la administración democrática entre varios responsables de gobierno en distintas jurisdicciones con centro común, el manejo transparente y compartido de los recursos de un programa social, para ejecutarlo de manera eficiente, debido a la división de tareas a distintos niveles para recabar información de manera directa (municipal), realizar operaciones financieras complejas (estatal), vigilar y aplicar normas, así como asesorar (federal).

Desde el siglo XIX con las observaciones del pensador liberal Alexis de Tocqueville (1835), comienza la teorización de la *descentralización*, partiendo de la igualdad entre los individuos y su capacidad de autogobernarse, pero reconociendo la utilidad de un gobierno que pueda llevar a cabo las tareas definidas y decididas por la totalidad de los individuos; Tocqueville describe el gobierno comunal de Nueva Inglaterra de una manera muy similar a cómo describe el PRONASOL el funcionamiento de los Comités de Solidaridad y las asambleas comunales: se tienen órganos de decisión colectivos, se discute y definen los problemas, se plantean soluciones y se confía en que personas selectas realicen las tareas necesarias para la solución del problema (Finot, 2001).

El PRONASOL menciona a las poblaciones a las que va dirigido y las divide a partir de la zona de residencia, cultura e identidad, donde los *Indígenas*, que tienen esta característica por

descender de las culturas más antiguas asentadas en el territorio mexicano, son uno de los grupos más vulnerables de las zonas rurales. (Salinas, 1988) Este concepto es el que se encuentra en El Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, firmado en 1957 por la Conferencia General de la Organización del Trabajo OIT. En una condición similar se considera al *Poblador de zonas áridas*. En el caso de la ciudad el *Colono de zona urbana* es el grupo vulnerable y sujeto de atención del programa. (Salinas, 1988).

Otro de los conceptos, enunciado como objetivo a combatir, es el de *pobreza*, (Salinas, 1988), es la contraparte del bienestar, al cual se busca llegar, en este caso la pobreza es necesario abatirla, las personas deben estar lejos de esa situación. La *pobreza* es conceptualizada en el programa básicamente como las personas que no pueden satisfacer las necesidades en torno a la alimentación, educación, salud, empleo e infraestructura, aunque es reducido, pues no considera otros aspectos que influyen en la consecución de las mercancías para satisfacer esas necesidades. Son múltiples las conceptualizaciones que hay en la academia para la pobreza, además de tipificaciones, sin embargo, dados los referentes teóricos que se han encontrado, se ve identidad con la teoría de Sen (1983) sobre el desarrollo de las capacidades como medio para salir de la *pobreza* y esta es la imposibilidad de satisfacción de necesidades.

En el PRONASOL y sus registros hay eclecticismo teórico, que se usa como justificante de sus objetivos operativos; al buscar la base teórica de su concepto *pobreza*, se encuentran conceptos que en los años 80 estaban en discusión y se contraponían, como el de *bienestar*, conceptualizado desde el utilitarismo pero criticado desde el enfoque de capacidades, ya que este último considera que el bienestar desde el utilitarismo es limitado, pues la satisfacción sólo es un aspecto de la existencia humana; por su parte, las capacidades dan a las personas la posibilidad de conducción de sus propias vidas. Esta discusión la plantea Sen en su obra “Los bienes y la gente” (1983), sin embargo, los enfoques de bienestar del utilitarismo, la satisfacción y el de capacidades convergen en los argumentos del PRONASOL.

También hay que mencionar a los sectores que abre la puerta el gobierno federal para realizar la política social, porque en este programa la descentraliza, al incluir en su ejecución al *Sector social* que son el conjunto de organizaciones que no pertenecen al

gobierno y que por una cuestión filantrópica coadyuvan con el gobierno federal en el logro de objetivos del programa (Salinas, 1988).

Igual que el sector social, está el *Sector privado*, conjunto de los empresarios que tienen actividad productiva o comercial en el país y que coadyuvan con el gobierno federal en el logro de los objetivos del programa. (Salinas, 1988)

Tabla 4.1

Tabla conceptual del PRONASOL

Término (s)	Concepto dentro del programa	Base teórica	Acciones en las que recae
Productivo, Productividad	Relación entre lo aportado y lo producido.	Teoría de la productividad neoclásica, basada en los factores de la producción y crecimiento.	Promoción de proyectos productivos comunitarios. Creación de fondos para financiar proyectos productivos. Inclusión de la comunidad en la edificación de infraestructura.
Bienestar	Posibilidades reales con las que cuentan los individuos para desarrollar las capacidades que le proporcionen satisfacción de sus necesidades	Teorías utilitarista y neoclásica. Teoría del Desarrollo humano de Amartya Sen (1979)	Capacitación a la población en cuidado de la salud. Construcción de infraestructura para salud y educación. Asesoramiento para la construcción de albergues comunitarios. Reparto de semillas para la siembra. Rehabilitación de planteles educativos (educación primaria fundamentalmente). Apoyo económico a niños en edad escolar, despensas básicas y servicios de salud.
Corresponsabilidad	Aportaciones, responsabilidades y compromisos compartidos entre las partes (gobierno, comunidades e individuos), asumidos de manera pública a través de un convenio para desarrollar un proyecto.	Escuela de la Política Pública (PP), introducida en México en la década de los 80.	Adquisición de obligaciones de las personas de la comunidad para aportar trabajo o material para realizar las obras de infraestructura y la determinación de las necesidades. Becas para estudiantes con la adquisición de la obligación de realizar el servicio social en las comunidades donde actuaba el programa. Comités de Solidaridad encargados de la dispersión de recursos, supervisión de obras de infraestructura, control y revisión del cumplimiento de obligaciones y compromisos adquiridos.
Paternalismo	Relación de dependencia de la población hacia el gobierno, debido a la resolución de una necesidad sin capacitación para la consecución individual en un futuro. Inhibidor de la solidaridad, el carácter e iniciativa individual.	Liberalismo político, individualismo. Teoría del derecho de elegibilidad de Robert Nozick (1980).	(Para combatirlo) Inclusión comunitaria en ejecución y supervisión de proyectos. Creación de los Comités de Solidaridad para dispersión de recursos y la información hacia la comunidad. Capacitación para el trabajo, capacitación para el cuidado de la salud.
Concertación	Vía en la que se toman en cuenta las distintas posturas respecto a un tema y se llega	Teoría de la política exterior latinoamericana, década los 80 del siglo XX.	Creación de Comités de Solidaridad. Definición de problemas, carencias y decisión de soluciones a través de asambleas comunitarias.

	a un acuerdo en el que las partes involucradas adquieren compromisos		
Esfuerzo creativo	Capacidad de imaginar soluciones – desde el individuo – al problema de la pobreza y construir acuerdos en torno a ese objetivo.	Teorías de la psicología y la filosofía desde finales del siglo XIX hasta los años 80 del XX: perceptual, asociacionista, humanista, neuropsicofisiológica.	Participación en las asambleas comunitarias. Participación en los Comités de Solidaridad. La definición y solución colegiada de problemáticas.
Descentralización	Administración democrática entre varios responsables de gobierno en distintas jurisdicciones con centro común, el manejo transparente y compartido de los recursos de un programa social, para ejecutarlo de manera eficiente, debido a la división de tareas a distintos niveles para recabar información de manera directa (municipal), realizar operaciones financieras complejas (estatal), vigilar y aplicar normas, así como asesorar (federal).	Origen en teoría liberal del siglo XIX: Alexis de Tocqueville (1835)	División de labores entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Siendo el municipal el que recoge la manifestación de las necesidades, el estatal el que apoya en operaciones financieras complejas y el federal como vigilante de que se lleve a cabo la tarea conforme a las normas y asesor.
Indígena	Miembro de una comunidad perteneciente a una cultura antigua, ancestralmente asentada en lo que hoy es reconocido como territorio mexicano. Es parte de los grupos considerados vulnerables y de	Convenio 107, de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (Convenio que es actualizado por el Convenio 169 en 1989)	Es el primer grupo de atención en la escala de prioridades del Programa.

	más alta marginación en México.		
Pobreza	Situación en la que se encuentran las personas imposibilitadas para satisfacer sus necesidades en términos de alimentación, salud, educación, empleo e infraestructura.	Enfoque de capacidades de Sen (1983), al referirse a la imposibilidad de satisfacer necesidades, tener el control sobre cierta cantidad de bienes (derechos) y aumentar capacidades.	El total de las acciones del PRONASOL, son para abatir la pobreza.

Fuente: elaboración propia

4.1.2 PROGRESA

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se dio a conocer en 1997, a través del decreto mediante el cual se crea su coordinación, fue puesto en marcha en 1999, esto durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Su base legal e institucional descansa en los derechos a la salud y a la educación básica obligatoria y gratuita consagrados en la Constitución, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual establece que el principal desafío de México es disminuir la pobreza y prioritariamente dar atención a las personas en pobreza extrema, poblaciones marginadas, grupos en desventaja y poblaciones indígenas (Zedillo, 1997). El Programa estuvo vigente de 1999 a 2002.

A diferencia del PRONASOL, donde eran corresponsables 9 secretarías y 7 dependencias, este programa ya es plenamente responsabilidad de la secretaría creada en 1992, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); junto con esa reducción técnica, el programa también plantea la “concatenación integral de acciones” (Zedillo, 1997), por lo cual, las acciones que eviten la desnutrición y las enfermedades están enfocadas a que los niños no dejen de asistir a la escuela, no realicen labores que afecten el desempeño escolar o la asistencia. Esta visión está basada plenamente en la importancia que tiene la producción sin interrupciones y la educación vista como capacitación, ya que, la recepción de educación es labor a la que están obligados los niños, las acciones tienen que ir encaminadas a que cumplan con ella y no sólo que se mantengan nutridos o sanos.

El PROGRESA tiene como objetivo “mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema” (SEDESOL, 1999) y consta de 3 componentes: el componente educación, el cual otorga becas a estudiantes de primaria y secundaria y apoyo monetario para útiles escolares; el componente salud, dedicado a prestar servicios de salud fundamentalmente preventivos, capacitación para el cuidado de la salud y suministra complementos alimenticios para prevenir y atender la desnutrición; el componente alimentario, que apoya a las familias con recursos monetarios para la compra de alimentos.

A pesar de que el PROGRESA ya corresponde a la SEDESOL, cuenta con un Consejo que es parte de la Coordinación nacional, de dicho Consejo forman parte los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Educación y de Salud; tienen las facultades de opinar sobre la coordinación de las acciones, cuando estén involucradas las dependencias que representan, participar en la definición de los lineamientos del programa, revisar avances de las acciones y emitir recomendaciones. La Coordinación asume prácticamente todas las tareas de ejecución, desde dirigir y concentrar los datos de identificación de las familias beneficiarias, hasta la entrega de los apoyos monetarios y en especie (suplementos alimenticios).

Es evidente el acento y la agudización en la focalización respecto al programa del mismo tipo que lo precede (PRONASOL), pues el PROGRESA está centrado aún más en los individuos y las familias y ya no en las comunidades; el dirigir la política social hacia ciertas comunidades, también es focalización, sin embargo, el foco se reduce cuando va hacia las familias solamente, esto no quiere decir que se reduzca el número de recursos o de beneficiarios, sino que ahora las acciones y apoyos son menos generalizados, es decir, se establecen mayores mecanismos de exclusión, aunque los programas sean progresivos en términos de presupuesto o cobertura, nunca se convierten en política que beneficie a toda la población.

La *corresponsabilidad*, es una característica que se mantiene en el programa y es enfática respecto a “los padres y todos los miembros de la familia” (SEDESOL, 1999), pues son estos los que deben vigilar y realizar tareas que benefician la salud y la educación de los niños y jóvenes. En este programa la corresponsabilidad es verificada por las autoridades responsables y para permanecer en él son de carácter obligatorio, dichas corresponsabilidades están fincadas básicamente en la inscripción y asistencia a la escuela de los niños y adolescentes, citas médicas regulares y tomar capacitaciones respecto al cuidado de la salud.

Ernesto Zedillo Ponce proviene del gabinete de Carlos Salinas de Gortari, donde tuvo los cargos de Secretario de Programación y Presupuesto y de Educación Pública, fue el sustituto del candidato asesinado, Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien fuera el primer Secretario de Desarrollo Social en el país. El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce, llega con suspicacia en la política federal, debido al hecho violento que marcó esas elecciones. También llega con la reciente explosión, 11 meses antes, de uno de los conflictos sociales más grande de finales del siglo XX en México, la presentación del movimiento armado en la selva Chiapaneca, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual le declaró la guerra al Estado Mexicano.

En términos económicos, Ernesto Zedillo, inicia su mandato con un país en crisis económica, dada la devaluación de la moneda y la consecuente elevación de las deudas contraídas a todos los niveles, tanto familiar como empresarial, el primer caso decantó en la pérdida del patrimonio de las familias que hacían uso de créditos, vulnerabilidad de vivienda y nula garantía de resolución de necesidades de gran parte de la población haciendo crecer los niveles de pobreza. El segundo caso, el empresarial y sobre todo el sector bancario, al estar cercano a una situación de quiebra, dada la “insolvencia” de los deudores (muchos de ellos grandes empresarios que sí tenían posibilidad del pago de deuda), se vio rescatado por el gobierno federal que compró a través de pagarés las carteras vencidas usando el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado en el gobierno de Salinas.

Las deudas y obligaciones adquiridas por el FOBAPROA fueron convertidas en deuda del gobierno federal en 1998, es decir, los pagos derivados de estas operaciones se harían con dinero público. El gobierno de Ernesto Zedillo, justificado por las consecuencias de la crisis, en 1995 ratifica el modelo neoliberal en México al aceptar medidas propuestas desde el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), debido a una línea de crédito aprobada para enfrentar la crisis, las cuales consistían en aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% al 15%, contención salarial (Carmona, 2022) y acelerar reformas legales pendientes para desregular la frecuencia de los satélites, generación de electricidad y privatización del sector petrolero (Campa, 2008). Esta ratificación del modelo neoliberal tuvo su correspondiente política pública y social expresada en el PROGRESA.

Dentro de los documentos oficiales de PROGRESA, como son el Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Programa (1997), los lineamientos generales (1999) que en

2000 se convertirían en reglas de operación y los informes presidenciales; se identifican los conceptos de mayor frecuencia y que justifican la intervención, se enuncian y explican a continuación, definidos desde el marco de los mismos documentos y del discurso del Presidente Ernesto Zedillo.

El PROGRESA conserva el concepto de *bienestar* como la situación deseable, es el fin al que se pretende llevar a la población objetivo del programa (SEDESOL, 1999). Se conceptualiza como un estado que los individuos y las familias pueden mantener por niveles, pues éste puede ser mejorado y se caracteriza por un consumo alimenticio, atención médica y recepción educativa que permita el mantenimiento físico y mental para el disfrute y aprovechamiento de los recursos a su alcance, así como el desarrollo de capacidades para integrarse al trabajo necesario que preserve y acreciente esos niveles de alimentación, salud y educación.

Respecto a la base teórica del concepto *bienestar* en el PROGRESA, se puede realizar un rastreo a partir de lo expresado por Ernesto Zedillo en su IV informe de gobierno (1998), donde declaró “Entre más crezca la economía más pronto se podrán alcanzar las metas para el bienestar social” (Zedillo, 1998), relacionando al *bienestar* el concepto de crecimiento, dos elementos vinculados tradicionalmente por los gobiernos para aparentar resultados positivos, pero en la academia han sido motivo de discusión y crítica, debido a que el crecimiento se refiere a un aumento de lo producido (en todas las ramas de la economía) en el país, su indicador más común es el producto interno bruto (PIB), sin embargo, eso no quiere decir que los habitantes de ese país estén satisfaciendo sus necesidades.

La vinculación de *bienestar* y crecimiento manifestada por Zedillo y que supone la base teórica del concepto *bienestar* en el PROGRESA, tiene orígenes desde la escuela fisiócrata de la economía con Nicolás Baudeau (1772) o autores liberales de la escuela clásica como Jean Baptiste Say (1840), Smith (1776) y Ricardo (1817) retomados por los neoclásicos como J.B. Clark (1899) (Ceña, 1977), quienes a pesar de los matices y diferencias coinciden en su posición respecto al crecimiento y *bienestar*, pues sostienen que el aumento de la producción genera movimiento progresivo de los recursos materiales y humanos involucrados en ella, trayendo aumento de riqueza y repercusiones positivas en la sociedad donde ocurra.

Lo que sucede en los gobiernos practicantes del modelo neoliberal, como el de Ernesto Zedillo, al retomar la vinculación de los conceptos crecimiento y *bienestar*, es que deliberadamente prescinden en su análisis y argumentos de la apropiación privada de lo producido y de la distribución de la ganancia entre los diferentes capitalistas, pues sólo es una fracción de esa clase la que en el neoliberalismo logra la mayor acumulación. En el caso del gobierno del que se habla, el capital bancario y el financiero eran los más beneficiados de ese mencionado crecimiento.

Las acciones encaminadas al *bienestar* por parte del PROGRESA son el reparto de dinero para garantizar la inscripción y asistencia de los niños en las familias beneficiarias a la escuela, compra de útiles escolares al inicio de cada semestre, apoyo monetario para compra de alimentos, vigilancia de la salud y prevención de enfermedades, todo con miras a la integración a la actividad productiva y el trabajo remunerado.

El PROGRESA incluye también el concepto de *oportunidades* como el conjunto de circunstancias que pretenden ser ampliadas e igualadas, para alcanzar el *bienestar* y elevar el nivel de vida. Entre éstas circunstancias se encuentran la salud, la educación y la alimentación (SEDESOL, 1999). El incluir el concepto de *oportunidades* tiene una repercusión sobre la igualdad, pues como se planteó en la teorización del Estado Social en Inglaterra, bajo la “igualdad de oportunidades” subyace siempre el principio del “esfuerzo individual” pues la circunstancia por sí sola no iguala a las personas socialmente.

El concepto de *oportunidades* es estudiado en los años 90 del siglo XX en la academia europea y estadounidense, debido a que “igualar las oportunidades” fue una de las preocupaciones en las llamadas “democracias occidentales” (Roemer, 1998:71) para resolver los problemas que tenían respecto a la imposibilidad de grandes masas de su población para integrarse a la producción capitalista a través del empleo formal. Desde Estados Unidos en la Universidad de California, John E. Roemer (1988) destaca una concepción de “igualdad de oportunidades”, donde la sociedad debe hacer lo posible por emparejar las condiciones de los individuos y tengan cualificación similar para competir por puestos de trabajo, un ejemplo es “la educación compensatoria a los niños de medios sociales desfavorecidos” (Roemer, 1988:71).

El concepto de *oportunidades* prescinde de las relaciones sociales, pues la oportunidad desarrollada individual o comunitariamente no garantiza el alcance de un derecho social, negado

por la posición de clase social a la cual pertenezcan las personas y que está dada por la propiedad que poseen o no poseen.

El concepto de *oportunidades* se hace concreto en el PROGRESA, a través del componente educación, al dar apoyo monetario a las familias por concepto de becas para estudiantes de primaria y secundaria y corresponsabilizar a los padres de la asistencia regular de los niños y jóvenes a la escuela, garantizando así la conclusión del nivel, desde la lógica del programa esa es la apertura de una *oportunidad*.

Los principios de ampliar e igualar *oportunidades* se ven reforzados con el concepto de las *capacidades*, cualidades individuales de la población objetivo que pretenden ser ampliadas, para que, junto con otras acciones y la ampliación de las oportunidades, se eleve el nivel de vida de la población objetivo del programa y llegue al *bienestar* (DOF, 1999).

El concepto de *capacidades* vuelve a uno de los autores especialistas de la pobreza y más recurridos en los organismos internacionales durante la década de los 80 y 90: Amartya Sen, pues sus estudios se mueven entre el problema social y el individual, lo que permite a los gobiernos justificar la transferencia de parte de sus responsabilidades a los esfuerzos individuales de los ciudadanos, es por eso que Sen (1993) es retomado con su teoría de las *capacidades*, en la que afirma son las “combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que se pueden lograr” (Sen en Urquijo, 2014: 66).

Así, el PROGRESA, apoya el aumento de *capacidades* a través de sus acciones como garantizar las condiciones energéticas y vitamínicas desde temprana edad y la gestación, a través de la distribución de complementos alimenticios que apoyen al desarrollo físico y mental, diversificando – en términos de Sen – las combinaciones alternativas que puedan realizar las personas.

Algo a destacarse es que los conceptos *capacidades* y *oportunidades* van encaminados al combate de la *pobreza extrema*, esta categoría es cualitativamente distinta a la del programa antecedente inmediato, el cual establecía que combatiría la *pobreza*, pero aún no hablaba de pobreza extrema.

Según PROGRESA, la *pobreza extrema* es “esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas, que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social” (SEDESOL, 1999). El programa también define esta condición a partir de “el cálculo de

la línea de *pobreza extrema*... se obtiene (como primera aproximación) mediante la evaluación del ingreso mensual per cápita de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria” (SEDESOL, 1999); así las personas que tienen ingresos por debajo del resultado de ese cálculo se encuentran en *pobreza extrema*. En la actualidad el cálculo realizado por PROGRESA ha sido cuestionado pues se estima que la canasta de productos que considera es muy reducida y sus métodos de discriminación para seleccionar minimizan la *pobreza extrema* (Boltvinik y Damián, 2020).

PROGRESA coincide con los cálculos y definiciones realizados por la CEPAL en 1989, al estimar la *pobreza extrema* a partir de una canasta básica compuesta por mercancías que cubre las necesidades nutricionales de la población, considera los hábitos predominantes de consumo, “disponibilidad efectiva de alimento y los precios relativos de estos” (Hernández, 1992: 403).

En este programa la Coordinación hace énfasis en los criterios de inscripción al mismo, donde se encuentra la *selectividad*, función mediante la cual se evalúa a un posible beneficiario del programa, se ve si cumple con las características para recibir los recursos federales con los que funciona el programa (SEDESOL, 1999). Este concepto está ligado con la focalización, pues la *selectividad* es la función que establece los criterios que discriminan a la población para elegir a quienes realmente necesitan los apoyos según el PROGRESA.

El principio de *focalización* y la función de *selectividad* tuvieron identidad en la política social en América Latina en los años 80, cuando la influencia del Banco Mundial (1987) en la región llevó a que los gobiernos realizaran medidas de ajuste estructural, modificando a la *focalización*¹⁴ en la política social y provocando que bajo este principio se diseñaran los programas para combatir exclusivamente la extrema pobreza (Sojo, 1990).

Las acciones mediante las cuales el PROGRESA hizo efectiva la *selectividad*, fue generando criterios como el “índice de marginación”, para saber primero qué localidades eran

¹⁴ Ana Sojo (1990), plantea que la *focalización* no siempre estuvo identificada con la *selectividad*, en los años 70 se inició una discusión en torno a la inversión pública y la redistribución, para evitar la concentración del ingreso en ciertos sectores sin priorizar a los más pobres, esto contemplaba a la política social en términos de dirigir “activos complementarios” a un sector de la población a partir de criterios de pobreza o vulnerabilidad y también evitar las filtraciones de ciertos beneficios hacia los sectores más ricos y que no lo necesitaban, no estaban contemplados en dichas acciones (Sojo, 1990). Toda esta concepción de la focalización cambió a partir de los años 80 con los ajustes propuestos por el “Consenso de Washington”, la intervención del Banco Mundial en América Latina y la crisis en la región y se convirtió hacia generar programas selectivos contra la extrema pobreza (Sojo, 1990).

propicias para contemplarlas en el programa, basándose en características de marginación recogidas en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, además de considerar la accesibilidad que tenían las localidades a centros de salud y educación, a servicios; obtención de información socioeconómica de los hogares, calcular si se encuentran en pobreza extrema e incluso sometiendo a consideración de la comunidad la integración de las familias beneficiarias.

Respecto a las características de integración en PROGRESA, el concepto de *participación social*, se refiere a la acción coordinada y organizada de la comunidad de beneficiarios del programa en un territorio delimitado (SEDESOL, 1999). La *participación social* ha sido estudiada por autores como Touraine (1987), Gusfield (1963), Ware (1962) que ven en ella una posibilidad de articular y cultivar demandas a partir de pequeños grupos, que pueden expresar el sentir de porciones más amplias de la sociedad. En América Latina organismos como la CEPAL (1960) la consideran necesaria en campos como la salud, la educación y el económico (Menéndez, 1998).

Las acciones para concretar la *participación social* en el PROGRESA son las asambleas comunitarias, mecanismo de incorporación de las familias beneficiarias del programa y órganos mediante el cual se da información y se resuelven dudas. (SEDESOL, 1999) Esa acción se completa con la Promotora voluntaria, mujer beneficiaria del programa, que asegura la adecuada operación del PROGRESA, para ayudar a dar seguimiento a las acciones y ayuda como vínculo a las familias beneficiarias del programa. (SEDESOL, 1999)

El PROGRESA tiene una característica aclaratoria respecto a que los beneficios y recursos del programa no son de tipo universal, es la *Focalización*, medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y los recursos que se aplican y beneficiar a las familias más pobres (SEDESOL, 1999).

Respecto a la *focalización* se retoma lo planteado en el concepto de *selectividad* (función de la focalización), respecto a que este principio metodológico en los programas sociales es uno de los característicos de todo el periodo neoliberal, pues ahí tuvo el cambio que lo alineaba con los ajustes estructurales llevados a cabo en América Latina a partir de las intervenciones del Banco Mundial (1987), los cuales proponían ahorro en el gasto social y particularización de apoyos hacia los sectores en extrema pobreza.

Las acciones mediante las cuales se garantizaba la *focalización* en el PROGRESA, es la creación de índice de marginalidad para localidades, la determinación de la línea de pobreza extrema para identificar a las familias beneficiarias, considerar la cercanía de centros educativos y de salud, así como de carreteras y servicios, consulta a la comunidad sobre las familias integradas al programa.

El programa en sus principios contiene también dos elementos cívicos o sociales como lo es el de la *Familia*, espacio privilegiado para enfrentar las adversidades, pero también es donde se perpetúa la pobreza de generación en generación (SEDESOL, 1999) y el *Enfoque de género*, a partir de asumir que existe una desigualdad social entre hombre y mujeres, busca potenciar la participación de las mujeres para que tenga un desarrollo en condiciones de igualdad. (SEDESOL, 1999).

Tabla 4.2

Tabla conceptual del PROGRESA

Término (s)	Concepto dentro del programa	Base teórica	Acciones en las que recae
Bienestar	Estado que las personas y las familias pueden mantener por niveles, pues éste puede ser mejorado y se caracteriza por un consumo alimenticio, atención médica y recepción educativa que permita el mantenimiento físico y mental para el disfrute y aprovechamiento de los recursos a su alcance, así como el desarrollo de capacidades para integrarse al trabajo necesario que preserve y acreciente esos niveles de alimentación, salud y educación.	Bienestar vinculado al crecimiento económico. Escuela fisiócrata de la economía: Baudeau (1772). Escuela clásica de la economía: Say (1840), Smith (1776), Ricardo (1817). Escuela neoclásica de la economía: J.B. Clark (1899).	Proveer de apoyos monetarios y en especie para aumentar las capacidades en alimentación, educación y salud, para incorporación al trabajo remunerado.
Oportunidades	Conjunto de circunstancias que pretenden ser ampliadas e igualadas para alcanzar el <i>bienestar</i> y elevar el nivel de vida. Entre éstas se encuentra la salud, la educación y la alimentación.	Teoría estadounidense de la igualdad de oportunidades: John E. Roemer (1998).	Garantizar la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, por medio del otorgamiento de becas, apoyo para compra de útiles escolares o provisión de estos.
Capacidades	Cualidades individuales de la población objetivo que pretenden ser ampliadas, para que, junto con otras acciones y la ampliación de las oportunidades, se eleve el nivel de	Teoría de las capacidades de Amartya Sen (1993)	Entrega de suplementos alimenticios en periodos de gestación, infancia y para personas con desnutrición.

	vida de la población objetivo del programa y llegue al bienestar		
Pobreza extrema	Resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas, que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social. Se calcula a partir de una línea de pobreza extrema determinada por ingresos contra precio de una canasta básica.	Definiciones y cálculos de la CEPAL en “ <i>Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986</i> ”, 1989.	Estudios rigurosos de selección, a partir de la aplicación de estudios socioeconómicos en localidades identificadas como de alta marginación.
Selectividad	Función mediante la cual se evalúa a un posible beneficiario del programa, se observa si cumple con las características para recibir los recursos federales con los que funciona el programa.	Propuestas de ajuste estructural y racionalización del gasto social del Banco Mundial (1987)	Generación del “índice de marginación”, considerar la accesibilidad de las localidades a centros de salud y educación, a servicios; obtención de información socioeconómica de los hogares, cálculo de la línea de pobreza extrema.
Participación social	Acción coordinada y organizada de la comunidad de beneficiarios del programa en un territorio delimitado	Estudios de Participación Social como representación de demandas sociales Touraine (1987), Gusfield (1963). Participación Social en América Latina para campos como la salud, educación economía Ware (1962), CEPAL (1960).	Asambleas comunitarias. Selección de promotora voluntaria.
Focalización	Medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para	Modificaciones a la política social en América Latina a partir de medidas de ajuste estructural impuestas por el Banco Mundial (1987)	Las acciones mediante las cuales se garantizaba la focalización en el PROGRESA, es la creación de índice de marginalidad para localidades, la determinación de la línea de pobreza extrema para identificar a las familias beneficiarias, considerar la cercanía de centros educativos y de salud, así como de carreteras y servicios, consulta a la

	de ese modo volver eficientes los esfuerzos y los recursos que se aplican y beneficiar a las familias más pobres		comunidad sobre las familias integradas al programa.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

4.1.3 OPORTUNIDADES

El 06 de marzo del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformó a la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y pasó a ser la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. La base legal sobre la que descansa el OPORTUNIDADES es el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los Planes Sectoriales de Salud, Educación y Desarrollo Social

La base institucional del OPORTUNIDADES descansa en la Secretaría de Desarrollo Social como responsable a través de la Coordinación, pero también enuncia como responsables a las Secretarías de Salud y de Educación Pública, así como al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), este último tiene la facultad según la Ley del Seguro Social de atender a las personas no derechohabientes en apoyo a programas de combate a la pobreza y de dar cobertura a los grupos de población de menores ingresos cuando el Gobierno Federal lo establezca (SEDESOL, 2002). El OPORTUNIDADES estuvo vigente de 2002 a 2014, estuvo en funcionamiento durante los sexenios de Vicente Fox Quesada (sexenio en el que se creó), Felipe Calderón Hinojosa y dos años del sexenio de Enrique Peña Nieto.

Tiene importancia señalar que la Coordinación fue creada mediante un decreto que reforma una figura legislativa similar, pero del PROGRESA, en lugar de que se haya decretado la creación de una nueva Coordinación, pues en las consideraciones y en los objetivos sólo se hacen pequeñas modificaciones y adiciones a lo que eran los objetivos y motivaciones del PROGRESA, entre éstas están, que el gobierno de Vicente Fox busca cobertura total en educación y universal en salud, erradicar el analfabetismo, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y el cuidado al medio ambiente y también incluye expresamente que en la generación de políticas públicas para la igualdad de oportunidades estarán involucradas familias, organizaciones sociales, comunidad académica y sector privado (Fox, 2002).

La consideración del gobierno de Fox respecto a generar política pública donde estén involucradas personas del sector privado, refleja la diferencia de este gobierno con los dos anteriores ya analizados, pues, aunque comparten principios económicos y de política social marcados por el modelo neoliberal, tienen un matiz en cómo presentan su toma de decisiones; los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, aunque en las características de sus programas ponían a la descentralización como uno de sus principios, no hacían referencia explícita a la escuela de la política pública, que tiene un bagaje teórico proveniente de la administración privada aplicado a la administración pública, lo cual evidencia un afianzamiento del sector empresarial en el gobierno de Fox.

Otra adición hecha por el OPORTUNIDADES al esquema del programa social, es agregar a los apoyos alimentarios, de educación y salud, complementos de empleo temporal, apoyo a proyectos productivos, fomento del ahorro y crédito popular¹⁵, además de dar continuidad a la población objetivo propia de la focalización: las personas en extrema pobreza. En las reglas de operación considera impulsar educación para desarrollar las capacidades personales, pero también las de iniciativa individual y colectiva y fortalecer la cohesión y capital sociales (SEDESOL, 2002).

En los agregados de empleo temporal y apoyo a proyectos productivos, el gobierno promueve, en primer lugar, un paliativo al desempleo, flexibilizando los derechos laborales al no garantizar la permanencia en un trabajo; en segundo lugar, fomenta la creación de proyectos que en las condiciones en las cuales se encontraba el país, sólo pueden funcionar y sobrevivir con grandes masas de capital, de otro modo, sería una salida a corto plazo para aliviar los ingresos de una familia.

Respecto al fortalecimiento del *capital social*, si bien es un concepto que se refiere a la acumulación de conocimientos y experiencia que a lo largo de su vida han adquirido las personas, el Programa conceptualiza a las personas, sus prácticas, tradiciones y valores, como áreas de inversión de las cuales se puede obtener una ganancia para que alguien externo a quien lo generó pueda apropiarse de ella, la *cohesión social* tiene la función de ocultar ideológicamente la sociedad dividida en clases y la subordinación. Tanto el *capital social*, como

¹⁵ Estas acciones son propias de programas complementarios a OPORTUNIDADES, aparecen en las reglas de operación con esa calidad.

la *cohesión*, son considerados en las teorías del *tejido social*, que es otro elemento que según el programa busca fortalecer.

Uno de los términos más frecuentes en el OPORTUNIDADES es el *desarrollo humano*, el cual conceptualiza como un “proceso de ampliación de las opciones de la gente y una elevación continua del bienestar” (SEDESOL, 2002), este lo complementa con el *desarrollo de capacidades* que es ampliar las oportunidades de las familias en pobreza extrema para que estas participen en la vida económica política y social a partir de sus propios criterios y objetivos (SEDESOL, 2002).

Las bases teóricas de estos conceptos no se ven modificadas respecto al programa anterior, tanto la del *desarrollo humano* como la de *capacidades* corresponden a Amartya Sen (1999; 1993), este autor es recurrente en los programas y los gobiernos, debido a que es la base teórica de objetivos y agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).

Es fundamental el componente educativo para el *desarrollo humano* dentro del OPORTUNIDADES, las becas para estudiantes de educación primaria y secundaria que ya se han visto ampliadas en este programa hacia la educación media superior, son parte de las acciones que inciden para ampliar las opciones de las personas que pertenecen al programa.

OPORTUNIDADES tiene entre sus términos recurrentes al *tejido social* y fortalecerlo es una de las orientaciones de sus acciones, este se conceptualiza como el conjunto de relaciones, instituciones, elementos de identidad, de colaboración y de convivencia deseable entre los ciudadanos que forman parte de las condiciones que facilitan o dificultan la superación de la pobreza extrema.

Son muchas las disciplinas que tratan al *tejido social* y lo conciben como el conjunto de redes de seres humanos, que tienen algo superior que las identifica y las une, pero en cada una de esas redes hay diferentes grados de *cohesión* y en las que tienen mayor distancia entre sus integrantes puede haber roturas o grietas (Falla y Chávez, 2004). Esta teoría también puede ponerse en función del capitalismo para negar la

sociedad dividida en clases sociales, por eso es necesaria en el sistema, pues la reconstrucción o fortalecimiento del tejido mantiene parcialmente la paz.

Falla y Chavéz (2004) ofrecen una serie de autores que tratan el tema desde los años 90, son teorizaciones que coinciden con la formación de quienes elaboraron las orientaciones del OPORTUNIDADES, y sirven para los programas sociales en tanto ofrecen estrategias generales para fortalecer los vínculos en y entre las comunidades, algunos de esos autores son: desde la antropología, Clifford Geertz (1994); desde la filosofía, Foucault (1987); desde la comunicación, Henao, 1998 (Falla y Chávez, 2004).

Como acciones para fortalecer el tejido social OPORTUNIDADES realiza asambleas comunitarias para la incorporación de las familias y la elección de mínimo dos vocales (una para componente salud y la otra para componente educación) de las titulares beneficiarias.

Parte del componente teórico de OPORTUNIDADES está basado en teoría social contemporánea y en la de trabajo social, pues el campo de acción del programa es en comunidades rurales y urbanas, uno de los términos de mayor trascendencia es el de *capital social*, el cual ya ha sido criticado arriba, pero hace falta conceptualizarlo en los propios términos del programa y mencionar su base teórica. El concepto de *capital social* es el cúmulo de conocimientos, habilidades, experiencia y relaciones con las que cuenta una persona, para poder enfrentar y resolver problemas, este capital aumenta de manera sustancial con la educación.

La teoría más célebre sobre el *capital social* proviene desde la universidad de Yale en Estados Unidos y fue elaborada por el sociólogo y politólogo Robert Putnam (1993) y en lo que coincide con OPORTUNIDADES es que de todo proceso de socialización se pueden extraer aprendizajes para enfrentar y resolver problemas (Castro et. Al en Falla y Chávez, 2004).

Las acciones que comprenden al componente educativo, en su totalidad están relacionadas con el aumento del *capital social*, como los apoyos en forma de becas para poder destinarlos a transporte, calzado, ropa y demás enseres propios para habilitar a los estudiantes en la asistencia regular a la escuela, también el apoyo para los útiles escolares. La acción que más destaca el programa en este ámbito es la formación de Comités de Participación Comunitaria, los cuales desde su composición apelan a la identidad entre las personas de la comunidad y al trabajo conjunto para lograr fines comunes, pues sus miembros son elegidos en

asamblea, posteriormente son quienes distribuyen la información y dan seguimiento al desarrollo de la comunidad dentro del programa.

La *Cohesión* (SEDESOL, 2002) se conceptualiza en OPORTUNIDADES, un elemento que requiere ser reforzado, pues se refiere a la unión y al grado de coincidencia en intereses para lograr la corresponsabilidad de la comunidad en la superación de la pobreza extrema, es alineación voluntaria a los objetivos del programa, aceptando las obligaciones que conlleva formar parte de él. Desde la teoría la *cohesión social* “hace referencia a aceptación por parte de una gran mayoría de los ciudadanos a ciertas <<reglas del juego>> que son las normas básicas de la convivencia y de la vida cotidiana” (Miguélez y Prieto, 2001). Esta definición coincide con las necesidades del Oportunidades, en tanto requiere de la aceptación de los lineamientos del programa por parte de la comunidad, pero en grado de convencimiento no de sometimiento.

Tabla 4.3
Tabla conceptual OPORTUNIDADES

Término (s)	Concepto dentro del programa	Base teórica	Acciones en las que recae
Desarrollo humano	Proceso de ampliación de las opciones de la gente y una elevación continua del bienestar	Teoría del Desarrollo y capacidades de Amartya Sen (1999; 1993)	Becas para estudiantes de educación primaria y secundaria, ampliadas en este programa hacia la educación media superior
Tejido social	Conjunto de relaciones de colaboración y de convivencia deseable entre los ciudadanos que forman parte de las condiciones que facilitan o dificultan la superación de la pobreza extrema.	Teorizaciones funcionales para los programas sociales por ofrecer estrategias para fortalecer vínculos en y entre las comunidades: Clifford Geertz (1994); Foucault (1987); Henao (1998).	Creación de los Comités de Participación Comunitaria. Elección de dos vocales (una salud y una educación) sin remuneración. Realización de Asambleas en el medio rural para integrar a las familias beneficiarias. Reuniones en medio urbano para integrar a familias beneficiarias. Integración de la familia y la comunidad para procurar educación y salud de la niñez.
Capital social	Cúmulo de conocimientos, habilidades, experiencia y relaciones con las que cuenta una persona, para poder enfrentar y resolver problemas, este	Teoría que establece que de todo proceso de socialización se pueden extraer aprendizajes para enfrentar y resolver	Apoyos en forma de becas para poder destinarlos a transporte, calzado, ropa y demás enseres propios para habilitar a los estudiantes en la asistencia regular a la escuela, también el apoyo para los útiles escolares. Formación de Comités de Participación Comunitaria

	capital aumenta de manera sustancial con la educación	problemas: Robert Putnam (1993)	
Cohesión	Elemento que requiere ser reforzado, pues se refiere a la unión y al grado de coincidencia en intereses para lograr la corresponsabilidad de la comunidad en la superación de la pobreza extrema, es alineación voluntaria a los objetivos del programa, aceptando las obligaciones que conlleva formar parte de él.	Teoría de la cohesión y el empleo de Miguélez y Prieto (2001)	Involucramiento de padres de familia y comunidad en vigilar y dirigir esfuerzos para que los niños y jóvenes asistan a clases y concluyan el grado educativo.

Fuente: elaboración propia

4.1.4 PROSPERA

El Programa de Inclusión Social PROSPERA, fue creado a través de decreto el 5 de septiembre de 2014, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, tiene su base legal e institucional en los Artículos 3º y 4º constitucionales, en la Ley General de Desarrollo Social, en la Política Nacional de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La Coordinación que estuvo a cargo del PROSPERA fue órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Además, la Coordinación cuenta con un Consejo en el cual participan los Secretarios de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Economía, Educación Pública, Salud, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Trabajo y Previsión Social.

El PROSPERA tiene la participación de 11 secretarías de estado y la titular de la Coordinación que es la SEDESOL, a diferencia de los dos programas que lo preceden en los que participaron máximo 4 secretarías, tal situación se debe a que este programa ha diversificado sus posibilidades, pues además de sus 3 componentes (Educación, Salud, alimentación) ahora cuenta con 4 líneas de acción que tienen como objetivo vincular a las personas dentro del programa con posibles empleos o con opciones de “autoempleo”.

El programa enuncia como su objetivo general la contribución a fortalecer los derechos sociales que hagan que la gente pueda acceder a mejores niveles de salud, alimentación y educación y a otras “dimensiones de bienestar” para romper con el “ciclo intergeneracional de la pobreza” (SEDESOL, 2014).

A sus objetivos específicos – que en general son los mismos que sus dos programas antecesores: becas para educación primaria, secundaria y media superior; apoyo a útiles escolares; cobertura básica de salud, sobre todo preventiva; apoyo para alimentación – se suma el acercar a los beneficiarios a servicios financieros de crédito y ahorro, además que puedan acceder a programas sociales que aumenten sus capacidades productivas.

Los componentes con los que cuenta PROSPERA, son nuevamente: Educativo, Salud y Alimentación. El componente educativo otorga becas para primaria, secundaria y media superior, contemplando también un apoyo a la modalidad a distancia en media superior; también incluye incentivos por terminar el nivel medio superior, por acreditar los niveles a través de exámenes y una beca para estudiar educación media superior; además del apoyo para útiles escolares.

El componente salud de PROSPERA conserva los apoyos de los programas que lo anteceden, que otorga el derecho a recibir atención médica con el paquete básico o su ampliación gradual a las 27 intervenciones del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), los cuales incluyen en su mayoría acciones preventivas como vacunación, detección de desnutrición y promoción de la salud. Contempla atención especial para personas con desnutrición; el componente tiene además acciones de capacitación para el autocuidado de la salud y un apoyo monetario mensual para adultos mayores de 70 años o más que no reciban otra pensión (SEDESOL, 2014).

El componente alimentario del PROSPERA se basa en el otorgamiento de apoyos monetarios para que las familias adquieran alimentos, además contempla un apoyo complementario por el alza de los precios de alimentos y un apoyo extra si la familia cuenta con niños de 0 a 9 años.

Cabe señalar que el PROSPERA cuenta con un monto máximo de apoyos monetarios por familia, el cual no puede ser rebasado, si por el número de miembros de la familia que tiene derecho a recibir apoyos se llegase a superar ese máximo, se ajusta el monto de los apoyos.

La corresponsabilidad en PROSPERA se mantiene, puede haber suspensiones temporales o definitivas del programa si no se cumple con ir a las citas de salud programadas, a las acciones comunitarias de promoción de la salud o a los talleres comunitarios de la salud; si no se inscribe a los niños a la escuela, si no se asiste con regularidad, si no se acredita el mismo grado escolar dos veces. Para llevar control de esto, tanto el personal educativo como el de salud realizan una “certificación” de los beneficiarios, la herramienta en la que se lleva el registro y es evidencia del cumplimiento de la corresponsabilidad, es un carnet de certificación en el caso del componente salud y alimentario; y para el componente educación, las autoridades de los planteles educativos son quienes emiten los certificados que acreditan la asistencia regular, buen desempeño e inscripción de estudiantes.

En el PROSPERA es evidente la orientación del programa hacia capacitar y preparar fuerza de trabajo con base en las exigencias de un mercado laboral flexible y que ya no otorga derechos derivados de la antigüedad en algún puesto, desde su preocupación por generar *capital humano* que desarrollo destrezas y habilidades en la resolución de problemas inmediatos y pueda estar capacitado para el cuidado de sí mismo , hasta la forma de evidencia de las

corresponsabilidades a través de una “certificación” bajo controles administrativos que exigen disposición y subordinación. El programa se corresponde con el esquema predominante de la subcontratación laboral y la necesidad de empleados polivalentes, rasgos de la situación laboral durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Los conceptos del programa también son muestra de esa adecuación a las necesidades del capital.

Uno de los conceptos de mayor presencia en Prospera es el de *capital humano*, se refiere a la cantidad de recursos invertidos en una persona a lo largo de su vida, específicamente en el dinero que ha costado su vida y lo que sabe hacer y qué tanto se corresponde con las exigencias de las *oportunidades*, que son las exigencias de la rama de la industria, el comercio, la banca o las finanzas, que sea predominante y que requiera personas con determinadas habilidades físicas y mentales. Por lo que el mismo Prospera lo dice, entre mayor sea la acumulación de capital humano, mayor es la oportunidad de conseguir un empleo “permanente”, aunque esto último no corresponde con la realidad, pues la precariedad laboral no puede ser combatida con un gran cúmulo de *capital humano*.

Capital humano fue teorizado por el economista estadounidense de la Universidad de Chicago, Gary Becker (1964) quien lo conceptualizaba “como el conjunto de las capacidades que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, de destreza, etc.” (Becker en Valencia, 2005).

El PROSPERA sostiene que el *capital humano* puede desarrollarse en un contexto de *Política Social de Nueva Generación* y que además ofrece las mejores *oportunidades* en nuestra historia para que las familias en desventaja se incorporen a la prosperidad y el desarrollo integral. En ese sentido, la *Política Social de Nueva Generación*, en términos del PROSPERA es el conjunto de acciones de gobierno dirigidas a responder las demandas sociales, caracterizada por ser “más inclusiva, que trasciende al asistencialismo, incorpora la participación social, la inclusión productiva y laboral, enfatiza la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articula los esfuerzos institucionales para el abatimiento de la pobreza” (SEDESOL, 2014).

La conceptualización de *Política Social de Nueva Generación*, es una elaboración de la Secretaría de Desarrollo Social (2013), que la usó para promover el programa llamado Cruzada Nacional Contra el Hambre y se encuentra desarrollada en el Documento de trabajo “Política

Nacional de Nueva Generación y la Cruzada Nacional Contra el Hambre” (2013), este concepto presentado como nuevo es una recopilación de los conceptos usados en la política social del gobierno mexicano al menos desde 26 años anteriores.

Si se analiza brevemente el concepto *Política de Nueva Generación*, se observa compuesto de los principios más difundidos de los programas sociales precedentes: *inclusión social, trascender al asistencialismo (en Salinas paternalismo), inclusión productiva, inclusión laboral...* Es una evidencia de cómo el PRONASOL se convirtió en paradigma. En la práctica ese paradigma es desproveer al gobierno de toda responsabilidad y poner al mismo nivel las tareas del Estado y las del individuo.

Hay otro concepto que permea en los documentos oficiales de PROSPERA, que se encuentra en su propio nombre, es el de *inclusión*, ese concepto lo vincula con el programa de la “Cruzada contra el Hambre”, pues PROSPERA establecería la instrumentación de dicho programa como “estrategia de inclusión y bienestar” (SEDESOL, 2014); la *inclusión* está conceptualizada como la reparación de un derecho social no cumplido, esto lo complementa estableciendo en la descripción del programa la *Alimentación adecuada*, la cual implica no sólo la mitigación del hambre, sino proporcionar los nutrientes y compuestos necesarios, en las cantidades necesarias

A nivel de organismos internacionales la Unión Europea conceptualiza la *inclusión*, como el proceso que las personas que están en pobreza y en exclusión de los derechos sociales, tengan oportunidades para participar en la vida económica, política, cultural y social de su país, ese riesgo también aplica a personas que estén fuera de poder resolver sus necesidades de salud, alimentación y educación. (Pérez, s/f).

Por último, el programa menciona a personas en *pobreza multidimensional extrema*, pues a ellas está dirigida la instrumentación que el PROSPERA hace de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ese concepto proviene de una de las muchas formas de medir y definir a la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), señala que esa medición de pobreza considera el enfoque de derechos y el de bienestar (CONEVAL, 2014) y se refiere a las personas que con su ingreso no pueden cubrir lo mínimo para vivir, no tienen acceso a alimentos, educación, salud, seguro social, carecen de espacios en su vivienda para

desarrollar su vida, no tienen rasgos de identidad ni convivencia con otras personas y no tienen agua, luz, gas en su vivienda.

Incluir ese concepto de pobreza en este programa es muestra de que la solución de los problemas que presenta la población mexicana que no puede reproducir sus medios de vida, no sólo se resuelve con transferencias monetarias, el hecho de incluir más elementos teóricos y mediciones de pobreza en los programas no habla del fortalecimiento conceptual de los mismos, sino de una agudización y extensión de la pobreza en México.

Tabla 4.4
Tabla conceptual PROSPERA

Término (s)	Concepto dentro del programa	Base teórica	Acciones en las que recae
Capital humano	Cantidad de recursos invertidos en una persona a lo largo de su vida, específicamente en el dinero que ha costado su vida y lo que sabe hacer y qué tanto se corresponde con las exigencias de las <i>oportunidades</i> , que son las exigencias de la rama industrial, el comercio, la banca o las finanzas, que sea predominante y requiera personas con determinadas habilidades físicas y mentales.	Teoría del Capital Humano de Gary Becker (1964), profesor de la Universidad de Chicago.	Capacitación a través de la educación, con grados concluidos. Mantener personas sanas y aptas para el trabajo. Prevenir enfermedades o detectarlas a tiempo.
Política Social de Nueva Generación	Conjunto de acciones de gobierno dirigidas a responder las demandas sociales, caracterizada por ser “más inclusiva, que trasciende al asistencialismo, incorpora la participación social, la inclusión productiva y laboral, enfatiza la coordinación interinstitucional y	Concepto acuñado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2013, en el marco de su programa Cruzada Nacional Contra el Hambre.	Inclusión de perspectiva de género al PROSPERA. Canalización de recursos preferentemente a través de madres de familia. Montos mayores de becas a mujeres.

	entre órdenes de gobierno, y articula los esfuerzos institucionales para el abatimiento de la pobreza”		
Inclusión	Reparación de un derecho social no cumplido.	Concepto fincado en derechos y participación propuesto por la Unión Europea.	Ampliar la población hacia la que van dirigidos los apoyos gubernamentales vinculando varios programas sociales, como PROSPERA y la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
Pobreza multidimensional extrema	Personas que con su ingreso no pueden cubrir lo mínimo para vivir, no tienen acceso a alimentos, educación, salud, seguro social, carecen de espacios en su vivienda para desarrollar su vida, no tienen rasgos de identidad ni convivencia con otras personas y no tienen agua, luz, gas en su vivienda. A ellas va dirigido La Cruzada Nacional Contra el Hambre.	CONEVAL	Al ser un concepto que abarca la imposibilidad de satisfacer múltiples necesidades, todas las acciones del programa son para combatirla: otorgamiento de becas desde educación básica hasta media superior, distribución de suplementos alimenticios, apoyo para compra de alimentos, prevención de enfermedades, atención médica básica.

Fuente: elaboración propia

4.2 Los programas sociales evaluados en sus propios términos y conceptos

En el documento “El Programa Nacional de Solidaridad” elaborado por el Consejo Consultivo del mismo (1994), se menciona que de 1933 a 1981 el crecimiento económico en México aumentó de manera más rápida que la población, por lo tanto “el ingreso promedio por habitante también aumentó” (p. 16) , pero éste se concentró en los grandes centros urbanos industriales, dejando a grandes porciones de la población fuera de los beneficios del desarrollo y al mismo tiempo sometiendo la actividad agrícola a la industria (Consejo Consultivo del Programa Nacional De Solidaridad, 1994).

Dada la situación de abandono gradual del campo y distribución del ingreso enfocado en las ciudades, los gobiernos en México de 1933 a 1981 tuvieron que dirigir cada vez más recursos en las tareas propias del bienestar, como subsidios a la alimentación de subsistencia, provisión

de materias primas para mantener funcionando tierras, entre otras. Pero estas acciones sólo recaían en sectores que estaban organizados, lo cual excluía a las personas más pobres.

En el diagnóstico que el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) tiene sobre la política social de México, durante los años del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sostiene que la condicionante gobierno-bienestar de la población, subordinó el bienestar a fenómenos externos como el precio del petróleo, al ser de sus mayores fuentes de financiamiento. Con esta dependencia de negocios estatales como las exportaciones derivadas del mencionado hidrocarburo, cuando se presentaron crisis internacionales como las de 1982 con la caída de los precios petroleros, la disminución de precios de las principales materias primas de exportación o el aumento de las tasas de interés internacionales, disparando la deuda externa, el ritmo de crecimiento del país se frenó junto con el sostén que las finanzas públicas daban al bienestar.

En el informe del programa Solidaridad para la FAO (Cordera y Lomelí, 1999) hay un diagnóstico respecto a la pobreza en el país, el cual es insistente en que los rezagos provocadores de pobreza y pobreza extrema se deben a un proyecto acentuado en la urbanización, el cual no tuvo planeación y dejó en el abandono al medio rural. Aunque, también reconoce a las carencias en lo económico debido a los ajustes derivados de la crisis suscitada en México desde 1982 y al anunciado “cambio estructural”, que implicó una reducción en el gasto social. Según Cordera y Lomelí (1999) de 1982 a 1988 se dio esa reducción en el gasto social, la cual se recuperó en 1992, al romper la tendencia de disminución anual y alcanzar niveles similares a los de 1982.

Según el Consejo Consultivo del PRONASOL (1994), durante la crisis de 1982 y sus efectos subsecuentes, al comprometerse el financiamiento gubernamental se comprometió y se vio afectado el bienestar de la población beneficiaria de las transferencias de recursos gubernamentales. Por otro lado, la población vio mermada la iniciativa individual y comunitaria, al mantener una costumbre de espera a la resolución de sus problemas económicos y de subsistencia por parte del gobierno.

La respuesta que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dio ante su diagnóstico la llamó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 “Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico” (Poder Ejecutivo Federal, 1989), entre otras acciones contemplaba la reducción del gasto público, a partir de la renegociación de la deuda externa (lo cual anuncia desde su toma

de posesión hasta su primer informe de gobierno) y el pago de obligaciones financieras y otras deudas del sector público, cubierto con lo obtenido de la desincorporación de empresas gubernamentales, es decir, con la privatización. Lo anterior aunado al estímulo del crecimiento a partir de la desregulación de la inversión extranjera directa (IDE), del sistema financiero y del aumento de la apertura comercial que se venía dando desde 1985 (Cordera y Lomelí, 1999).

Parte de los resultados de la política económica en conexión con la política social, se observan en la reducción de la deuda neta del sector público, la cual pasó como porcentaje del Producto Interno Bruto “de 68.3% en 1988 a un nivel de 24.4% en junio de 1992” (Consejo Consultivo del Programa Nacional Solidaridad, 1994, p. 34), esto aunado a la reducción en el costo del servicio de la deuda, trajo reducción en el gasto público neto, el cual se adicionó con menos pago por concepto de intereses y comisiones, redirigiendo esos recursos hacia el gasto programable, específicamente en el relacionado con el desarrollo social, es decir, “educación, salud, laboral, solidaridad y desarrollo regional, desarrollo urbano y, por último, abasto social” (p. 35).

La reestructuración del gasto, dirigiendo recursos no utilizados en el pago de obligaciones de las finanzas públicas hacia el desarrollo social, hizo que durante la primera década de los 90 el gasto social alcanzara una de las tasas de “crecimiento más altas de los últimos 25 años, de entre 19 y 14% en los años de 1991-1994” (Martínez et al., 2019, p. 68) dentro de ese gasto los rubros que más destacan son los de educación y salud, ubicándose en tercer lugar el de solidaridad, accionado a través del PRONASOL, que, durante los primeros 5 años del sexenio de Salinas representó un 7% del gasto en desarrollo social y tuvo un crecimiento en los recursos utilizados, junto con Desarrollo Regional, de 247.4% (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994, pp. 38-39).

Según el gobierno de Carlos Salinas y sus evaluadores, el PRONASOL es el programa que permite articular el destino de los recursos recabados dadas las privatizaciones de empresas que distraían de sus “responsabilidades sociales” (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994, p. 42) al gobierno y devolver a las comunidades su capacidad de acción para resolver los problemas de: infraestructura social, tales como falta de caminos, carreteras, de alcantarillado, electrificación, distribuidores de agua potable, edificios para escuelas y hospitales; ausencia de proyectos productivos; falta de alimento para niños en edad escolar. El

PRONASOL, era el espacio donde las comunidades y los individuos se harían partícipes de la política social, compartiendo sus formas de organización del trabajo comunitario, su capacidad para trabajar e incluso materiales de construcción.

El gobierno encabezado por Salinas de Gortari intentó hacer concreto su concepto de descentralización en el programa, compartiendo la responsabilidad del financiamiento junto con los gobiernos estatales, municipales y con organizaciones sociales de cada una de las comunidades donde llegó el programa. Esta participación se formalizó y se institucionalizó en 1989, cuando las acciones del PRONASOL se inscribieron en el rubro “desarrollo regional” de los Convenios de Desarrollo Social, un instrumento mediante el cual se suscribía la colaboración de federación y gobiernos de los estados para proveer de recursos a las personas y solventar las carencias que éstas consideraban prioritarias

La priorización de carencias se establecía desde de la participación social, organizada mediante los Comités de Solidaridad, de los cuales, según el informe para la FAO se formaron aproximadamente 100'000 en todo el país (Cordera y Lomelí, 1999), cifra que contrasta con la dada por Carlos Salinas de Gortari en su sexto informe de gobierno donde sostiene que fueron 250'000 los comités creados (Salinas, 1994).

El informe del Programa Solidaridad para la FAO (Cordera y Lomelí, 1999), es un informe que destaca las bondades del programa, pues, aunque mantiene cierta imparcialidad discursiva, lo reconoce como una herramienta, que, en un periodo corto logró resarcir rezagos provenientes de la pobreza en algunas áreas, las cuales sintetizaba en tres frentes de atención: bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional.

De todas las acciones emprendidas por el PRONASOL, destacan aquellas relacionadas con la provisión de agua potable, electrificación y pavimentación de comunidades; edificación de viviendas; extensión de campañas de medicina preventiva, construcción de infraestructura para medicina curativa en áreas rurales con impacto regional; construcción de espacios educativos y cuidado a la nutrición de la infancia en edad escolar (p.p. 8-9). Todas estas áreas son pertenecientes a una vertiente denominada en el informe como “Bienestar social”, la cual recibió más recursos durante la duración del programa, pues el porcentaje del total asignado al programa que representó esta vertiente osciló entre el 59.03% en 1989 al 68.35% en 1994.

De las preocupaciones del gobierno para combatir la pobreza expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el PRONASOL, según los datos recopilados por Cordera y Lomelí (1999) desde el sexto informe de gobierno de Carlos Salinas, atendió por área a la siguiente cantidad de personas en 1994: Escuela Digna con 2'420'101 beneficiarios, infraestructura educativa 563'009, Niños en solidaridad 1'169'932, Servicio Social 193'981, salud 400'000, IMSS-Solidaridad 1'080'040, Agua potable 2'295'000, Alcantarillado 3'120'500 y Electrificación 3'945'200 beneficiarios; en un país con 92'036'938 habitantes de los cuales 27'100'000 aproximadamente se encuentran en pobreza de capacidades, según los cálculos de Székely (2005), es decir, no tienen satisfechas necesidades de salud y educación. El número de beneficiarios en bienestar respecto a la cantidad de pobres de capacidades osciló entre 0.71 y 14.55%.

Las líneas anteriores atienden directamente la preocupación del PND 1989-1994 de hacer efectivos los derechos constitucionales de la educación y “acceso al cuidado de la salud” (Poder Ejecutivo, 1989, p. 70), también al objetivo de tener “fuerza de trabajo mejor alimentada, más preparada y saludable” (p.71), así como crear y mejorar infraestructura económica y social, lo cual, dentro del PND forma parte del Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios (1989).

El “desarrollo rural integral” (Poder Ejecutivo, 1989, p. 70) es otra tarea en la que el gobierno encabezado por Carlos Salinas planifica atender dada su presencia constitucional, lo cual va de la mano con la modernización del campo, mediante la cual pretende atender la diversificación de cultivos, la regularización en la tenencia de la tierra de los campesinos, la división de la tierra que aún se encuentra en ejido para hacerla productiva de manera diversa y a partir de iniciativa individual. En los programas de PRONASOL dedicados al campo también se enlaza un objetivo del PND, el cual pertenece al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, donde establece como objetivo el aumento del empleo productivo, con la característica de incrementarlo a la par del control inflacionario, para que la reproducción de la vida de los trabajadores no se dificulte más.

Los programas del PRONASOL que responden al mejoramiento del campo y aumento del empleo productivo, son aquellos que impulsan la creación de empresas en comunidades rurales y colonias populares a través de las capacidades productivas de sus habitantes y las

actividades laborales que por costumbre, geografía y entorno realizan predominantemente en dichas comunidades, primero fueron los créditos a la palabra, hasta evolucionar al Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad (FONAES), este fondo promovía la diversificación de empresas en sus regiones para aprovechar sus entornos y condiciones, las empresas tenían que demostrar su viabilidad para poder hacer uso del fondo, de esta acción entre 1992 y 1993 se benefició con empleo a 22'906 personas de las empresas creadas, para 1994 proyectaban crear 5'000 empresas sin embargo el informe de Cordera y Lomelí (1999) no registra el destino de las mismas.

Por último, un dato importante a señalar es la cantidad de personas en pobreza que se encontraban al iniciar las operaciones del programa y la reportada al finalizar el sexenio, dado que el objetivo con el que más fue publicitado y uno de sus componentes paradigmáticos es el combate a la pobreza. El programa fue anunciado en 1988 y empezó a asignársele presupuesto a partir de 1989.

Székely (2005), elaboró un trabajo con distintas bases de datos de institutos y estudiosos de los ingresos de las familias, para obtener un registro de la pobreza de 16 años entre el periodo 1954 a 2004, él presenta la pobreza dividida en tres tipos, alimentaria, aquella en la que las personas no pueden satisfacer los mínimos nutrimentales; capacidades, cuando las personas no satisfacen la necesidad de salud y educación; y la patrimonial, es aquella donde no tienen lo básico para establecerse en una vivienda decorosa (Székely, 2005). Dado que el mencionado trabajo es uno de los más célebres en el estudio de la pobreza y su periodo comprende los años en los que estuvo en operación el programa, se comparan estos tres tipos de pobreza en el primer año de operación del PRONASOL y en el último del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En 1989, había en México 83'673'419 habitantes, de los cuales 19'000'000 se encontraban en pobreza alimentaria, 24'500'000 en pobreza de capacidades y 44'700'000 en pobreza patrimonial; 22.7%, 29.3% y 53.5% respectivamente (Székely, 2005). Para el último año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es decir, 1994, el PRONASOL llevaba 5 años de operación, la población de México ascendía a 92'036'938 personas, de las cuales 19'400'000 se encontraban en pobreza alimentaria, 27'100'000 en pobreza de capacidades y 51'200'000 en pobreza patrimonial; 21.1%, 29.4% y 55.6% respectivamente (Székely, 2005).

El Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), diseñado y presentado en 1997, es el programa que por su tamaño y objetivos sustituye al PRONASOL y a partir de ese momento y hasta el 2018, el programa sufre cambios de nombre y adecuaciones acorde a las condiciones de pobreza que se presentan en el país, pero también a los objetivos de las políticas pública y social de los siguientes sexenios. Es por eso, que, el organismo evaluador de la política social en México, el CONEVAL, elaboró y presentó un documento donde se observan los resultados de los 3 programas del mismo tipo posteriores a PRONASOL asumiéndolos como uno sólo, estos programas, además de PROGRESA, son el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) (2002-2014) y el Programa de Inclusión Social PROSPERA (2014-2018).

A diferencia del PRONASOL, los 3 programas subsecuentes (PROGRESA, OPORTUNIDADES, PROSPERA), cuentan con más evaluaciones, tanto internas como externas y expresan como un error la falta de evaluación del programa que les pusiera el paradigma (el PRONASOL), sin embargo, no dejan de tomarlo como referente en su evolución, lo cual se puede ubicar en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, elaborado cuando Ernesto Zedillo era el titular del Poder Ejecutivo Federal, donde afirma, que, PRONASOL servirá para los objetivos trazados en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo por la experiencia acumulada respecto a la política social, sin embargo, sería transformado para enfocar las acciones en las personas en las que persistía la condición de pobreza (Presidencia de la República, 1995).

Las preocupaciones expresadas como objetivos del gobierno encabezado por Ernesto Zedillo, son aquellas relacionadas con la inclusión productiva de la población, la erradicación de la pobreza, el fomento del crecimiento aunado al ahorro interno y la capacitación de la fuerza de trabajo, donde la salud y la educación juegan un papel garante en su consecución y, por lo tanto, el fomento, la procuración y promoción de éstas, también se convierten en objetivo de su plan de gobierno.

En el diagnóstico que el PND 1995-2000 presenta respecto a la situación nacional, favorece al sexenio de Carlos Salinas e indirectamente alude a los resultados del PRONASOL, pues lo incluye en un periodo de crecimiento económico a partir de 1933 y culmina en 1994, donde el PIB aumentó 20 veces (Presidencia de la República, 1995). Parte de la distribución de

esa producción se hizo presente en el rubro de salud para la población, donde una de las tareas emprendidas por PRONASOL en esa materia, que es la vacunación, es reconocida por su cobertura, al alcanzar en “1994 a casi 95% de la población que pretendía alcanzar” (Presidencia de la República, 1995, p. 45). Lo mismo en el rubro de infraestructura social (que en PRONASOL pertenece a la línea bienestar) con la electrificación, la dotación de agua potable y drenaje, pues expone que de 1970 a 1994, pasaron a cubrir de 59 a 91%, de 81 a 84% y de 42 a 77%, del total de las viviendas respectivamente (Presidencia de la República, 1995).

El gobierno de Ernesto Zedillo reconoce también la recuperación que en gasto social hubo durante el sexenio de Salinas, al haberlo colocado en 10% del PIB, sin embargo, el crecimiento y el gasto social, no fueron suficientes para combatir los rezagos de la pobreza y aún es uno de los principales problemas a los que se enfrenta el gobierno. El ejecutivo atribuye la pobreza a crisis generadas fundamentalmente en el ámbito internacional, para posteriormente ubicar la reproducción de éstas en el ámbito familiar, en una tendencia circular y reproductiva que no permite a las personas salir de ella, fundamentalmente, sin educación, pero también sin procuración de la salud y sin alimentación nutritiva.

Es de importancia señalar, que, en los documentos de creación, regulación y modificación del PROGRESA, hacia los programas subsecuentes, se identifica la misma problemática: persiste la pobreza y la extrema pobreza, en tanto, hay lentitud en las recuperaciones de las crisis, se presentan nuevas crisis y no se desprende a los individuos del seno familiar y comunitario donde se reproduce la pobreza y se limita la movilidad social positiva.

En OPORTUNIDADES, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el problema de la reproducción de la pobreza es expresado como “círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza” (SEDESOL, 2002). Por su parte, el PROSPERA, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) alude al OPORTUNIDADES respecto al ciclo intergeneracional de la pobreza, reconoce sus avances en la transferencia de recursos a los hogares más pobres, pero argumenta que hace falta “brindar opciones que fomenten la productividad de las familias” (Presidencia de la República, 2014).

Ante tal diagnóstico, el PROGRESA propone como solución la transferencia de recursos a las familias más pobres, asignando corresponsabilidad a éstas, dentro de los objetivos del

programa está generar las capacidades en las familias proporcionando apoyo monetario, para que logren prácticas de cuidado de la salud, asistencia y conclusión de grados escolares y alimentación nutritiva. Estos objetivos se traducen dentro del programa en Componentes: Salud, educación y alimenticio.

Los objetivos en cada uno de los componentes se alcanzarían con las transferencias en forma de becas para el educativo, apoyo monetario para la compra de útiles escolares; para el componente de salud a partir de la atención preventiva y la impartición de talleres para el autocuidado de la salud, capacitación en salud reproductiva y atención médica curativa básica; en el componente alimenticio, con el apoyo monetario para la compra de alimentos y la distribución de suplementos alimenticios entre la población menor de edad con desnutrición y personas gestantes.

Respecto a las modificaciones o adiciones que sufrió el programa, Yaschine (2019), reporta cambios cuando éste toma el nombre de OPORTUNIDADES, al extender la beca que se otorgaba en el periodo comprendido de 3º de primaria a 3º de secundaria, cambiando en el sexenio de Vicente Fox hasta la educación media superior; también durante ese sexenio se agregó un componente de apoyo monetario extra para que los estudiantes concluyeran el nivel medio superior, llamado “Jóvenes con Oportunidades” (p. 47). Otro cambio mientras el programa aún se mantenía como OPORTUNIDADES, pero durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), en 2008, fue la inclusión de niños inscritos en escuelas de educación especial desde primaria hasta media superior.

Como OPORTUNIDADES, en 2002, se amplía la corresponsabilidad de los becarios de educación media superior para asistir a los talleres de autocuidado de la salud; en 2006, se permite que la asistencia a esos mismos talleres sea cubierta por cualquier miembro de la familia mayor de 15 años y no sólo por la titular de familia; en 2008, el programa en ese mismo componente presenta un cambio al modificar los materiales impresos de los talleres para la capacitación en cuidado de la salud, los cuales son traducidos a lenguas indígenas, además modifica la agenda de temas incluyendo la cosmovisión y costumbres de los pueblos originarios (Yaschine, 2019).

También, durante el sexenio de Felipe Calderón, se agregó al componente de alimentación, una transferencia extra para amortiguar el aumento de precio de los energéticos

(2007), otra para compensar el aumento de los alimentos (2009) y otra “para reducir la vulnerabilidad de las familias con niños pequeños” (2010) (Yaschine, 2019, p. 55), el cual se entregaba a familias con personas de 0 a 9 años.

Cuando el programa cambió a PROSPERA en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en el componente educativo, se ampliaron las opciones para tener derecho a la beca, pues en 2014 se incluyó a nivel medio superior la educación no escolarizada y la mixta en 2016 (Yaschine, 2019). Durante ese mismo sexenio hubo un componente agregado para los grados de 1º y 2º de primaria (pues la beca sólo se otorgaba a partir de 3º de primaria), esto para motivar a que los niños en las comunidades rurales ingresaran a la edad correspondiente, según las autoridades educativas, a la instrucción primaria, desde luego, dicha beca sólo se otorgaba a personas de comunidades en el entorno rural (Yaschine, 2019).

También como PROSPERA, el programa amplió de manera gradual la temporalidad de la beca para estudiantes, empezando desde el primer año de educación superior y cubriendo hasta el tercer año en 2018. También durante ese sexenio, en el componente salud amplió el número de intervenciones en el cuidado de la salud e incluyó la vigilancia y prevención de anemia y obesidad para niños menores de dos años, así como de anemia en niños menores de 4 años (Yaschine, 2019).

Para observar algunos resultados, en el documento del CONEVAL titulado El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación (2019), se realizan diversas evaluaciones a cargo de personas estudiosas de la economía y la política social en México, uno de los resultados que destaca es su crecimiento, pues su alcance pasó de 300'000 en 1997 a 6 millones de familias aproximadamente en 2014 (Araujo e Ibarrarán, 2019). Iliana Yaschine (2019), ofrece cifras respecto a lo destinado al programa como porcentaje del PIB, en 1997 como PROGRESA fue de .004%. y en 2016 de 0.47% que fue el mayor porcentaje que obtuvo, ya como PROSPERA (Yaschine, 2019, p. 44).

Además de los resultados en términos de atención y cobertura reportados por las evaluaciones; dado que la medición y el análisis cuantitativo son fundamentales desde la posición *gerencialista* —a la cual se apegan estas evaluaciones y los programas analizados—, porque así se puede conocer la efectividad de los programas, se considera pertinente realizar una comparación entre los resultados derivados de las mediciones de pobreza. Las

comparaciones se hacen entre los años de funcionamiento de los programas; para observar el comportamiento del principal objetivo a combatir desde el PRONASOL a PROSPERA: la pobreza y la pobreza extrema. Se han seleccionado los datos de diferentes trabajos, pues las series halladas cubren el periodo de 1989 a 2018 de manera incompleta.

En la **Tabla 4.5** se presenta la pobreza por ingresos al segundo año de funcionamiento de PRONASOL, los 4 primeros años de PROGRESA, así como los primeros 10 años de funcionamiento de OPORTUNIDADES; los años presentados son a razón de los registros hallados y la duración de los programas. De OPORTUNIDADES se presentan más años por ser el programa de mayor duración (12 años).

La pobreza por ingresos se divide en 3 tipos: Pobreza alimentaria, la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso exclusivamente para adquirir esos bienes; Pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para la adquisición de estos bienes y servicios; Pobreza de patrimonio, la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para la adquisición de estos bienes y servicios (CONEVAL, 2018).

El CONEVAL aclara que las personas en situación de pobreza alimentaria siempre se encuentran en pobreza de capacidades y de patrimonio; la personas en pobreza de capacidades siempre son pobres de patrimonio, pero las personas en pobreza de patrimonio no siempre lo son en capacidades o alimentaria (CONEVAL, 2010).

Respecto a la pobreza alimentaria se observa un aumento durante los años de funcionamiento de PRONASOL en la tabla (1989-1998); en la transición entre PRONASOL y PROGRESA se nota una reducción de casi 4 puntos porcentuales; entre los dos últimos años de PRONASOL y los tres primeros de PROGRESA (1998-2002) hubo una reducción tanto en términos absolutos de 11'542'654 personas en 4 años, esto representa una diferencia de 13.3%; en el cuarto año de funcionamiento de OPORTUNIDADES (2006) se nota una reducción en términos absolutos de 4'992'254 personas, 6% respecto al primer año de funcionamiento del

programa (2002); en los siguientes seis años de OPORTUNIDADES (2006-2012) aumentó la pobreza alimentaria en casi 6 puntos porcentuales.

La pobreza de capacidades tuvo un aumento sostenido de 1989 a 1996, sumando en ese periodo a 18'600'000 personas; esto corresponde al tiempo de funcionamiento del PRONASOL; posteriormente, se identifica una disminución en ese tipo de pobreza de 3'348'939 personas, una diferencia de 3.8%, entre los años 1996 a 1998, últimos 2 años del PRONASOL. Progresla le deja a OPORTUNIDADES un saldo con reducción, pues de 1998 a 2002 la pobreza de capacidades bajó en 11'551'061 personas; en los primeros 10 años de OPORTUNIDADES, ese tipo de pobreza se redujo de 2002 a 2006 en 6.5%, sin embargo, de 2006 a 2012 incrementó 7.1%.

La pobreza patrimonial subió de los años 1989 a 1996, pasando de 44'700'000 (1989) a 66'200'000 (1996), como en los otros tipos de pobreza, esto se dio en los años de funcionamiento del PRONASOL; entre los últimos años de funcionamiento de PRONASOL y los 4 años de PROGRESA, hay una reducción de 8'571'333 personas en este tipo de pobreza (1998-2002), diferencia de 13.1%; en los primeros diez años de OPORTUNIDADES se presentó un aumento de 9'250'435 personas (2002-2012).

Se observa que, en el periodo analizado las reducciones de los tipos de pobreza fueron mayores entre los años 1996-2002, en los cuales estuvieron en funcionamiento PRONASOL (1996-1999) y PROGRESA (1999-2002); después hubo otra reducción entre 2002 y 2006, lo cual corresponde al OPORTUNIDADES. Cerrando el periodo de ese mismo programa con un aumento. El saldo final del periodo analizado de 1989 a 2012, fue un aumento de los tres tipos de pobreza en términos absolutos y una disminución en porcentaje.

Tabla 4.5

Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL- PROGRESA-OPORTUNIDADES de 1989 a 2012 (habitantes y porcentajes)

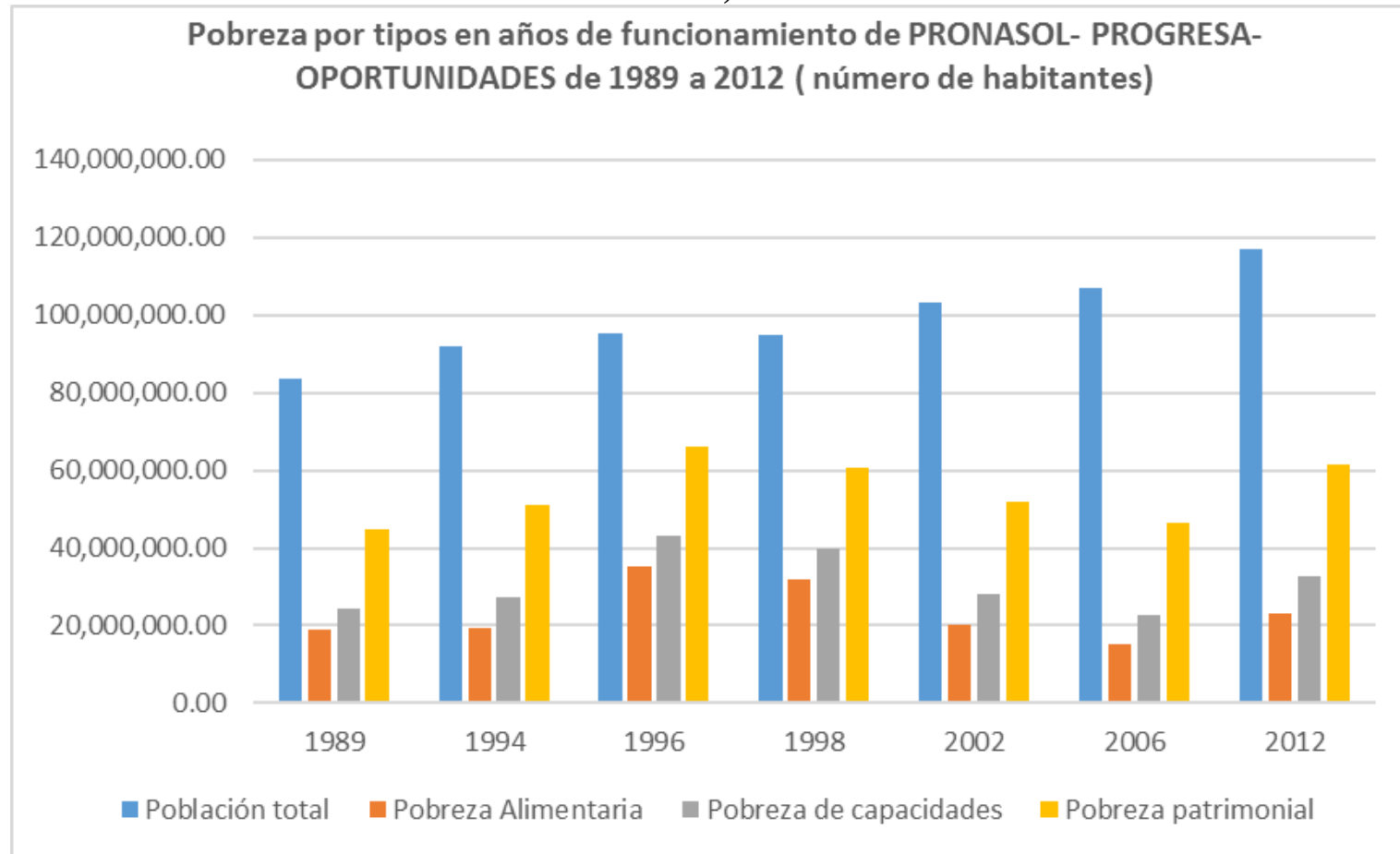
	1989	1994	1996	1998	2002	2006	2012
Población total	83'673'419	92'036'938	95'103'681	94'770'000	103'039'964	106'900'000	116'935'670
Pobreza Alimentaria	19'000'000 (22.7%)	19'400'000 (21.1%)	35'300'000 (37.1%)	31,682,407 (33.3%)	20,139,753 (20.0%)	15,147,499 (14.0%)	23,088,910 (19.7%)
Pobreza de capacidades	24'500'000 (29.3%)	27'100'000 (29.4%)	43'100'000 (45.3%)	39,751,061 (41.7%)	28'200'000 (27.4%)	22,657,319 (20.9%)	32,881,564 (28.0%)
Pobreza patrimonial	44'700'000 (53.5%)	51'200'000 (55.6%)	66'200'000 (69.6%)	60,671,333 (63.7%)	52'100'000 (50.6%)	46,549,346 (42.9%)	61,350,435 (52.3%)

Fuente: elaboración propia con datos de Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004 (Székely, 2005), Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018) y México-Población (Expansión/Datosmacro.com, 2012)

Nota: el porcentaje de los tipos de pobreza es en proporción de la población total.

Gráfica 4.1

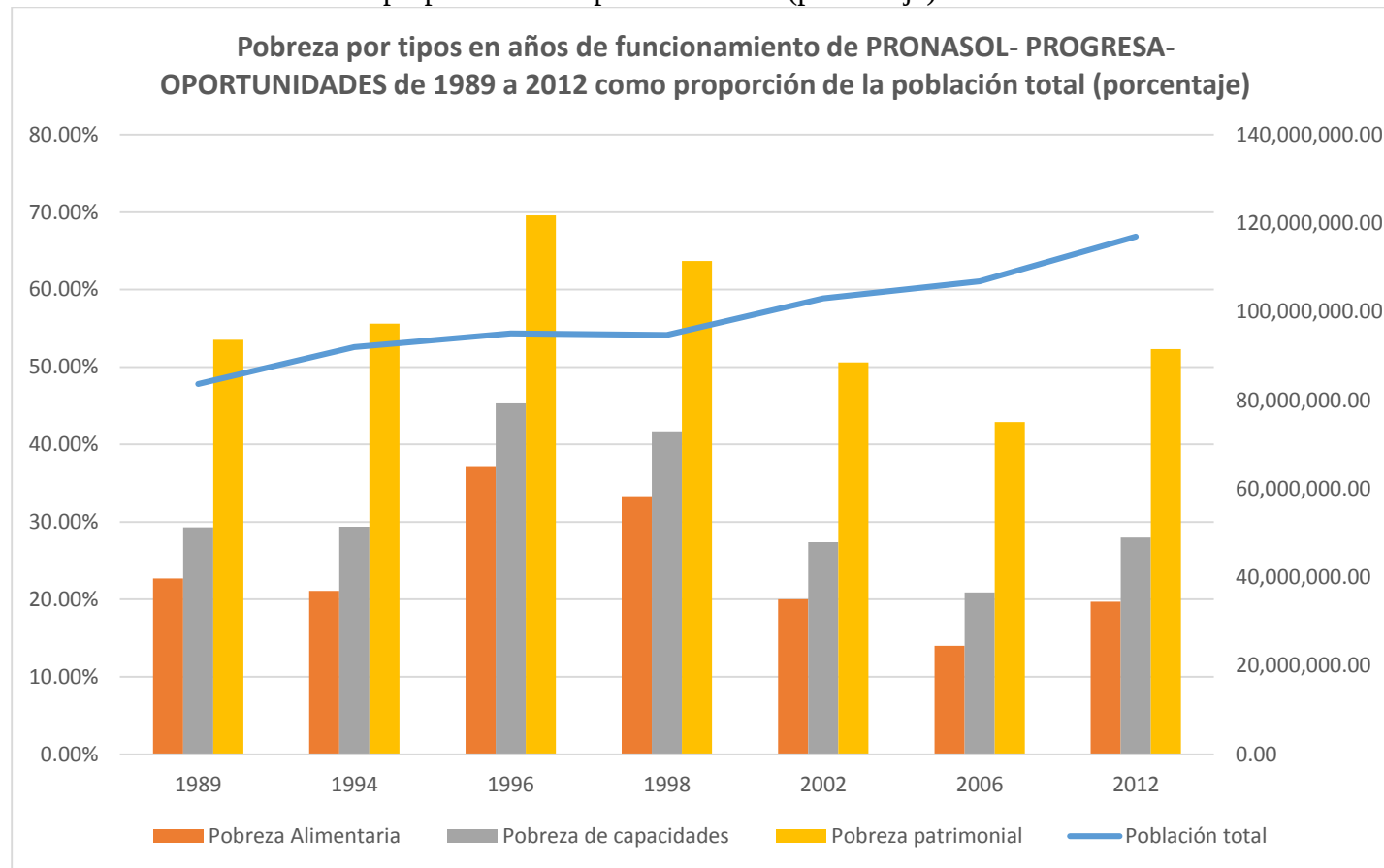
Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL-POGRESA-OPORTUNIDADES DE 1989 A 2012 (número de habitantes)



Fuente: elaboración propia elaboración propia con datos de Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004 (Székely, 2005), Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018) y México-Población (Expansión/Datosmacro.com, 2012)

Gráfica 4.2

Pobreza por tipos en años de funcionamiento de PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES de 1989 a 2012 como proporción de la población total (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004 (Székely, 2005), Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018) y México-Población (Expansión/Datosmacro.com, 2012)

Nota: el porcentaje de los tipos de pobreza es en proporción de la población total.

La serie de pobreza por tipos se interrumpe en 2012, dadas las modificaciones hechas desde junio de 2010 en los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (Hernández, 2010). Con los cuales la pobreza dejó de calcularse por ingresos, es decir, las percepciones per cápita para adquirir los productos y servicios de la canasta básica (clasificada en: pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial). Calculándose como pobreza multidimensional: la situación en la cual el ingreso de las personas es insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos en la satisfacción de sus necesidades; además, adolece de alguno de estos indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Hernández, 2010).

La **Tabla 4.6** presenta a las personas en situación de pobreza —es decir, que no tienen los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y presentan carencia en alguno de los 6 indicadores señalados arriba, necesarios para ejercer sus derechos sociales— entre los años 2012 a 2018; en ese mismo periodo se presentan a las personas que tienen al menos una carencia, imposibilitándoles ejercer algún derecho social (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en vivienda, alimentación). En la parte final, la tabla muestra a la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y pobreza extrema. La primera se refiere a las personas que, con su ingreso corriente no pueden adquirir una canasta básica alimentaria más una canasta de bienes y servicios; la segunda, a las personas que con su ingreso corriente no pueden adquirir una canasta alimentaria (CONEVAL, 2018).

Las personas en situación de pobreza aumentaron en términos absolutos (2'000'000 de personas) y porcentuales (1.7%) de los años 2012 a 2014, los cuales corresponden a último bienio del programa OPORTUNIDADES y al primero de funcionamiento de PROSPERA. Ya en funciones este último programa, hubo una reducción de la pobreza en términos absolutos y porcentuales pasando de 55'300'000 a 53'400'000, equivalente a una reducción de 46.2 a 43.6%. En el último año de PROSPERA se presentó una reducción absoluta de aproximadamente 1'000'000 de personas, 1.7 puntos porcentuales de diferencia.

Para la población con al menos una carencia social hubo reducción de 100'000 personas en los dos últimos años de OPORTUNIDADES y el primer año de funcionamiento

de PROSPERA, diferencia de 1.7%. De 2014 a 2016 tiempo de PROSPERA esta población se redujo en 500'000, equivalente a 2 puntos porcentuales. Terminando el periodo en 2018 con un aumento de 2'800'000 personas con al menos una carencia social, una diferencia 0.8%.

Respecto a la población por debajo de la línea de pobreza por ingresos, se presenta un aumento de 3'200'000 personas entre los años 2012-2014, correspondientes al último tramo de OPORTUNIDADES y el año de inicio de PROSPERA, diferencia de 1.6%. De 2014 a 2016 correspondiente a PROSPERA hubo una reducción de 1'800'000 personas, lo que significa una diferencia de 2.6%. En el último bienio de PROSPERA, de 2016 a 2018 la población en esta situación disminuyó en 900'000 personas, una diferencia de 1.8%.

Para las personas por debajo de la línea de pobreza extrema, de 2012 a 2014, últimos dos años de OPORTUNIDADES y primero de PROSPERA, se presentó un aumento de 1'100'000 personas, equivalente a 4.6% de diferencia. Entre 2014 y 2016, ya en funciones el PROSPERA se presenta una reducción en 3'200'000, diferencia de 7.1%. En el último tramo de PROSPERA, de los años 2016 a 2018, hubo una reducción de 400'000 personas, lo que equivale a una diferencia de 1.5%.

Del periodo 2012 a 2018 —en el que convergen OPORTUNIDADES y PROSPERA—, se observa aumento en la población absoluta con al menos una carencia social, así como en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El primer indicador aumentó en 2'200'000 personas en ese periodo; el segundo en 500'000 personas. Respecto a las disminuciones se encuentra que se dieron en la pobreza multidimensional, en 900'000 personas; así como en las personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema, quienes se redujeron a 2'500'000.

Tabla 4.6

Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 (habitantes y porcentajes)

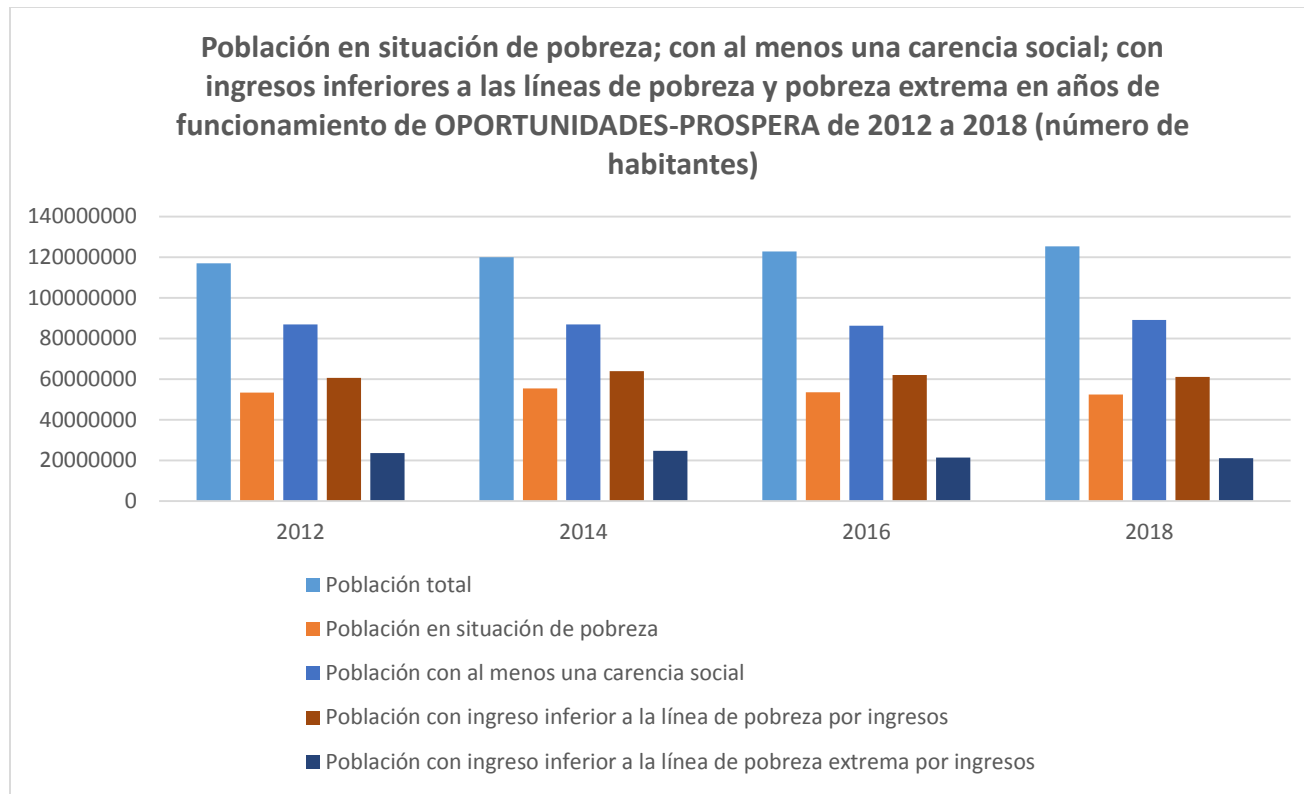
	2012	2014	2016	2018
Población total	116'935'670	119'936'411	122'715'165	125'327'797
Población en situación de pobreza	53'300'000 (44.5%)	55'300'000 (46.2%)	53'400'000 (43.6%)	52'400'000 (41.9%)
Población con al menos una carencia social	86'900'000 (74.1%)	86'800'000 (72.4%)	86'300'000 (70.4%)	89'100'000 (71.2%)
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	60'600'000 (51.6%)	63'800'000 (53.2%)	62'000'000 (50.6%)	61'100'000 (48.8%)
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	23'500'000 (20.0%)	24'600'000 (24.6%)	21'400'000 (17.5%)	21'000'000 (16%)

Fuente: elaboración propia con datos de Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018); 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social (CONEVAL, 2019) e Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050 (CONAPO, s/f)

Nota: el porcentaje es en relación a la población total

Gráfica 4.3

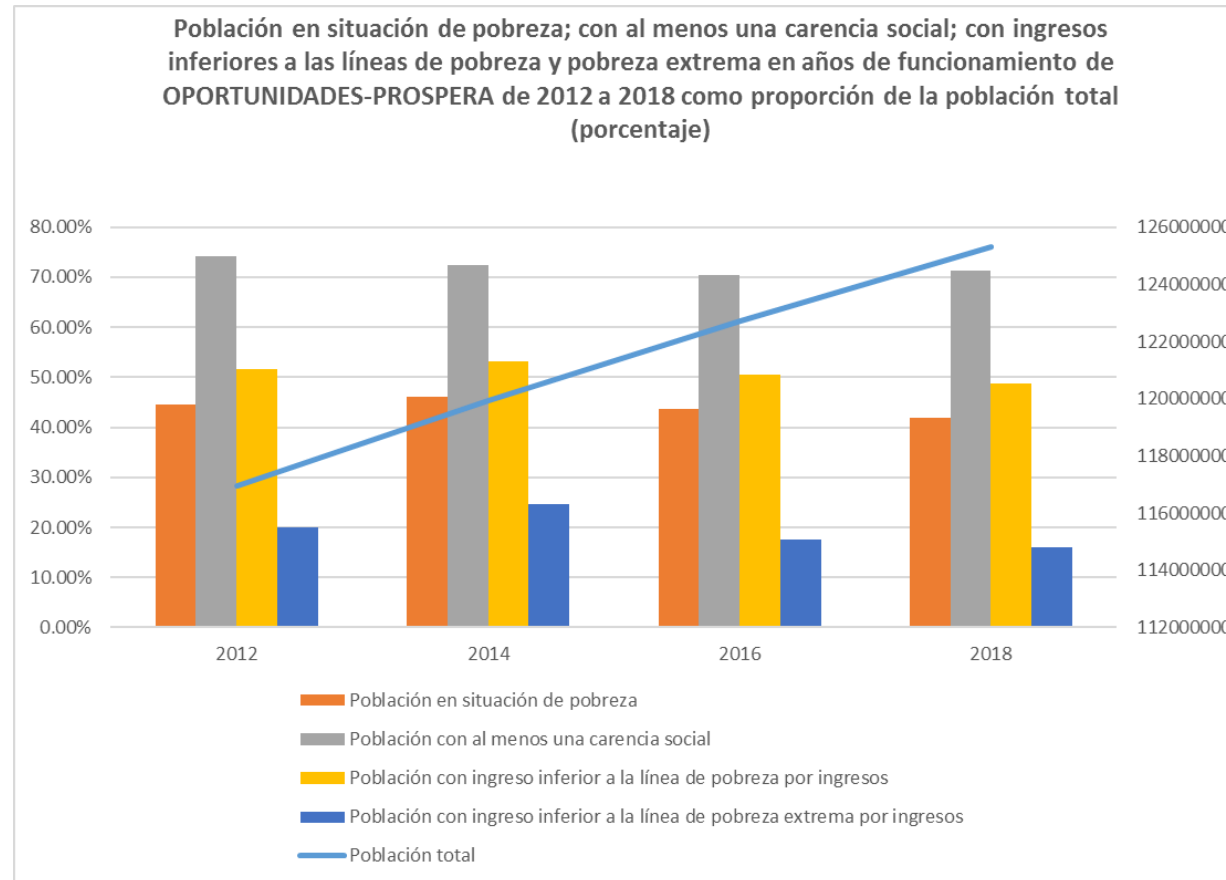
Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 (número de habitantes)



Fuente: elaboración propia con datos de Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018); 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social (CONEVAL, 2019) e Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050 (CONAPO, s/f)

Gráfica 4.4

Población en situación de pobreza; con al menos una carencia social; con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema en años de funcionamiento de OPORTUNIDADES-PROSPERA de 2012 a 2018 como proporción de la población total (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2018 (CONEVAL, 2018); 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social (CONEVAL, 2019) e Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050 (CONAPO, s/f)

Nota: el porcentaje es en relación a la población total

Durante el funcionamiento de los programas PRONASOL a PROSPERA, si bien se presentaron disminuciones en las carencias consideradas por las instituciones para ubicar a las personas en algún tipo de pobreza (alimentaria, capacidades, patrimonial) o en situación de pobreza multidimensional, estas no rebasaron el 14%, oscilaron entre 1.5 y 13.3%. El Banco Mundial (BM) considera reducciones significativas en pobreza aquellas que se dieron en un periodo de 29 años en aproximadamente 29%; así lo registró en 2013 al reportar que, la pobreza en los países en desarrollo paso de 50 a 21% en el periodo de 1981 a 2010 (BM, 2013). Para las comparaciones posibles de pobreza en México —dados los cambios en los criterios de medición de la pobreza— no se notan cifras cercanas a esos porcentajes, por lo tanto, no hay reducción significativa en los 30 años de PRONASOL a PROSPERA.

Por el contrario, si realizamos una observación en términos absolutos, en el periodo de 1989 a 2012, es decir, el periodo que va de los primeros años de PRONASOL a los 10 primeros años de OPORTUNIDADES, aumentó la cantidad de personas que pasaron a las filas de los tipos de pobreza; en la alimentaria—que representa mayores carencias—, hubo un aumento al final de ese periodo de 4,088,910 personas. Y partiendo de 2012 a 2018, año en el que se tienen mediciones de la pobreza multidimensional y donde estuvieron en operación los programas OPORTUNIDADES y PROSPERA, las personas por debajo de la línea de pobreza—aquellas que con su ingreso no pueden adquirir la canasta de alimentos sin comprometer la canasta de bienes y servicios— aumentaron en 500'000.

En esos mismos términos absolutos, las personas con al menos una carencia social (salud, educación, seguridad social, vivienda, servicios básicos en la vivienda, alimentación) aumentaron en el periodo 2012-2018, años de los programas OPORTUNIDADES y PROSPERA. Este aumento fue de 2'200'000 personas. Y buscando hacer un análisis integral del periodo PRONASOL a PROSPERA, si comparamos la cantidad de personas en pobreza alimentaria al inicio de PRONASOL (1989) y las personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema hacia el último año de PROSPERA 2018, dado que son los indicadores más similares, pues reflejan la imposibilidad de adquirir la canasta alimenticia. Veremos que las personas en esas condiciones aumentaron en 2'000'000.

Estos datos, basados en los lineamientos determinados desde la Secretaría de Desarrollo Social —secretaría que surge como la institucionalización del PRONASOL—, retomados por

el CONEVAL, consejo creado para medir la política social en el 2004, durante la puesta en marcha del OPORTUNIDADES; muestran la persistencia de la pobreza a pesar del funcionamiento de los programas sociales. Más allá de esa persistencia de la pobreza, se observa un aumento de las personas en esta condición, con matices múltiples materializados en tipologías y conceptualizaciones, pero todos reflejan carencias en la población para poder reproducir plenamente su vida, en las condiciones en las que el resto de la sociedad las resuelve; por lo tanto, las compensaciones al salario que significan los programas sociales no funcionaron en el largo plazo para combatir la pobreza.

El Consejo Consultivo del PRONASOL (1994) indica que los resultados del programa no debían evaluarse en términos del aumento o reducción de pobres en México en el corto plazo, sino en la cantidad de acciones realizadas; en los programas subyacentes a PRONASOL; así como, la cantidad de personas integradas en las acciones de los programas (lo cual ya se ha mostrado en esta sección). Sin embargo, ese plazo es susceptible a compararse cuando se registran los cambios en la pobreza después de 30 años siguiendo el paradigma basado en transferencias corresponsables con PRONASOL y condicionadas a partir de PROGRESA; cuando también la secretaría proveniente del PRONASOL, la SEDESOL ha establecido criterios para la medición de la pobreza. Ahí, es cuando las propias herramientas de los programas evidencian sus limitaciones.

A partir de analizar los resultados de los programas en sus propios términos, se abre el cuestionamiento sobre sus objetivos, además de su funcionalidad. Surgen respuestas desde las teorías, así como desde las propuestas internacionales que los generaron. Los discursos de la pobreza, el combate a la pobreza, más los de la participación comunitaria, se generaron desde la década de los 70 en las cúpulas del Banco Mundial (BM). Robert McNamara —presidente de esa organización de 1968 a 1981—sostenía en 1972, que, la desigualdad entre los pocos ricos y las masas desesperadamente pobres llevaría tanto a gobiernos como a instituciones financieras internacionales a elegir entre los costos políticos de una reforma o los de una rebelión (McNamara en Zibechi, 2010).

En ese mismo tenor, Robert McNamara concluía, a partir de analizar los conflictos violentos en el mundo, observando que de 164 sólo 15 fueron enfrentamientos militares entre dos Estados, que, había relación directa entre la violencia y el atraso económico (Mendes en

Zibechi, 2010). Lo cual obligó a dirigir los fondos del BM hacia proyectos que tuvieran como centro el “combate a la pobreza”, haciendo partícipes a las comunidades empobrecidas de su propia superación, esto se hace concreto en México desde la década de los 70 con los programas de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que consideraba las necesidades campesinas, así como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que enfocaba sus acciones en “grupos marginados” (Herrera, 2009).

Lo cual casi dos décadas después en México tomó forma en el PRONASOL, siendo uno de los programas financiados por el BM en 1991, “con 350 millones de dólares como parte de un programa de 1400 millones de dólares para atacar la pobreza extrema en los 4 estados más necesitados de México: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.” (Urzúa, 2000, p.121); esto en plena correspondencia con la visión de evitar rebeliones que pusieran en peligro el funcionamiento del modo de producción capitalista, pues lo que se buscaba era que la tensión social— provocada por la pobreza derivada de los ajustes estructurales—encontrara en el PRONASOL un desahogo, un paliativo y una contención, a partir del aprovechamiento del trabajo social y colectivo de las comunidades campesinas y promoviendo su “desarrollo participativo” sin que este llegase a las decisiones cupulares (Díaz-Polanco en Zibechi, 2010).

En consonancia con los principios enunciados y con los programas destinados a contener posibles rebeliones contra la forma neoliberal del modo de producción capitalista o contra el modo de producción capitalista; el PRONASOL tuvo entre sus objetivos contener movimientos que provocaran situaciones de ingobernabilidad (Mckinlay y De la Fuente en Zibechi, 2010). Por esa razón—y una vez presentados los resultados que no reflejan una reducción significativa de la pobreza—se considera pertinente, realizar un balance entre el surgimiento o permanencia de movimientos sociales e insurreccionales contra la forma neoliberal del modo de producción o contra el modo de producción capitalista, durante los años de operación de los programas PRONASOL a PROSPERA, lo cual es considerado una evaluación crítica.

4.3 Evaluación crítica de los programas sociales

Como ya se ha señalado, la población busca salidas de sobrevivencia ante el aumento de la pobreza, el desplazamiento de las personas del empleo, la privatización de los servicios sociales, así como la consecuente cancelación de los derechos sociales (salud, alimentación, educación, protección social). Parte de esas salidas, se dan en el ámbito irregular, pero no ilegal como el llamado comercio informal, el endeudamiento, las soluciones solidarias como cooperaciones o apoyos comunitarios o familiares; otra parte de estas salidas se dan en el ámbito de la ilegalidad, como la delincuencia; una salida más, se da desde la movilización para presionar al gobierno a cambiar la política, que, desde la base de la sociedad se concibe como la causa de la pobreza, o busca la erradicación de dicha política; en otros casos, el objetivo es el cambio o la caída del gobierno.

Las distintas formas que toma la movilización social son parte de las consecuencias de la pobreza, que, la presente investigación supone intentaron sofocar o contener los programas PRONASOL a PROSPERA; dicha pobreza no surgió en los sexenios estudiados en este trabajo, sino que es un problema histórico, inherente a los modos de producción desarrollados en el país, siendo el más reciente el capitalista. Todos esos modos de producción están basados en la subordinación de personas para la apropiación del excedente económico generado —es decir, la explotación— y conforme se pasa de un modo de producción a otro, la pobreza se generaliza y se agudiza.

Entiéndase a la movilización social, como las acciones extraordinarias y colectivas que realizan las personas para presionar a los aparatos de gobierno o autoridades, con el fin cambiar o transformar una situación en la que se perciben agraviadas y oprimidas; estas acciones se encuentran legalmente reconocidas en los derechos constitucionales contenidos en los Artículos 9º, 6º así como 11º, correspondientes al de asociación, libre manifestación de las ideas y de tránsito en el territorio nacional, respectivamente.

Al asociar los mencionados derechos con el artículo 39 constitucional, referente a la residencia de la soberanía en el pueblo mexicano, tenemos la base constitucional que faculta a las personas a organizarse y movilizarse para exigir cambios de política o de gobierno. Sin embargo, en la historia de la humanidad y de nuestro país en concreto, estos derechos no siempre se han ejercido dentro de los marcos de la legalidad, debido a sus propias limitantes, al provenir del Estado capitalista y estar diseñados para preservar el estado de las cosas, por lo tanto, no

ofrecen la transformación que resuelva los agravios provenientes de la pobreza y la explotación; provocando, que, muchas poblaciones y organizaciones hayan decidido recurrir a la lucha armada.

La lucha armada es un fenómeno complejo, materia de diversas tesis y trabajos de investigación, el cual no puede ser abordado con la profundidad que se requiere en el presente documento, aquí sólo se está partiendo de una de las causas que la originan y la cual es preocupación de los programas sociales: la pobreza, pero, esta decisión que toman las personas en lo individual a partir de la situación social es producto de diversos procesos y centros neurálgicos, los cuales no surgen de un momento a otro, pues se compromete no sólo la vida cotidiana y familiar (Glockner, 2019), sino la vida misma.

La vía armada se presenta, para quienes la ponen en práctica, como la “única opción viable para conseguir demandas específicas de cambio o transformación del sistema político vigente o de las condiciones de vida de pobreza y marginalidad de todo tipo” (Oikón y García, 2008); otra de las causas que es su detonante es la represión ejercida por los gobiernos contra quienes protestan y realizan este tipo de acciones de manera sostenida, convirtiéndose en movimientos sociales (Cadena-Roa, 2016); estos, según Cadena-Roa (2016), pueden entrar en contacto con organizaciones que promueven proyectos políticos, los cuales a través de una revolución resolverían todos los problemas que aquejan a los grupos movilizados; estas organizaciones no buscan presentar demandas a las autoridades pues su objetivo es derrocarlas.

En su teorización sobre los movimientos sociales y las organizaciones revolucionarias, Cadena-Roa (2016) omite la capacidad de adquirir consciencia de los movimientos sociales para llegar a ser revolucionarios; no asume a la violencia con la que responden como, señala Carlos Montemayor (1998), resultado de otra violencia previa, la cual es social y política, respecto a la que cobran consciencia para tomar la decisión de enfrentarla. Esa violencia es la que persiste en estados como Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Puebla, donde en 1996, año de transición entre el programa PRONASOL a PROSPERA, existía una capacidad de gasto en alimentación menor a tres pesos diarios por persona (Montemayor, 1998); es decir, tanto el hambre, como la miseria son consideradas violencia.

Montemayor (1998) señala que en los estados donde persiste la desnutrición como Chiapas, Guerrero y Oaxaca hay mayor presencia de los movimientos armados rurales, pero

también, hay mayor vigilancia y represión, pues en estas regiones la ocupación militar aumenta, lo cual es otra violencia previa al nacimiento de los movimientos armados. Es necesario precisar, que, los movimientos armados a los que se refieren los autores, como a los que dirige su atención esta investigación, no son aquellos que resultan ser ejércitos privados que responden a un cacique local o alguna facción de grupos políticos antagónicos en disputa por espacios de poder en poblados o localidades (Lofredo, 2004), o aquellos que se desprenden de los negocios del llamado “crimen organizado”; los cuales no son movimientos sino “grupos armados”.

Conviene señalar que el derecho internacional, la academia y la investigación, tienen definiciones respecto a grupos beligerantes; grupos armados; grupos insurgentes; grupos insurreccionales; guerrilla; ejército irregular y otros conceptos relacionados. Los cuales generan debates jurídicos respecto a la sujeción de estos a derechos y obligaciones en condiciones de guerra; estos debates consideran elementos como ser ajenos a los ejércitos nacionales, el control sobre un territorio, así como la existencia de mando para definir a un grupo armado; para un grupo beligerante son esas características más haberse levantado contra el orden constitucional y realizar acciones sostenidas; el grupo insurgente está en rebelión contra el gobierno establecido pero no reúne las características de territorialidad; la guerrilla son acciones sostenidas de un grupo de personas contra un gobierno sin ser ejército regular.

Los conceptos respecto a grupos armados que no pertenecen al ejército regular de un país tienen divergencias tanto en definiciones como en características; además, los grupos existentes en todo el mundo son heterogéneos y si bien comparten ciertas regularidades, no se sujetan a reglas, por lo tanto, los conceptos constantemente se están ajustando. Los movimientos analizados en el periodo 1988-2018 en México comparten las características de estar abiertamente contra el neoliberalismo, combatirlo mediante la acción armada y convocar a la sociedad a unirse a sus filas para lograr el objetivo de la transformación económica y social. Es por esa razón que en esta investigación son nominados movimientos armados revolucionarios.

Tanto esta investigación, como los autores citados se refieren por movimientos armados a las organizaciones, que, de manera sostenida realizan acciones violentas con el objetivo de modificar la situación económica y política de su país, las cuales además adquieren el carácter de revolucionarias, en tanto, —dependiendo la situación de su país— se proponen derrotar el modo de producción capitalista o iniciar el camino para hacerlo; como en el caso de las

organizaciones analizadas en el periodo 1988 a 2018 (periodo de funcionamiento de los programas sociales estudiados) las cuales enuncian como objetivos en sus comunicados combatir al “neoliberalismo” una forma del modo de producción capitalista; otras explícitamente promueven la instauración del socialismo, el cual no es otro modo de producción, pero sí es el camino para la abolición del Estado capitalista.

Para los movimientos armados del periodo estudiado (1988-2018) el fraude electoral de 1988 fue un punto de relevancia al clausurar los espacios institucionales y las vías pacíficas de lucha; tanto las políticas de ajuste, como la privatización de los sectores estratégicos (petróleo y electricidad) de la nación, propios de la forma neoliberal del modo de producción capitalista se convirtieron en el sustento para dichos movimientos armados revolucionarios (Lofredo, 2004). La represión y el hostigamiento constante a las comunidades rurales organizadas para resistir a los proyectos del neoliberalismo derivaron en masacres como la de Aguas Blancas, Guerrero en 1995; Acteal, Chiapas en 1997; las cuales en unos casos dieron paso a la presentación de movimientos guerrilleros renovados como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero o el crecimiento de estos.

Ante la existencia de grupos armados revolucionarios, abiertamente contra el neoliberalismo y contra el modo de producción capitalista, el gobierno aplica una combinación de mecanismos para contenerlos o acabar con ellos, además, evitar tanto el surgimiento de organizaciones nuevas, como la suma de más personas a las ya existentes. A través de los aparatos de seguridad, como las policías o el ejército, el gobierno orquesta persecución, también represión contra los integrantes de los movimientos armados.

Otros de los mecanismos utilizados para sofocar los movimientos armados son los proyectos de desarrollo regional o los programas sociales. En el estado de Guerrero—uno de los que históricamente han albergado más luchas armadas revolucionarias en México—, en los años setenta, dos movimientos campesinos tuvieron actividad febril cada vez más radical hasta convertirse en guerrillas: el encabezado por Genaro Vázquez Rojas y el otro por Lucio Cabañas Barrientos (Montemayor, 1998). Estos movimientos iniciaron con movilizaciones de copreros, campesinos defendiendo sus predios, o la comercialización de sus productos, la respuesta fue la represión inmediata carcelaria o mortuoria, pero también, la estrategia incluyó la aplicación de

diversos proyectos de desarrollo regional; créditos a la producción, alimentos, apoyo a la comercialización, carreteras, teléfono, electricidad (Montemayor, 1998).

Así, se refrenda el carácter de contención de los programas sociales sobre los movimientos sociales, así como de los movimientos armados. Usándolos como paliativos para generar una sensación de bienestar en la población, sin cambiar el estado de las cosas, protegiendo así el modo de producción capitalista, además de la forma neoliberal de este.

Cadena-Roa (2016) señala que los movimientos sociales se alimentan de “tejido social preexistente”, ya sea por vecindad, gremio o comunidad, lo cual hace que existan organizaciones más estables (Cadena Roa, 2016), con la posibilidad de definir problemas, comenzar con oleadas de protesta sostenidas, lo que también desemboca en otras ocasiones en la colaboración, adhesión o creación de movimientos armados. Esa arista de la organización comunitaria con incidencia social ha sido atacada también por el PRONASOL al PROSPERA, a través de los comités de Solidaridad en un principio y posteriormente con los comités de participación social.

Los comités de solidaridad tuvieron como fin fragmentar la posible organización para un movimiento social o armado, pues establecía vigilancia, además de control sobre los habitantes; dirigía sus esfuerzos hacia las acciones del programa; generaba una idea sobre la solución de los problemas, así como la atención gubernamental constante; por otro lado, sembraban diferenciación entre la comunidad a través de la asignación de responsabilidades, rivalizando y poniendo en competencia a los pobladores entre ellos, pues el comité era el contacto con el gobierno, lo cual otorga autoridad ante la comunidad, autoridad susceptible a disputarse por los otros miembros.

Considerando esta situación se buscó tener un panorama general sobre la cobertura de los programas sociales y la incidencia de los movimientos armados en las regiones con mayor intervención de los programas sociales a partir de la asignación del presupuesto y la creación de comités de solidaridad.

A partir de la revisión de los registros contenidos en el Centro de Documentación de los Movimientos Armados, el cual está dedicado a la “búsqueda, recuperación y catalogación de fuentes documentales vinculadas a la izquierda revolucionaria y los procesos insurgentes en América Latina” (CEDEMA, 2021); en todo el periodo comprendido de 1988 a 2018, se encontró actividad de diversos movimientos armados, la cual fue reportada a través de los

comunicados de cada organización. La incidencia de cada organización fue considerada de manera anual a partir de la publicación de uno o más comunicados; su localización se consideró a partir de la afirmación explícita en los comunicados de su presencia en determinadas localidades o de la caracterización de los problemas que dicen enfrentar.

De la aplicación de la metodología se obtuvo como resultado una base de datos con las incidencias por entidad federativa de cada organización de la cual tiene registro CEDEMA, complementada con datos de la historia de la guerrilla y los movimientos armados en México, para comprobar la presencia de los grupos o para ubicar a otros de los cuales no existen comunicados en el CEDEMA.

Los resultados de la presencia de los movimientos armados por entidad federativa fueron comparados con los datos de cobertura de los programas sociales PRONASOL a PROSPERA; de los cuales no se encontraron bases de datos homogéneas para establecer una comparación entre ellos, pues mientras de PRONASOL se obtuvieron datos de la distribución de la inversión total del programa por entidad federativa de 1989 a 1993; así como de la creación de Comités de Solidaridad; de PROGRESA a PROSPERA se encontraron datos de la cobertura por hogares de cada entidad; por lo cual se realizó el cruce de datos de los movimientos armados separando PRONASOL de los otros 3 programas.

Tampoco se encontraron datos sobre cobertura y distribución presupuestal de PRONASOL por entidad federativa entre los años 1994-1996, momento de la transición de PRONASOL a PROGRESA; donde, por un lado, en su primer informe de gobierno Ernesto Zedillo declaró que continuaría con el programa, pero por otro, en 1995 se comenzó con el diseño de PROGRESA (Yaschine, 2019) derivando en opacidad y falta de información disponible respecto a los resultados del programa en esos años.

Por parte de la cobertura del PRONASOL, se cuenta con la inversión que se hizo de 1989 a 1993 dividida por entidad federativa, se desglosa tanto la participación federal como la participación estatal. Se puede observar que los 5 primeros estados en recibir mayor presupuesto de la federación de mayor a menor fueron Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Yucatán y Guerrero. Sin embargo, en inversión total el Estado que tuvo mayor cantidad de recursos para el funcionamiento del PRONASOL fue Chiapas seguido por el Estado de México (**Tabla 4.7**).

En términos de los comités de Solidaridad, el estado que tuvo mayor número del periodo 1990 a 1994 fue Puebla, además, junto con Coahuila, son las únicas entidades que tuvieron un incremento de 1993 a 1994, cuando en el resto de entidades hubo una disminución. Le siguen por orden Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. La entidad que inició el periodo con mayor número de comités fue Oaxaca, seguida por Puebla, Guerrero y Chiapas, en orden de mayor a menor (**Tabla 4.8**).

En lo que respecta a los programas PROGRESA a PROSPERA del año 1997 a 2017, se tiene que las entidades que cerraron el periodo con un mayor número de hogares cubiertos fueron Veracruz y Chiapas, sin embargo, Veracruz fue el estado que creció con mayor rapidez en cobertura en todo el país, ya que alcanzó los máximos de cobertura desde el año 2006, mientras Chiapas fue en el 2012. Siguen en mayor número de hogares cubiertos los estados de Oaxaca, Guerrero y Puebla, de los cuales, el estado en alcanzar primero la máxima cobertura fue Oaxaca (2006); tanto Guerrero como Puebla alcanzaron la máxima cobertura de hogares en el año 2012 (**Tabla 4.9**).

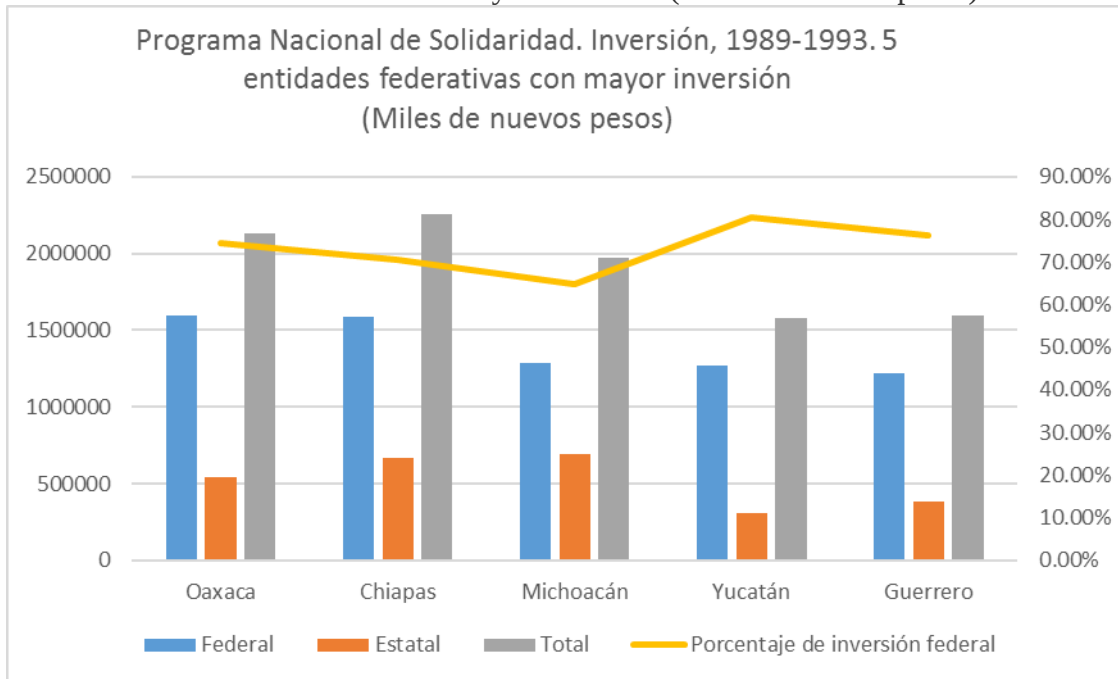
Tabla 4.7

Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993 (Miles de nuevos pesos)

Estado	Federal	Estatad	Total	Porcentaje de inversión federal
Oaxaca	1591640.5	541488	2133128.5	74.6
Chiapas	1590812.2	664515.4	2255327.6	70.5
Michoacán	1282341.5	692861.1	1975202.6	64.9
Yucatán	1269402.1	308870.2	1578272.3	80.4
Guerrero	1215363.6	378791.4	1594155	76.2
México	1160311.5	976960.9	2137272.4	54.3
Veracruz	904411.7	581655.4	1486067.1	60.9
Coahuila	878322.5	285152.6	1163475.1	75.5
Sonora	862585.9	703954.2	1566540.1	55.1
Chihuahua	796419.2	492627.9	1289047	61.8
Nuevo León	790396.9	477309.2	1267706.1	62.3
Hidalgo	786053.7	358477.2	1144530.9	68.7
Jalisco	741831.9	732074.6	1473906.5	50.3
Puebla	646927.2	517713.8	1164641	55.5
Zacatecas	616297.6	237202.5	853500.1	72.2
Guanajuato	605722	492938.4	1098660.4	55.1
Durango	599236.6	187974.1	787210.7	76.1
Sinaloa	576845.7	344924.7	921770.4	62.6
Campeche	515914.7	219793	735707.7	70.1
Baja California	515882.9	397162.3	913045.2	56.5
San Luis Potosí	514626	191798	706424	72.8
Tamaulipas	480374.3	403597.8	883972.1	54.3
Morelos	425738.6	197511	623249.6	68.3
Tabasco	423907.3	401240.2	825147.5	51.4
Tlaxcala	397317.9	176690	574007.9	69.2
Quintana Roo	386810.8	131252.7	518063.5	74.7
Nayarit	341650.9	142436.1	484087	70.6
Aguascalientes	328101.3	368290.5	696391.8	47.1
Querétaro	327842.6	209101.8	536944.4	61.1
Colima	288282.2	132041	420323.2	68.6
Baja California Sur	248281.5	75453.6	323735.1	76.7
Subtotal	22109653	12021860	34131513	64.8
Nivel Central	2378852.1	39572.5	2418424.6	98.4
Pronass	176112.4	—	176112.4	100
DDF	45760.3	4816.2	50576.5	90.5
Total	24710378	12066248	36776626	67.2

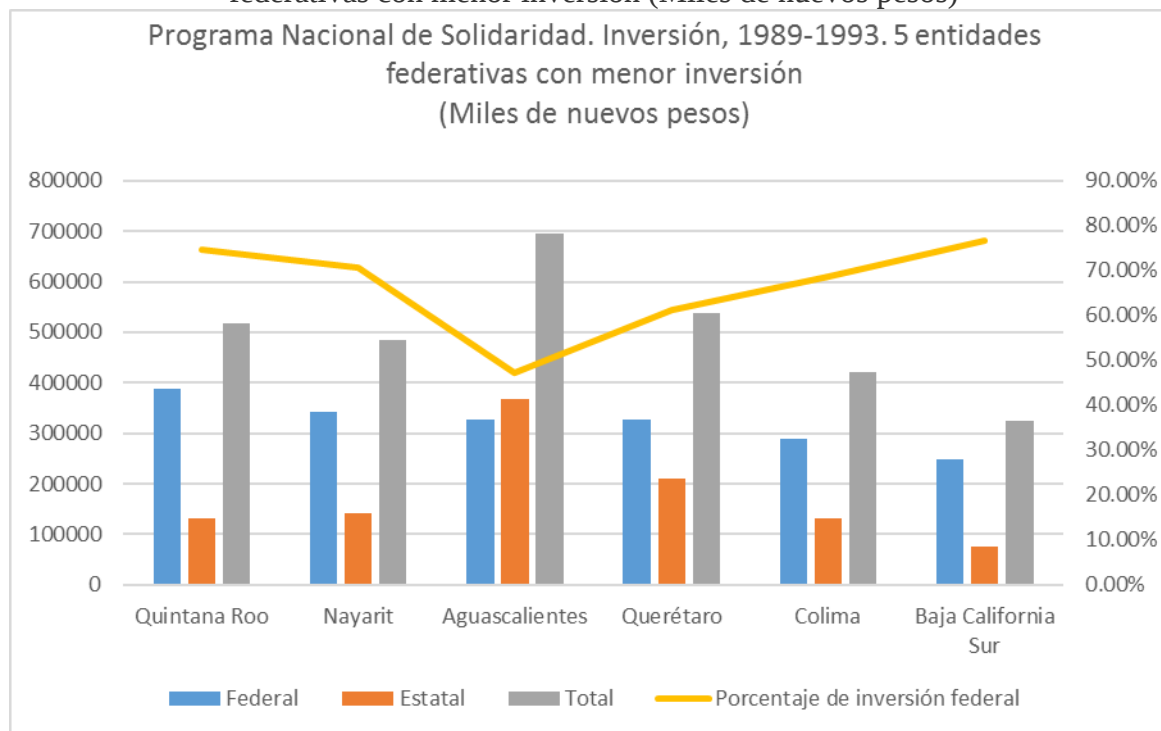
Fuente: El Programa Nacional de Solidaridad. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994.

Gráfica 4.5 Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993. Cinco entidades federativas con mayor inversión (Miles de nuevos pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de El Programa Nacional de Solidaridad. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994.

Gráfica 4.6 Programa Nacional de Solidaridad. Inversión, 1989-1993. Cinco entidades federativas con menor inversión (Miles de nuevos pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de El Programa Nacional de Solidaridad. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994.

Tabla 4.8
Total comités de solidaridad por año y por estado

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	Totales
ESTADO						
Aguascalientes	1215	1060	1726	1914	822	6737
Baja California	345	207	837	430	208	2027
Baja California Sur	201	179	462	546	168	1556
Campeche	393	1061	1887	1306	82	4737
Coahuila	835	978	3277	689	2141	7920
Colima	300	435	1629	739	32	3155
Chiapas	3098	2398	8824	4567	1430	20317
Chihuahua	907	1928	2610	2490	2386	10321
Distrito Federal		7	3830	2616	547	7000
Durango	1160	2720	3026	3329	3058	13293
Guanajuato	1944	2156	2870	595	486	8051
Guerrero	3318	4838	6940	3235	93	18424
Hidalgo	1666	2299	4179	4271	733	13148
Jalisco	2830	3961	3511	4008	2877	17187
Estado de México	865	5108	6600	2072	153	14798
Michoacán	2078	2806	6895	3181	3127	18087
Morelos	670	589	1272	955	616	4102
Nayarit	526	691	2290	2076	1794	7377
Nuevo León	693	211	2384	2970	1635	7893
Oaxaca	4255	4677	5937	3275	1915	20059
Puebla	3570	4846	5289	5493	6153	25351
Querétaro	477	988	1813	1506	785	5569
Quintana Roo	249	973	1283	973	713	4191
San Luis Potosí	2430	2201	2667	1412	2155	10865
Sinaloa	801	1312	2619	3882	110	8724
Sonora	1832	622	2628	3480	2269	10831
Tabasco	555	1169	1476	2282	1760	7242
Tamaulipas	794	710	1828	1660	2351	7343
Tlaxcala	2216	2304	2535	2978	60	10093
Veracruz	1244	3528	6139	6749	1804	19464
Yucatán	2055	3000	3540	2659	151	11405
Zacatecas	3030	4361	4004	5081	167	16643
Total	46552	64323	106807	83419	42781	343882

Fuente: Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. Barajas, 1997. Con datos de Dirección General de Organización Social, Sedesol (Sedesol, 1994:61).

Tabla 4.9

Evolución territorial de la cobertura de hogares del PROGRESA-PROSPERA-
OPORTUNIDADES (miles de hogares)

	1997	2000	2006	2012	2017
ESTADO					
Aguascalientes	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Baja California	25000>	25000>	25000>	25-211	25-211
Baja California Sur	25000>	25000>	25000>	25000>	25-211
Campeche	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Coahuila	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Colima	25000>	25000>	25000>	25000>	25000>
Chiapas	25000>	211-397	397-583	583-769	583-769
Chihuahua	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Distrito Federal	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Durango	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Guanajuato	25000>	25-211	211-397	211-397	211-397
Guerreero	25-211	25-211	211-397	397-583	397-583
Hidalgo	25-211	25-211	25-211	211-397	25-211
Jalisco	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Estado de México	25000>	25-211	211-397	397-583	583-769
Michoacán	25000>	25-211	211-397	211-397	211-397
Morelos	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Nayarit	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Nuevo León	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Oaxaca	25-211	211-397	397-583	397-583	397-583
Puebla	25-211	25-211	211-397	397-583	397-583
Querétaro	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Quintana Roo	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
San Luis Potosí	25-211	25-211	25-211	25-211	25-211
Sinaloa	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Sonora	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Tabasco	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Tamaulipas	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Tlaxcala	25000>	25000>	25-211	25-211	25-211
Veracruz	25000>	211-397	583-769	583-769	583-769
Yucatán	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211
Zacatecas	25000>	25-211	25-211	25-211	25-211

Fuente: elaboración propia con datos de El Progreso-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación. Hernández et. Al, 2019.

Sobre los movimientos armados en el país en el periodo 1988 a 2018, se halló un total de 58 organizaciones (**Tabla 4.10**) las cuales estuvieron distribuidas en todo el territorio nacional, pero se concentraron en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y la Ciudad de México. En el caso de Guerrero. Se consideraron como incidencias a las manifestaciones (comunicados o acciones) realizadas por los movimientos, las cuales dan cuenta de su presencia en un año en la entidad federativa señalada; una sola manifestación fue suficiente para estimar que el movimiento tuvo actividad durante todo el año.

Entre los resultados obtenidos del análisis de los registros de los movimientos armados, se halló que en Guerrero actuaron un total de 18 organizaciones con 130 incidencias durante el periodo; seguido por Oaxaca con 16 movimientos armados con un total de 62 incidencias; tanto Chiapas como la Ciudad de México están en tercer lugar con 5 organizaciones y 56 incidencias en cada entidad (**Tabla 4.11**).

Comparando los registros de los movimientos armados y de la cobertura de los programas PRONASOL a PROSPERA, es posible observar cómo el presupuesto de los programas, la cantidad de hogares de cobertura, así como, los mecanismos de integración comunitaria de estos (Comités de Solidaridad) se concentraron en su mayoría en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Al cruzar esta información con la presencia de movimientos armados en dichas entidades se da cuenta de que son de los estados donde más actividad de movimientos armados hubo en el periodo 1988 a 2018. Por lo cual es posible afirmar que uno de los objetivos de los programas fue contener este tipo de movimientos y también establecer vigilancia sobre ellos, combinándolo con mecanismos de represión a través de las policías y el ejército.

Otro de los hallazgos fue que en los años 2006 y 2012 hubo un aumento de la cantidad de movimientos armados en los estados de Oaxaca y Guerrero, registrando cada uno la actividad de 9 organizaciones; esto obedece a una coyuntura en el estado de Oaxaca relacionada con una oleada de protestas de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la toma de la plaza de armas de la capital oaxaqueña y la subsecuente represión por parte de la Policía Federal; lo que derivó en sendos enfrentamientos, muertes y desapariciones de personas que se sumaron al movimiento. Si se revisa en ese año la cobertura del programa Oportunidades, es posible observar que fue el año donde alcanzó el punto máximo de cobertura

de hogares en la mencionada entidad, lo cual da cuenta del uso del programa para disminuir las protestas y mermar el crecimiento de los movimientos armados.

Tabla 4.10
Movimientos armados revolucionarios en México con registro de actividad y comunicados

●Brigada Campesina de Ajusticiamiento (Previo EPR)
●Brigada de Ajusticiamiento-2 de Diciembre (BA-2D)
●Brigada Genaro Vázquez Rojas
●Brigada Popular Revolucionaria del Sur
●Brigada Vicente Guerrero
●Brigadas de Insurgencia Revolucionaria (BRI)
●Brigadas Populares de Liberación (BPL)
●Colectivo Revolucionario-Francisco Javier Mina
●Comando Armado Francisco Villa
●Comando Clandestino [Campesino]*Insurgente [CCI]
●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo
●Comando Magonista de Liberación (CML)
●Comando México Bárbaro (CMB) .
●Comando Popular Clandestino (CPC)*
●Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CRP-LPEP).
●Comando Resistencia Urbana Saltillo
●Comandos Revolucionarios de México (CRM)
●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CJ28)
●Comité de Resistencia Popular 'Viva Villa'
●Convención Popular Insurgente
●Coordinación Revolucionaria Libertad
●Ejército Armado del Pueblo
●Ejército Clandestino Indígena de Liberación Nacional
●Ejército de Reconstrucción Regional
●Ejército Justiciero del Pueblo Indefenso (EJPI)
●Ejército Popular Magonista de Liberación Nacional (EPM-LN)
●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)
●Ejército Revolucionario del Pueblo
●Ejército Revolucionario del Pueblo en Armas
●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)
●Ejército Revolucionario del Sureste (ERS)
●Ejército Socialista Insurgente (ESI)
●Ejército Villista Revolucionario del Pueblo (EVRP)
●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]
●Frente Amplio por la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional (FAC-MLN)
●Frente Armado de Liberación de los Pueblos Marginados de Guerrero[FALPMG]
●Frente de Salvación de Tenochtitlán
●Frente Insurgentes de Resistencia Popular (FIRP)
●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)
●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo
●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)
●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional
●Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina
●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón
●Milicias Populares ¡Basta ya!
●Movimiento Armado Revolucionario, Ricardo Flores Magón
●Movimiento Armado Revolucionario-Frente Revolucionario Patriótico Nacional
●Movimiento de Resistencia de Atitalaquia
●Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos
●Organización Insurgente-1º de Mayo (OI-1º M)
●Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajusticiamiento (OR2-NBCA)
●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo
●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo de Oaxaca (ORAPO)
●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]
●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]
●Tendencia Democrática Revolucionaria [TDR]
●Unidad Popular Revolucionaria Magonista UPRM
Total= 58 organizaciones

Fuente: elaboración propia con información de Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA, 2021); México Armado. Laura Castellanos, 2007; La lucha armada contra sí misma. La Guerrilla mexicana (1995-2003). Jorge Lofredo, 2004.

Tabla 4.11
Movimientos armados e incidencia por entidad federativa en México 1988-2018

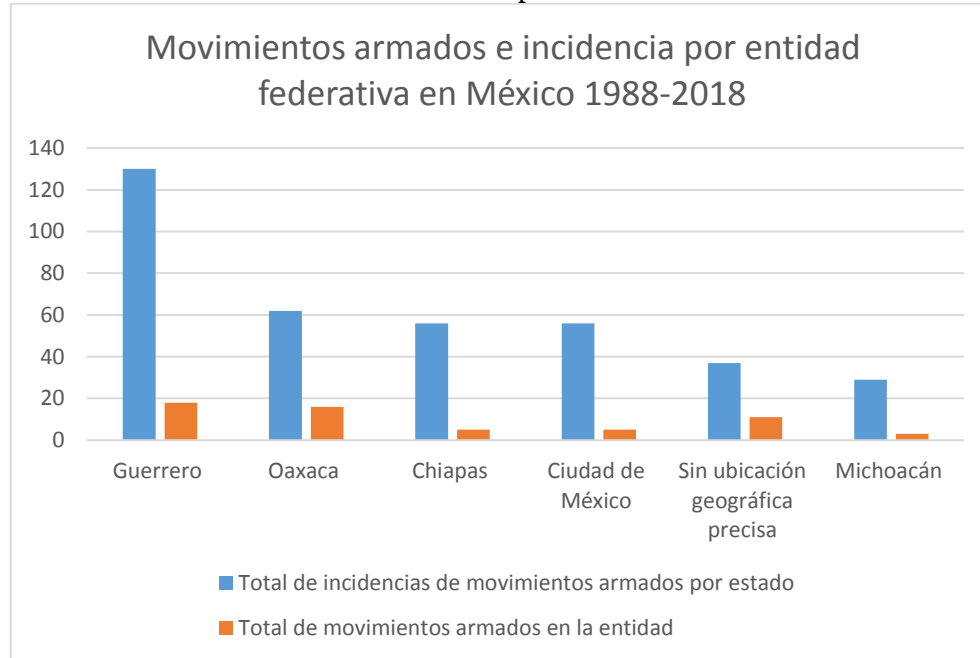
ESTADO	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Aguascalientes	2	1
Baja California	1	1
Baja California Sur	0	0
Campeche	0	0
Chiapas	56	5
Chihuahua	3	1
Ciudad de México	56	5
Coahuila	5	2
Colima	0	0
Durango	4	2
Estado de México	11	4
Guanajuato	2	2
Guerrero	130	18
Hidalgo	28	4
Jalisco	3	2
Michoacán	29	3
Morelos	9	4
Nayarit	2	1
Nuevo León	0	0
Oaxaca	62	16
Puebla	2	2
Querétaro	0	0
Quintana Roo	0	0
San Luis Potosí	2	2
Sinaloa	4	2
Sonora	4	3
Tabasco	23	1
Tamaulipas	0	0
Tlaxcala	1	1
Veracruz	9	4
Yucatán	0	0
Zacatecas	2	1
Sin ubicación geográfica precisa	37	11

Fuente: elaboración propia con información de Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA, 2021); México Amado. Laura Castellanos, 2007; La lucha armada contra sí misma. La Guerrilla mexicana (1995-2003). Jorge Lofredo, 2004.

Nota: Se considera incidencia a los años en que cada organización realizó comunicados reivindicando su presencia en alguna entidad federativa.

Gráfica 4.7

Movimientos armados e incidencia por entidad federativa en México



Fuente: elaboración propia con información de Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA, 2021); México Armado. Laura Castellanos, 2007; La lucha armada contra sí misma. La Guerrilla mexicana (1995-2003). Jorge Lofredo, 2004.

Nota: Se considera incidencia a los años en que cada organización realizó comunicados reivindicando su presencia en alguna entidad federativa.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El objetivo general de la investigación es encontrar el paradigma de los programas sociales en el periodo comprendido entre 1988 y 2018— un periodo enmarcado por el modo de producción capitalista en su forma neoliberal— ese periodo inicia con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988-1994) y termina con el Programa de Inclusión Social PROSPERA (2014-2018), el paradigma son los componentes permanentes dentro de los programas sociales durante ese periodo, por ser guías y ejemplos de lo que se debe incluir dentro de los programas. Se han convertido en paradigmas, en tanto han sido funcionales al modo de producción capitalista. Esos componentes permanentes dentro de los programas sociales en el periodo estudiado son: la focalización, la inclusión comunitaria, el desarrollo de capacidades, la negación del asistencialismo, la desconcentración.

La focalización es funcional al modo de producción capitalista en su forma neoliberal, porque permite dirigir estrictamente los recursos gubernamentales (provenientes de la plusvalía extraída a la clase obrera) necesarios para que las porciones más empobrecidas de la población puedan reproducir su vida, así, el resto de recursos pueden ser utilizados para inversión en menesteres generadores de ganancia, actividades especulativas o financiar la producción privada, redundando en beneficio de los capitalistas.

La inclusión comunitaria es el elemento pacificador de las masas empobrecidas, pues hace trabajo ideológico para convencerlas de que es responsabilidad individual o de su comunidad la situación de pobreza en la que se encuentran, para posteriormente ofrecerles una salida a su situación, a través del esfuerzo individual y la colaboración con capitalistas y gobierno, alejándolas de la posibilidad de influir de la política pública a través de la organización y la defensa de sus intereses.

El desarrollo de capacidades va de la mano con la inclusión comunitaria, dado que es la vía por la cual se finca en el esfuerzo individual la solución a la precariedad en la salud, la alimentación y la educación. Las desconecta de la situación económica y social para ponerlas en el plano del manejo técnico y desarrollo de habilidades.

La negación del asistencialismo es la herramienta mediante la cual el gobierno se deslinda de responsabilidades respecto a las personas en pobreza, dado que se coloca en un plano de igualdad con la población, para argumentar que no tiene posibilidades de cambiar las

circunstancias que hacen que las personas no puedan resolver su vida, niega que tenga la posibilidad de dirigir recursos para que las personas puedan hacer efectivos sus llamados derechos sociales, que son los de alimentación, salud, educación y protección social.

La desconcentración es otro elemento que diluye la responsabilidad gubernamental respecto a la situación de la pobreza, lo que hace es dividir esa responsabilidad, primero, entre los diferentes niveles de gobierno, sin claridad de tareas o grados de injerencia, y, por último, entre la población desprovista de recursos, la cual termina asumiendo la responsabilidad de las circunstancias macro sin tener posibilidad de cambiarlas en lo inmediato.

Los programas sociales funcionales al modo de producción capitalista son aquellos que logran que este modo de producción se desarrolle a plenitud y logran quitarle posibles obstáculos. Como señalan Svampa (2007) Salgado-Hernández, Martínez y Meireles (2017), generan en las personas en pobreza una “sensación de bienestar”. Ese puede ser el objetivo del programa, el problema es que el programa social y sus mecanismos no están aislados de la política general de la forma que en su momento toma el modo de producción capitalista, que en el caso de la investigación es la forma neoliberal, caracterizada contradictoriamente por una concentración monopólica y una exacerbación de la libre competencia. El programa social puede realizar transferencias monetarias, en especie o subsidios, pero si la política general, privatiza al por mayor, privilegia a pocas personas que concentran la riqueza.

En el modelo neoliberal, la privatización y la concentración no permiten que el gobierno promueva sectores productivos para que las personas puedan emplearse, desplazando de los derechos sociales y de las posibilidades mínimas de satisfacción de necesidades cada vez a un mayor número de personas, por lo tanto, los mecanismos diseñados para la contención y reproducción no funcionan, y el programa no funciona, esto es lo que pasó con los programas diseñados bajo el modelo neoliberal, no fueron funcionales a largo plazo, sólo en lo inmediato, por eso su horizonte acabó a los 27 años, a pesar de haberse convertido en paradigma.

En México, la forma neoliberal del modo de producción capitalista se impuso cuando el país aún no tenía un desarrollo que lo pusiera en términos de igualdad con el resto de naciones para incluirse en la competencia, lo que resultó en una utilización del país como proveedor de materia prima de extracción directa y vendedor de fuerza de trabajo con un precio por debajo

del valor de las mercancías necesarias para la reproducción de la vida, lo que comúnmente se expresa como “bajos salarios”.

La baja salarial se manifiesta en la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, pues desde 1976 (año del siglo XX en que alcanzó su máximo histórico) hasta 2018 este disminuyó su capacidad en tres cuartas partes, así como el salario real cayó en 2017 un 60%; aunado a que en el periodo del neoliberalismo más de dos tercios de los trabajadores en el país apenas recibían hasta tres salarios mínimos, insuficientes para adquirir la canasta básica (Álvarez, 2018).

Por otro lado, el empleo dejó de ser suficiente para la población en posibilidades de vender su fuerza de trabajo, dejando a masas empobrecidas, ya fuera por el poco ingreso para comprar las mercancías necesarias o porque ni siquiera podían integrarse a la producción, ahí es donde emergen los programas sociales analizados, focalizados en las capas de población en mayor pobreza, como compensación. Como ejemplo se puede tomar el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) donde anualmente se abrieron en promedio menos de un millón anual de empleos, de los cuales sólo 4.2% fueron industriales y el 82% en servicios y comercio; mientras tanto, en ese mismo periodo se perdieron 1.87 millones de empleos de más de tres y de más de cinco salarios mínimos (Álvarez, 2018).

No existe una teoría dentro de la disciplina de la política pública para estudiar los programas sociales, sin embargo, es posible la construcción de una a partir de los elementos que se pueden extraer de la historia de la política social, de la beneficencia y de la preocupación por los pobres, pues ahí se guarda la esencia del programa social, independientemente de la forma que tome el modo de producción capitalista, esa esencia es garantizar la reproducción del modo de producción y contener posibles atentados contra la estabilidad de éste, eso se puede comprobar desde la creación del “derecho de pobres” en la época isabelina, pasando por la atención a los obreros en el falansterio de Fourier para aumentar la productividad, hasta el PRONASOL con la promoción de actividades productivas desde las comunidades para generar valor y privatizar las ganancias.

Al estudiar directamente los programas sociales y su regulación en México en el periodo 1988-2018, se encontró una importante relación entre PRONASOL, el gobierno de Ernesto Zedillo y la reforma constitucional al Artículo 27, el cual establece la propiedad de la nación

sobre la tierra, esto tiene que ver con la extinción del ejido y lo que en los objetivos del PRONASOL está estipulado como la “modernización del campo”.

En 1992 se reformó el mencionado artículo 27 para que la propiedad colectiva en forma de ejido fuera parcelada y la gran extensión de tierra tuviera pequeñas porciones con dueños individuales, el PRONASOL en sus objetivos respecto a la productividad en el ámbito rural promueve la diversificación de cultivos para la exportación y la asesoría a los campesinos para cultivar lo que en el mercado internacional se está demandando y así ser competitivos. La reforma al 27 constitucional, quitó las barreras jurídicas y sociales para la especulación agrícola y la venta de tierras, pues ahora, el antes campesino ejidatario, se enfrenta como productor individual al mercado internacional o como vendedor de su tierra, sin necesidad de consultar de manera asamblearia, de esa manera está más cercano de proletarizarse que de poder hacerse capitalista, mantenerse como pequeño productor o terrateniente.

El Gobierno de Ernesto Zedillo en el PND 1995-2000 establece también que hará efectiva la reforma al artículo 27 a través de la incorporación de ejidos a los programas necesarios para regular los derechos agrarios. Contrastantemente, desregulará la administración para eliminar lo que se consideran “trámites innecesarios”.

Por último, queda para la reflexión qué está sucediendo en la actualidad con los programas sociales del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, el cual ha marcado una distancia discursiva del neoliberalismo y promueve desde su estrategia de comunicación la universalidad en los programas, sin embargo, en ellos se establecen condiciones de focalización y también de inclusión comunitaria, tal cual se ha identificado en la etapa de predominancia neoliberal estudiada en esta tesis.

ABREVIATURAS Y SIGLAS USADAS

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

BM. Banco Mundial

CONASUPO. Comisión Nacional de Subsistencia Populares

COPLAMAR. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

FMI. Fondo Monetario Internacional

OPORTUNIDADES. Programa Nacional Oportunidades

PIDER. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

PROGRESA. Programa de Educación Salud y Alimentación

PRONADRI. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral

PRONASOL. Programa Nacional de Solidaridad

PROSPERA. Programa de Inclusión Social Prospera

SAM. Sistema Alimentario Mexicano

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- Ackerley, M. I. (2008, enero). Socialismo Utópico, la crítica de C. Marx y F. Engels. Su vigencia en el siglo XXI. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 16, 151-162.
- Actis, E. (2008). BIENESTAR SOCIAL: Un análisis teórico y metodológico como base para la medición de la dinámica histórica en la Argentina. XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires.
- Aguilar, L. (2007, octubre). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Aguilar, L. F. (2010). Política Pública. Siglo XXI.
- Álvarez, A. (2018). Cómo el neoliberalismo enjauló a México. El contexto de los siglos XX y XXI y la alternativa de un ecosocialismo democrático. (1a ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Álvarez, L., & Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 233, Article 233.
- Ameigeiras, A. (2006). El abordaje etnográfico en la investigación social. En *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Arango, R. (2015). Capítulo 47. Derechos sociales. En *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (Vol. 2, pp. 1677-1711). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Ayala, Ó. R. (2005). Consideraciones históricas y algunas teorías acerca de la naturaleza de la creatividad. En *Desarrollo de la Creatividad* (2a ed., pp. 29-32). Fondo Editorial FACHSE.
- Banco Mundial (BM). (2023, febrero 9). Se registra una disminución notable de la pobreza mundial, pero persisten grandes desafíos [Text/HTML]. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/17/remarkable-declines-in-global-poverty-but-major-challenges-remain>
- Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. *Estudios Sociológicos*, XV (45), Article 45.
- Barroso, M., & Castro, N. (2010, mayo). Estado del bienestar y crisis económica: Una revisión bibliográfica. XII Reunión de Economía Mundial «Camino para superar la crisis global», Huelva, España.
- Beveridge, W. H. (2008). Plan Beveridge. Conferencia Interamericana de Seguridad Social/Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

- Beyer, H. (1995). Selección de Escritos Políticos y Económicos de Milton Friedman. Estudios Públicos, 60, Article 60.
- Bohórquez, E. (2014). El principal enemigo de una política social es que no esté institucionalizada. Cámara, 33, Article 33.
- Boltvinik, J., & Damián, A. (2020). Medición de la pobreza de México: Análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina. Naciones Unidas.
- Bonavena, P. A. (2016). Saint Simon entre la guerra y la paz. 28.
- Bordieu, P. (2002). El Oficio del Sociólogo. Siglo XXI Editores.
- Borojov, D. B. (2009). Capítulo V. El Nacionalismo del Proletariado Judío. En Nuestra Plataforma. Observatorio de Conflictos.
- Botticelli, S. (2018, junio). Dos Concepciones Liberales del Estado: Adam Smith y Friederich Hayek. Praxis Filosófica. Nueva Serie., 46, 61-87.
- Bracamonte, E. (2002, marzo). Política, estado y gobierno. Revista ciencia y cultura, 10, 73-78.
- Brand, P. (2009). La Ciudad Latinoamericana en el Siglo XXI. Globalización. Neoliberalismo. Planeación. Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano-Regional.
- Cadena-Roa, J. (2016, marzo). Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014. Análisis, 1, Article 1.
- Cámara. (2014). Programas Sociales. Recuento de sus principales aspectos. Cámara, 33, 3-8.
- Campa, M. F. (2008, junio 3). Séptimo Foro Reforma Energética. Exploración, Explotación y Restitución de Reservas Petroleras. Séptimo Foro Reforma Energética, México D.F.
- Capó, J., & Gómez, F. (2006, febrero). Pleno empleo: Concepto y estimaciones para las regiones españolas. Revista de Economía Laboral, 3(1), 1-13.
- Cárdenas, J. (2017). Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Carmona, D. (2022). Ernesto Zedillo Ponce de León asume la presidencia de la República para el periodo 1994-2000. Memoria Política de México.
<https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/01121994.html>
- Carrillo, I. (2017). Rebeldía y desobediencia (reflexiones jurídico-políticas). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Castellanos, L. (2007). México Armado (1943-1981). Ediciones Era.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (s. f.). Evolución del Gasto Público Por Ramos 1980-2007. (Actualizado con el Presupuesto de la Federación 2007). Cámara de Diputados. H Congreso de la Unión. México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2003). EVOLUCIÓN Y ESTADÍSTICAS DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO, 1980-2002 RESULTADOS DE LA CUENTA PÚBLICA. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. México.
- Centro de Estudios Públicos. (1992). El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Centro de Estudios Públicos.
- Ceña, F. (1977). La controversia «Crecimiento-Bienestar» en la literatura económica. *Revista de Estudios Agrosociales*, 98, 129-144.
- CEPAL. (1998). Gestión de Programas Sociales en América Latina. Naciones Unidas. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2016). Productividad y Brechas Estructurales en México. Naciones Unidas.
- Chávez, Y., & Falla, U. (2004, diciembre). Realidades y falacias de la reconstrucción del tejido social en población desplazada. *Tabula Rasa*, 2, 169-187.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. (2014). Catálogo Universal de Servicios de Salud CAUSES 2014.
- CONEVAL. (2023, febrero 1). Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-1990-2018. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. (1994). El Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México: Un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). 413.
- Constitución Soviética de 1936. (2005). Marxists Internet Archive.
- Coquis, F. J. (2015). Sistema Nacional de Planeación. En *La Constitución y el derecho administrativo* (pp. 187-206). Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Cordera, R., & Lomelí, L. (1999). Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México para la Oficina Regional de la FAO para América Latina. UNAM.
- Daher, M., Jaramillo, A., & Rosati, A. (2020, octubre). Avances en la evaluación integral: Aportes para programas sociales de intervención en pobreza en organizaciones no gubernamentales. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 84-98.
- Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología. CLACSO.

- De La Madrid, M. (1987). DECRETO del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Diario Oficial de la Federación.
- De La Madrid, Mi. (1982). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1983. Diario Oficial de la Federación.
- Dieterlen, P. (1988). Paternalismo y Estado de Bienestar. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 5, 175-194.
- Draibe, S. (1994, septiembre). Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. (N.º 134). 34(134), Article 134.
- Engels, F. (2006). El Origen de La Familia La Propiedad Privada y el Estado. Fundación Federico Engels.
- Engels, F. (2010). El Origen de la Familia La Propiedad Privada y el Estado. Diario Público.
- Ermakova, A., & Ratnikov, V. (1986). ¿Qué son las clases y la lucha de clases? *Progreso*.
- Farge, C. (2007). El Estado de Bienestar. *Enfoques*, XIX (1-2), Article 1-2.
- Fernández, S. (2007). Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado liberal. *LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas.*, 1, 12-30.
- Fernández-Miranda, A. (2003, diciembre). El Estado Social. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 139-180.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Fox, V. (2002, marzo 6). DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. Diario Oficial de la Federación.
- Fuentes, M. L. (1998). La asistencia social en México: Historia y perspectivas. Ediciones del milenio.
- García, D. (2011). El Estado social re-visitado. *Pensamiento Constitucional*, 15, 193-209.
- Geertz, C. (1994). Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas. (1a ed.). Paidós.
- Gilly, A. (1994). La Revolución Interrumpida. Ediciones Era.
- Glockner, F. (2007). Memoria Roja. Historia de la Guerrilla en México (1943-1968). Ediciones B.
- Glockner, F. (2019). Los años heridos. La historia de la guerrilla en México 1968-1985. Planeta.

- Gómez, C., & León, E. A. de. (2014). Método Comparativo. En Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales. (pp. 223-251). Tirant Humanidades.
- González, M., & Triano, M. (2019). De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas ¿Avance o retroceso? En El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación (pp. 361-392). CONEVAL.
- Guerrero, O. (Director). (2021, mayo 12). La Administración Pública y las políticas públicas: Sus relaciones e influencia mutua (conferencia). Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico-BUAP.
- Gutiérrez, S. R. (1988). Introducción a la lógica (23a ed.). Esfinge S.A. de C.V.
- Hacking, I. (2013). Ensayo preliminar. En La Estructura de las Revoluciones Científicas (4a ed., pp. 9-52). Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2007). Breve Historia del Neoliberalismo. Akal S.A.
- Hayek, F. (1997). El Uso del Conocimiento en la Sociedad. *Reis*, 80, Article 80.
- Hernández, E. (1992, abril). La pobreza en México. *Comercio Exterior*, 42(4), 402-411.
- Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio Janeth, & Yaschine, I. (2019). El PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA, a 20 años de su creación. CONEVAL.
- Herrera, F. (2009, junio). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal. *Estudios Sociales*, 17(33), Article 33.
- Knight, A. (2008). Lázaro Cárdenas. En *Gobernantes mexicanos II: 1911-2000* (pp. 179-209). Fondo de Cultura Económica.
- Kosik, K. (1965). Dialéctica de lo concreto. (Estudio sobre los problemas del hombre y del mundo). Grijalbo.
- Kuhn, T. S. (1982). La Tensión Esencial. Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, T. S. (2013). La Estructura de las Revoluciones Científicas. (4a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Lenin, V. I. U. (1997). El Estado y la Revolución. Fundación Federico Engels.
- Locke, J. (1999). Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil.
- Lofredo, J. (2004). La lucha armada contra sí misma. La guerrilla mexicana (1995-2003). *Bajo el Volcán*, 4(8), 61-81.
- López Limón, A. G. (2000). Autoritarismo y Cambio Político: Historia de las Organizaciones Político-Militares en México (1945-1965) [Licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México.

- López, R. (2014). Caracterización de la Política Social en México: Limitaciones y Retos. *Revista Eleuthera*, 11, Article 11.
- Madrid, R. M., & Ladrón de Guevara, R. (2013). Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. *Ciencia Administrativa*, 2, 26-36.
- Mallimaci, F., & Giménez, V. (2006). Historia de vida y métodos biográficos. En *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Manzanares, J. L. (2013). Programas Sociales: Transferencias Públicas y Privadas en México en relación con la equidad de la pobreza, 2006-2010. *Economía: Teoría y Práctica*, 39, 59-87.
- Martínez, Ó., Salgado, Y., & Meireles, M. (2019, agosto). Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: La experiencia mexicana. *ECONOMÍAunam*, 16(47), Article 47.
- Martínez, S. A. P. (s. f.). La protección social en la época liberal: De la beneficencia a la previsión social (1820-1908). *Áreas*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 37, 108-126.
- Marx, C. (1977). *Crítica del Programa de Gotha*. Progreso.
- Marx, C. (1999). *El capital: Crítica de la economía política* (W. Roces, Trad.; 3a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K., & Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista*. En P. Ribas (Trad.), *Manifiesto Comunista* (2a ed., pp. 45-131). Alianza Editorial.
- Mendizabal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En *Estrategias de Investigación cualitativa*. Gedisa.
- Mendoza, J. C. (2014). *Cien años de Política Exterior Mexicana*. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. (2a ed.). Instituto Nacional de Estudios Históricos (INHERM)/Grupo Editorial Cenzontle.
- Menéndez, E. L. (1998). Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado. *Cuadernos Médico Sociales*, 73, 5-22.
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. (1a ed.). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- México—Población 2012 | Datosmacro.com. (2012).
<https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/mexico?anio=2012>
- Miguélez, F., & Prieto, C. (2001). Crisis del empleo y cohesión social. *Cuadernos Relaciones Laborales*, 19, 223-240.
- Montemayor, C. (1998). Prólogo. En *Violencia en Guerrero* (pp. 7-11). La Jornada Ediciones.
- Montes de Oca, E. (2001). La Evangelización de la Nueva España. *La Colmena: Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México*, 46-52(30), Article 30.

- Muraviova. (1955, diciembre). La Asistencia Social en la URSS a las personas que han perdido su capacidad de trabajo. *Seguridad Social. Revista de la AISS y dela CISS*, 18, Article 18.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Oikón, V., & García, M. E. (s. f.). Introducción. En *Movimientos armados en México, siglo XX* (Vol. 1, pp. 13-28). El Colegio de Michoacán, Centro de Investigaciones (CIESAS)y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Oikón, V., & García, M. E. (2006). *Movimientos Armados en México, siglo XX* (Vol. 1-3). El Colegio de Michoacán, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Olvera, D. (2019, febrero 27). Las empresas públicas (63%) que remató Carlos Salinas hicieron a 23 familias súper ricas hasta hoy. *SinEmbargo MX*. <https://www.sinembargo.mx/27-02-2019/3541993>
- Ontiveros, G. (2005). El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994. Eumed.net. www.eumed.net/libros/2005/gor/
- Ordóñez, G. (2003, diciembre). La participación social organizada en la lucha contra la pobreza: La experiencia del PRONASOL en tres estados del norte de México. *Estudios Fronterizos*, 4(8), 105-128.
- Ordoñez, G. (2012). El régimen de Bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *POLIS* 2012, 8(1), Article 1.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Owen, R. (1961). *Nueva Visión de la sociedad* (Selección). Oficina de Publicaciones de Estudios Generales. Universidad de Puerto Rico.
- Peña, E. (2014a, septiembre 5). Decreto por el que se crea la Coordinación de PROSPERA Programa de Inclusión Social. *Diario Oficial de la Federación*.
- Peña, E. (2014b, septiembre 5). DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. *Diario Oficial de la Federación*.
- Pérez, G. (s. f.). Inclusión Social. Recuperado 14 de mayo de 2022, de <http://www.andaluciasolidaria.org/que-hacemos/inclusion-social>
- Picazzo, E., Gutiérrez, E., Infante, J. M., & Cantú, P. C. (2011). La teoría del desarrollo humano y sustentable: Hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. *Estudios Sociales*, 19(37), 254-279.
- Piña, E., & Hernández, I. (2010, diciembre). Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana. *Economía y Sociedad*, XIV (26), Article 26.

- Poder Ejecutivo Federal. (1989a, mayo 31). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, 7-78; 3-73.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989b, mayo 31). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, 7-78; 3-73.
- Prebisch, R. (1986, diciembre). El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Ramió, C. (2018, octubre). Inteligencia artificial, robótica y Modelos de Administración Pública. *Reforma y Democracia*, 72, Article 72.
- Ramírez, B. (2016). Pobreza: Microcrédito y programas sociales en México. En *El desarrollo regional frente al cambio ambiental global y la transición hacia la sustentabilidad*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C, México. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.iiec.unam.mx/3378/>
- Revista Legislativa Cámara. (2013). Programas Sociales. Recuento de sus principales aspectos. *Cámara*, 33, 03-08.
- Roemer, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, 18, 71-87.
- Rojas, C. (1992, mayo). El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 42(5), 440-448.
- Romero, M. E. (2016). Los orígenes del neoliberalismo en México. *La Escuela Austriaca*. Fondo de Cultura Económica.
- Rubio, M. J. (1991). La formación del Estado Social. Universidad nacional de Educación a Distancia.
- Salgado-Hernández, Y., Martínez, O., & Meireles, M. (2018, marzo). Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: Un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México). *Panorama Económico*, 26(1).
- Salinas, C. (1994). SEXTO INFORME DE GOBIERNO, CARLOS SALINAS DE GORTARI. Diario Oficial de la Federación.
- Salinas, C. (1988a, diciembre). Discurso de toma de posesión. *Comercio Exterior*, 1137-1144.
- Salinas, C. (1988b, diciembre 6). ACUERDO por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan. Diario Oficial de la Federación.
- Salinas, C. (1989, noviembre). Primer Informe de Gobierno. *Comercio Exterior*, 931-946.
- Salinas, C. (1990, noviembre). Segundo Informe de Gobierno. *Comercio Exterior*, 1098-1113.
- Santos, M. (2003). Robert Owen empresario. *Revista Empresa y Humanismo*, VI (1), 179-198.

- Secretaría de Desarrollo Social. (2000). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (Continúa en la Sexta Sección). Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2013). Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: Documento de Trabajo. Versión 1.1.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (1999, febrero 26). Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2002, marzo 15). ACUERDO que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002. Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2014, diciembre 16). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023, mayo 12). Cuenta Pública | Inicio. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>
- SEDESOL. (2014). Hecho Con Solidaridad. Bases del Programa Salinista. Cámara, 33, 59-63.
- Sen, A. (1983, diciembre). Los bienes y la gente. Comercio Exterior, 33(12), 1115-1123.
- Sistema de Información Legislativa. (2020). Estado. En Glosario. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>
- Sojo, A. (1990, agosto). Naturaleza y selectividad de la política social. Revista de la CEPAL, 41, 183-199.
- Sotelo, I. (2010). El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive. Trotta.
- Spicker, P., Álvarez, S., & Gordon, D. (2009). Pobreza. Un glosario internacional. (1a ed.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Suárez, F. (1989). Problemas Sociales y Problemas de Programas Sociales Masivos. Centro Interamericano para el Desarrollo Social-OEA.
- Székely, M. (2005, diciembre). Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004. El Trimestre Económico, LXXII (4) (288), 913-931.
- Székely, M., & Ortega, A. (2014, marzo). Pobreza Alimentaria y Desarrollo en México. El Trimestre Económico, LXXXI (1) (321), Article 321.
- Urquijo, M. J. (2014, diciembre). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. EDETANIA, 46, 63-80.
- Valencia, M. (2005, diciembre). El capital humano, otro activo de su empresa. Entramado, 1(2), 20-33.

- van Klaveren, A. S. (1984). Las nuevas formas de concertación política en América Latina. *Estudios Internacionales*, 17(68), 513-536.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Vergara, J. (2015). *Mercado y Sociedad. La utopía política de Friederich Hayek*. CLACSO.
- Wilson, W. (1999). *El Estudio de la Administración*. En *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Yaschine, I. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 31-65). CONEVAL.
- Zedillo, E. (1996). PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997. *Diario Oficial de la Federación*.
- Zedillo, E. (2006). *Informes Presidenciales Ernesto Zedillo Ponce de León*. Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Zedillo, E. (1997, agosto 8). DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*.
- Zibechi, R. (2010). *Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. La Vaca Editora.
- Ziccardi, A. (2008, diciembre). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 58, 127-139

ANEXO

Presencia anual por entidad federativa de movimientos armados revolucionarios en México 1988-2018

Presencia anual por entidad federativa de movimientos armados revolucionarios en México 1988-2018															
AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESTADO															
Aguascalientes															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
Baja California									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)						
Total Estatal									1						
Comunicación reciente									1						
Baja California Sur															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
Campeche															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012					
ESTADO															
Aguascalientes		●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional												
Total Estatal		1	1												
Comunicación reciente															
Baja California															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
Baja California Sur															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
Campeche															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad							
ESTADO															
Aguascalientes															
Total Estatal						2	1								
Comunicación reciente						0									
Baja California															
Total Estatal						1	1								
Comunicación reciente						1									
Baja California Sur						0	0								
Total Estatal						0									
Comunicación reciente						0									
Campeche						0	0								
Total Estatal						0									
Comunicación reciente						0									

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Chiapas	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)	●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] ●Ejército Revolucionario Insurgente Popular
Total Estatal	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3
Comunicación reciente							1		1				
Chihuahua													
Total Estatal													
Comunicación reciente													
Ciudad de México	●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo		●Unidad Obrerapopular Independiente				●Comando Fuerzas Revolucionarias del Pueblo	●Comandos Revolucionarios de México (CRM)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón
Total Estatal	1		1				1	1	2	2	3	4	3
Comunicación reciente			1				1	1	1		1	1	

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Chiapas	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]. ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]
Total Estatal	2	2	3	2	2	2	2
Comunicación reciente							
Chihuahua			●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional		
Total Estatal			1	1	1		
Comunicación reciente			1				
Ciudad de México	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Ejército Socialista Insurgente (ESI) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón
Total Estatal	4	3	3	2	2	2	2
Comunicación reciente	1						

AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiapas	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército ●Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]
Total Estatal	2	2	2	2	2	2	2	2
Comunicación reciente								
Chihuahua								
Total Estatal								
Comunicación reciente								
Ciudad de México	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Frente de Salvación de Tenochtitlan ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Frente de Salvación de Tenochtitlan ●Milicias Insurgentes Ricardo Flores magón	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)
Total Estatal	2	2	2	2	3	3	1	1
Comunicación reciente					1			

AÑO	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Chiapas	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército •Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] Ejército •Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]		
Total Estatal	2	2	2	56	5
Comunicación reciente				2	
Chihuahua					
Total Estatal				3	1
Comunicación reciente				1	
Ciudad de México	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)		
Total Estatal	2	1	1	56	5
Comunicación reciente				8	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coahuila									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)				
Total Estatal									1				
Comunicación reciente									1				
Colima													
Total Estatal													
Comunicación reciente													
Durango									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)				
Total Estatal									1				
Comunicación reciente													
Estado de México	●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo			Frente Nacional Democrático Popular									
Total Estatal	1												
Comunicación reciente													
Guanajuato	●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo												
Total Estatal	1												
Comunicación reciente													
AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
Coahuila													
Total Estatal													
Comunicación reciente													
Colima													
Total Estatal													
Comunicación reciente													
Durango			●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional								
Total Estatal			1	1	1								
Comunicación reciente													
Estado de México			●Comando México Bárbaro (CMB) .	●Comando México Bárbaro (CMB) .	●Comando Revolucionario del Trabajo México Bárbaro	●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón ●Comando Revolucionario del Trabajo México Bárbaro	●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón ●Comando Revolucionario del Trabajo México Bárbaro	●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón	●Milicias Insurgentes-Ricardo Flores Magón				
Total Estatal			1	1	1	2	2	1	1				
Comunicación reciente			1										
Guanajuato							●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]						
Total Estatal							1						
Comunicación reciente													

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Coahuila			●Comando Resistencia Urbana Saltillo	●Comando Resistencia Urbana Saltillo	●Comando Resistencia Urbana Saltillo	●Comando Resistencia Urbana Saltillo				
Total Estatal			1	1	1	1			5	2
Comunicación reciente			1						2	
Colima										
Total Estatal									0	0
Comunicación reciente									0	
Durango										
Total Estatal									4	2
Comunicación reciente									0	
Estado de México						●Fuerzas Unidad Revolucionarias Escudo Nacional				
Total Estatal						1			11	4
Comunicación reciente						1			2	
Guanajuato										
Total Estatal									2	2
Comunicación reciente									0	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Guererro	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]. (Previo a Ejército Popular Revolucionario [EPR])	●Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Partido de los Pobres[PROCUP-PDLP]. (Previo a Ejército Popular Revolucionario [EPR]) ●Brigada Campesina de Ajustamiento (Previo EPR)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Ejército Justiciero del Pueblo Indefenso (EJPI) ●Frente Armado de Liberación de los Pueblos Marginados de Guerrero (FALPMG) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.(ERPI)	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CJ28) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.(ERPI)	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Tendencia Democrática Revolucionaria [TDR] ●Comando Clandestino [Campesino]*Insurgente [CCI] ●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CJ28) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.(ERPI) ●Tendencia Democrática Revolucionaria [TDR] .	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CJ28). ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.(ERPI) ●Tendencia Democrática Revolucionaria [TDR] .	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CJ28) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente.(ERPI) ●Tendencia Democrática Revolucionaria [TDR] .
Total Estatal	1	1	1	1	1	1	1	2	1	4	3	5	4	4
Comunicación reciente								1		3	1	2		
Hidalgo	●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo	●Frente Democrático Oriental de México Emiliano Zapata							●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]
Total Estatal	1	1							1	1	1	1	1	1
Comunicación reciente														

AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Guerrero	•Ejército Popular Revolucionario [EPR] •Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajustamiento (OR2-NDCA) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Ejército Popular del Pueblo Insurgente (ERPI) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres—Comando Justiciero 28 de Junio	•Ejército Popular Revolucionario [EPR] •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajustamiento. •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres—Comando Justiciero 28 de Junio	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajustamiento.	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos •Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajustamiento. •Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CRP-LPEP) •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio •Organización Revolucionaria 2 de Diciembre-Nueva Brigada Campesina de Ajustamiento •Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CPR-LPEP) •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Brigadas de Insurgencia Revolucionaria (BRI) •Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CPR-LPEP) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio, CCRP-CJ28J •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) •Ejército Armado del Pueblo	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CPR-LPEP) •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio •Ejército Armado del Pueblo	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Comando Popular Revolucionario 'La Patria es Primero' (CPR-LPEP) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) •Ejército Armado del Pueblo	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) •Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CCRP-CJ28J) •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) •Ejército Armado del Pueblo •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)
Total Estatal	5	6	6	8	9	9	8	8	7
Comunicación reciente	1			1	1	7			
Hidalgo	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Comando Popular Clandestino (CPC)*	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] •Comando Popular Clandestino (CPC)* •Frente Insurgentes de Resistencia Popular (FIRP)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]
Total Estatal	1	1	1	2	3	1	1	1	1
Comunicación reciente				1	2				

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Guerrero	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP) ●Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) ●Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres – Comando Justiciero 28 de Junio, (CCRP-CJ28J) ●Ejército Armado del Pueblo ●Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Movimiento Armado Revolucionario, Ricardo Flores Magón ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP). ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) ●Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo (FAR-LP) ●Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo (FAR-LP) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) ●Milicias Populares ¡Basta ya! ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Milicias Populares ¡Basta ya! ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo (FAR-LP) ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional ●Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR] ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]		
Total Estatal	7	6	5	6	4	3	2	1	130	18
Comunicación reciente			1	1					19	
Hidalgo	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario [PDPR-EPR]		
Total Estatal	1	1	1	1	1	1	1	1	28	4
Comunicación reciente									3	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Jalisco										●Frente Amplio por la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional (FAC-MLN)					
Total Estatal										1					
Comunicación reciente										1					
Michoacán	●Comando Morelos	●Comando Morelos	●Comando Morelos	●Comando Morelos	●Comando Morelos	●Comando Morelos				●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]
Total Estatal	1	1	1	1	1	1				1	1	1	1	1	1
Comunicación reciente															
Morelos								●Comandos Revolucionarios de México (CRM)						●Ejército Socialista Insurgente (ESI)	
Total Estatal								1						1	
Comunicación reciente								1						1	
Nayarit															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010							
Jalisco		●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional												
Total Estatal		1	1												
Comunicación reciente															
Michoacán	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]							
Total Estatal	2	1	1	1	1	1	1	1							
Comunicación reciente															
Morelos		●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo	●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo	●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo	●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo	●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo	●Comando Jaramillista Morelense 23 de Mayo								
Total Estatal		1	1	1	1	1	1								
Comunicación reciente		1													
Nayarit		●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional												
Total Estatal		1	1												
Comunicación reciente															

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Jalisco										
Total Estatal									3	2
Comunicación reciente									1	
Michoacán	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	●Ejército Popular Revolucionario [EPR] ●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional	●Ejército Popular Revolucionario [EPR]	Ejército Popular Revolucionario [EPR]		
Total Estatal	1	1	1	1	1	2	1		29	3
Comunicación reciente									0	
Morelos						●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional				
Total Estatal						1			9	4
Comunicación reciente									3	
Nayarit										
Total Estatal									2	1
Comunicación reciente									0	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nuevo León														
Total Estatal														
Comunicación reciente														
Oaxaca								●Ejército Clandestino Indígena de Liberación Nacional	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR). ●Ejército Revolucionario del Sureste (ERS)
Total Estatal								1	1	1	1	1	1	2
Comunicación reciente								1						
Puebla	●Organización Revolucionaria Armada del Pueblo										●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)		●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	
Total Estatal	1										1		1	
Comunicación reciente														
Querétaro														
Total Estatal														
Comunicación reciente														

AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nuevo León										
Total Estatal										
Comunicación reciente										
Oaxaca	•Ejército Popular Revolucionario (EPR).	•Ejército Popular Revolucionario (EPR). •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	•Ejército Popular Revolucionario (EPR)	•Ejército Popular Revolucionario (EPR).	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Movimiento Armado Revolucionario-Frente Revolucionario Patriótico Nacional •Colectivo Revolucionario Francisco Javier Mina •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Organización Insurgente-1° de Mayo (OI-1° M) •Brigada de Ajustamiento-2 de Diciembre (BA-2D) •Brigadas Populares de Liberación (BPL) •Comando Magonista de Liberación (CML) •Organización Revolucionaria Armada del Pueblo de Oaxaca (ORAPO)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Comando Magonista de Liberación (CML) •Brigada Popular Revolucionaria del Sur •Colectivo Revolucionario-Francisco Javier Mina •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Organización Insurgente-1° de Mayo (OI-1° M) •Brigada de Ajustamiento-2 de Diciembre (BA-2D) •Brigadas Populares de Liberación (BPL)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Organización Insurgente 1° de Mayo (OI-1M) •Comando Magonista de Liberación (CML) •Brigada Popular Revolucionaria del Sur •Colectivo Revolucionario-Francisco Javier Mina •Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP) •Brigada de Ajustamiento-2 de Diciembre (BA-2D) •Brigadas Populares de Liberación (BPL)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Organización Insurgente 1° de Mayo (OI-1M) •Brigada de Ajustamiento 2 de Diciembre (BA-2D) •Brigada Popular Revolucionaria del Sur	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Brigada Popular Revolucionaria del Sur •Organización Insurgente 1° de Mayo (OI-1M) •Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) •Brigada de Ajustamiento 2 de Diciembre (BA-2D)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)
Total Estatal	1	2	1	1	9	8	8	4	5	2
Comunicación reciente					6	1				
Puebla		• Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)		•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)
Total Estatal		1		1	1	1	1	1	1	1
Comunicación reciente										
Querétaro										
Total Estatal										
Comunicación reciente										

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Nuevo León									
Total Estatal								0	0
Comunicación reciente								0	
Oaxaca	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP).	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP)	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) ●Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo	●Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR)		
Total Estatal	2	2	2	2	2	2	1	62	16
Comunicación reciente								8	
Puebla									
Total Estatal								11	2
Comunicación reciente								0	
Querétaro									
Total Estatal								0	0
Comunicación reciente								0	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quintana Roo															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
San Luis Potosí									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)						
Total Estatal									1						
Comunicación reciente									1						
Sinaloa									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)						
Total Estatal									1						
Comunicación reciente															
Sonora									●Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP)						
Total Estatal									1						
Comunicación reciente															
Tabasco									●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)
Total Estatal									1	1	1	1	1	1	1
Comunicación reciente															
AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010							
Quintana Roo															
Total Estatal															
Comunicación reciente															
San Luis Potosí			●Comando Popular Clandestino*												
Total Estatal			1												
Comunicación reciente															
Sinaloa	●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional												
Total Estatal	1	1	1												
Comunicación reciente															
Sonora		●Ejército de Reconstrucción Regional	●Ejército de Reconstrucción Regional												
Total Estatal		1	1												
Comunicación reciente															
Tabasco	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)							
Total Estatal	1	1	1	1	1	1	1	1							
Comunicación reciente															

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Quintana Roo										
Total Estatal									0	0
Comunicación reciente									0	
San Luis Potosí										
Total Estatal									2	2
Comunicación reciente									1	
Sinaloa										
Total Estatal									4	2
Comunicación reciente									0	
Sonora						●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional				
Total Estatal						1			4	3
Comunicación reciente									0	
Tabasco	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)	●Ejército Popular Revolucionario (EPR)		
Total Estatal	1	1	1	1	1	1	1	1	23	1
Comunicación reciente									0	

AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tamaulipas														
Total Estatal														
Comunicación reciente														
Tlaxcala	•Organización Revolucionaria Armada del Pueblo													
Total Estatal	1													
Comunicación reciente														
Veracruz		•Frente Demócratico Oriental de México Emiliano Zapata												
Total Estatal		1												
Comunicación reciente		1												
Yucatán														
Total Estatal														
Comunicación reciente														
Zacatecas														
Total Estatal														
Comunicación reciente														
Sin ubicación geográfica precisa	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina •Brigada Vicente Guerrero	•Comando Armado Francisco Villa •Grupo de Autodefensa Francisco Javier Mina •Brigada Genaro Vázquez Rojas •Brigada Vicente Guerrero	•Brigada Genaro Vázquez Rojas •Brigada Vicente Guerrero	•Brigada Genaro Vázquez Rojas •Brigada Vicente Guerrero			•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo
Total	2	2	2	2	3	4	2	2				1	1	1
Comunicación reciente					1	1						1		1
TOTAL INCIDENCIAS NACIONAL	11	7	6	5	6	7	5	8	14	13	13	16	16	17
RECIÉN COMUNICACIÓN NAL	0	1	1	0	1	1	2	4	5	4	2	4	0	3

AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tamaulipas										
Total Estatal										
Comunicación reciente										
Tlaxcala										
Total Estatal										
Comunicación reciente										
Veracruz				•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Comando Popular Clandestino*	•Partido Democrático Popular Revolucionario- Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Frente Insurgentes de Resistencia Popular (FIRP)	•Partido Democrático Popular Revolucionario-Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR) •Frente Insurgentes de Resistencia Popular (FIRP)				
Total Estatal				2	2	2				
Comunicación reciente										
Yucatán										
Total Estatal										
Comunicación reciente										
Zacatecas			•Ejército de Reconstrucción Regional	•Ejército de Reconstrucción Regional						
Total Estatal			1	1						
Comunicación reciente										
Sin ubicación geográfica precisa	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo •Comité de Resistencia Popular 'Viva Villa'	•Ejército Villista Revolucionario del Pueblo	•Convención Popular Insurgente	•Unidad Popular Revolucionaria Magonista UPRM	•Unidad Popular Revolucionaria Magonista UPRM	•Unidad Popular Revolucionaria Magonista (UPRM)	
Total	1	1	1	2	1	1	1	1	1	
Comunicación reciente				1		1	1			
TOTAL INCIDENCIAS NACIONAL	15	24	25	33	34	32	27	23	21	17
RECIENTE COMUNICACIÓN NAL.	1	2	1	3	9	9	1	0	0	0

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total de incidencias de movimientos armados por estado	Total de movimientos armados en la entidad
Tamaulipas									
Total Estatal								0	
Comunicación reciente								0	
Tlaxcala									
Total Estatal								1	1
Comunicación reciente								0	
Veracruz			●Ejército Revolucionario del Pueblo en Armas		●Fuerzas Unidas Revolucionarias Escudo Nacional				
Total Estatal			1		1			9	4
Comunicación reciente			1					2	
Yucatán									
Total Estatal								0	0
Comunicación reciente								0	
Zacatecas									
Total Estatal								2	1
Comunicación reciente								0	
Sin ubicación geográfica precisa	●Coordinación Revolucionaria Libertad ●Ejército Popular Magonista de Liberación Nacional (EPM-LN)	●Coordinación Revolucionaria Libertad ●Ejército Revolucionario del Pueblo	●Coordinación Revolucionaria Libertad ●Ejército Revolucionario del Pueblo						
Total	2	1	2					37	11
Comunicación reciente	2	1						10	
TOTAL INCIDENCIAS NACIONALES	18	17	18	13	18	10	7	496	
RECIÉN COMUNICACIÓN NAL.	3	3	2	0	1	0	0	63	

*Denunciado como grupo "contrainsurgente" por el EPR

** Primera aparición

Notas: Se considera **incidencia** a los años en que cada organización realizó comunicados reivindicando su presencia en alguna entidad federativa. La **Comunicación reciente** se considera al primer comunicado de un grupo armado.

Fuente: elaboración propia con información de Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA, 2021); México Armado. Laura Castellanos, 2007; La lucha armada contra sí misma. La Guerrilla mexicana (1995-2003). Jorge Lofredo, 2004.



Oficio No. SIEP – DEPD/173/2023

Asunto: **Autorización de impresión**

MTRO. ALDO QUIROZ ENCINAS

Doctorado en Economía Política del Desarrollo

P R E S E N T E.

Por este conducto reciba un cordial saludo, asimismo y de la manera más atenta hago de su conocimiento que se autoriza la impresión de su trabajo de TESIS titulado:

**EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A
LA POBREZA EN MÉXICO 1988-2018: DE PRONASOL A PROSPERA**

Toda vez que ha presentado la liberación del asesor de Tesis y la comisión revisora se ha pronunciado en el mismo sentido.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

Atentamente

"Pensar bien, para vivir mejor"

H. Puebla de Z, 27 de septiembre de 2023

Dr. Alberto Castañón Herrera

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado

c.c.p.- Archivo
D'ACH/cmtpp*





Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA.
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Aldo Quiroz Encinas

Titulada:

**“EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN
MÉXICO 1988-2018: DE PRONASOL A PROSPERA”**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a martes 27 de junio de 2023

**DRA. VANÍA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE
A S E S O R A**



BUAP

Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA.
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Aldo Quiroz Encinas

Titulada:

**“EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN
MÉXICO 1988-2018: DE PRONASOL A PROSPERA”**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a miércoles 28 de junio de 2023

**DR. LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA
REVISOR**



BUAP

Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA.
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Aldo Quiroz Encinas

Titulada:

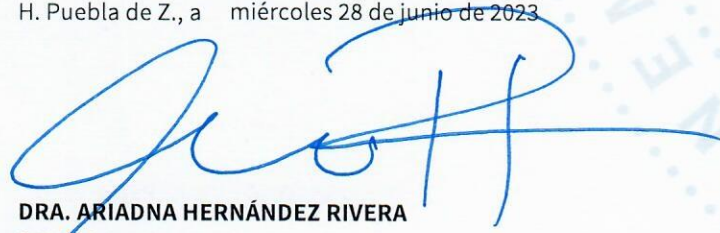
**“EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN
MÉXICO 1988-2018: DE PRONASOL A PROSPERA”**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a miércoles 28 de junio de 2023


**DRA. ARIADNA HERNÁNDEZ RIVERA
REVISORA**



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

DOCTORADO EN ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO

SE APRUEBA LA TESIS:

“EL PARADIGMA NEOLIBERAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE
COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO 1988-2018: DE PRONASOL A
PROSPERA”

DE LA ESTUDIANTE:
ALDO QUIROZ ENCINAS

VOTO REVISOR 1:

DR. ANTONIO MENDOZA
HERNÁNDEZ

VOTO REVISOR 2:

DRA. MONIKA RIBEIRO DE
FREITAS MEIRALES

VOTO REVISOR 3:

DR. EDUARDO VÁZQUEZ
TOVAR

VOTO REVISOR 4:

DR. LUIS AUGUSTO CHÁVEZ
MAZA

VOTO REVISOR 5:

DRA. ARIADNA HERNÁNDEZ
RIVERA