

Políticas públicas dirigidas a la disminución del rezago social

Dyana Berenice González Hernández

El Colegio de la Frontera Norte
ORCID: 0009-0002-5825-8509

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL SON PROBLEMAS PERSISTENTES en México, marcando una profunda división en el acceso a derechos fundamentales tales como la educación, la salud y una calidad de vida digna. A lo largo de las últimas tres décadas estas problemáticas estructurales han sido objeto de intervención a través de diversas políticas públicas que buscan mitigar sus efectos y, en el mejor de los casos, erradicarlas. Las desigualdades en México tienen raíces históricas y los distintos gobiernos han tratado de mitigarlas.

De acuerdo con Aguilar, en la agenda pública, los asuntos están “compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una oportunidad de elección”¹, por lo que la pobreza se incorporó a la agenda pública mexicana debido a su carácter de problema estructural y a la presión tanto nacional como internacional para atenderlo.

Dos programas que destacan en este esfuerzo son: PROSPERA, que estuvo vigente hasta 2019 y las Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ), implementadas a partir de ese mismo año. Ambos programas abordan los mismos problemas sociales: la pobreza, las desigualdades, la dificultad de las familias más vulnerables para garantizar la educación de sus hijos y, con ello, mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, sus diferencias en diseño e implementación reflejan visiones contrapuestas sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo y la superación de la pobreza.

Programa PROSPERA

El programa PROSPERA se remonta a los años noventa, un periodo marcado por crisis económicas y crecientes niveles de desigualdad. La narrativa dominante

¹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda pública*. México, Porrúa, 1993, p. 39.



de la época vinculó la pobreza con la falta de acceso a servicios básicos y la ausencia de capacidades humanas para el desarrollo. Esto llevó a los formuladores de políticas a adoptar enfoques integrales, promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), que sugerían la implementación de transferencias condicionadas como una solución efectiva para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El programa fue diseñado como una política de transferencias monetarias condicionadas, basadas en el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de las familias beneficiarias. Estas condicionalidades incluían la asistencia regular de los niños y jóvenes a la escuela, así como la participación de las familias en programas de salud y nutrición. El modelo buscaba no solo aliviar la pobreza de manera inmediata mediante apoyo económico, sino también promover el desarrollo humano de largo plazo al mejorar los indicadores en educación, salud y alimentación.²

El problema se definió en la agenda gubernamental en 1997, cuando se estableció el programa inicial denominado PROGRESA,³ y estuvo impulsado por la necesidad de abordar la pobreza extrema de ma-

nera integral y por las recomendaciones de organismos internacionales que promovían las transferencias condicionadas como una estrategia innovadora. Progresa, y más tarde Oportunidades y PROSPERA, se construyeron bajo la idea de responsabilidad, donde el gobierno y las familias beneficiarias asumían compromisos para mejorar las condiciones de vida y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

En este programa, las estrategias implementadas se basaron en un enfoque integral que combinaba transferencias monetarias condicionadas con acciones para el desarrollo de capacidades humanas y estaba más focalizado, tales como las siguientes:

a). Las familias beneficiarias debían cumplir con: la asistencia escolar de niños y jóvenes y participar en programas de salud y nutrición. Se buscaba así promover cambios de comportamiento y garantizar que el apoyo tuviera un impacto a largo plazo.

b). Articulación de los sectores Salud, Educación y Desarrollo Social para garantizar que los beneficiarios accedieran a servicios de calidad.

c). Focalización basada en un diagnóstico socioeconómico detallado para identificar a las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

² Secretaría de Bienestar, *Conoce todo sobre Prospera*. México, 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>.

³ “En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y respondiendo a los objetivos planteados en materia de desarrollo social y superación de la pobreza extrema, el Programa de Educación, Salud y Alimentación —Progresa— que aquí se presenta es un esfuerzo para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de muy alta marginación” Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). *Programa de Educación, Salud y Alimentación: Documento de presentación*. México, Gobierno de México, 1998. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf>.

d). Incorporación de un sistema riguroso de evaluación para medir sus impactos y realizar ajustes en su diseño e implementación.

La implementación del programa requirió de la participación de varios actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, incluyendo entre los primeros al presidente.⁴ Incluyó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), responsable de la coordinación del programa; la Secretaría de Salud (SS) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), que implementaron las acciones vinculadas a las condicionalidades. También participaron gobiernos estatales y municipales, que contribuyeron a la operación del programa en las localidades. El mismo programa contaba con una coordinación, un consejo conformado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social quien lo presidía; de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Educación Pública; de Salud; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y del Trabajo y Previsión Social. Contaba con un coordinador nacional y un comité técnico.

En el ámbito no gubernamental, el actor primordial fue la participación ciudadana. En cuestión de organismos internacionales actores como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñaron un papel crucial al proporcionar financiamiento y asesoría técnica. Además, académicos y centros

de investigación colaboraron en el diseño y la evaluación del programa, generando evidencia sobre su impacto.⁵

Los actores movilizaron una variedad de recursos financieros, técnicos, humanos e institucionales. El gobierno federal asignó presupuestos específicos para el programa, gestionados a través de SEDESOL y ejecutados en colaboración con la SEP y la SS. Además, se invirtió en infraestructura educativa y de salud para garantizar que las familias beneficiarias pudieran cumplir con las condiciones establecidas. El BM y el BID contribuyeron con financiamiento adicional, así como con asesoría técnica en el diseño y evaluación del programa. Los académicos y centros de investigación aportaron conocimiento especializado, mientras que los gobiernos locales proporcionaron apoyo logístico y operativo en las comunidades.

Entre los grandes desafíos de PROSPERA, uno de ellos fue garantizar la integración efectiva de los diversos sectores involucrados. La complejidad de las condicionalidades requería no solo una infraestructura adecuada, sino también un sistema robusto de monitoreo y evaluación. En muchas comunidades rurales e indígenas, la falta de acceso a servicios básicos complicaba su cumplimiento, lo que a menudo generaba exclusión de beneficiarios potenciales. Además, las instituciones enfrentaron críticas por el uso de cri-

⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015, México, 16 de diciembre de 2014. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5377725.

⁵ CONEVAL. *Programa de Inclusión Social PROSPERA 2014–2018: Evaluación específica de desempeño 2019–2020*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf.



terios tecnocráticos que no siempre reflejaban las realidades locales, dificultando la implementación eficiente.

PROSPERA dependía en gran medida de financiamiento externo y de una estructura administrativa robusta, lo que generaba tensiones en momentos de restricción presupuestaria.

Becas para el Bienestar Benito Juárez

Las BBBJ, implementadas desde el año 2019, surgieron en un contexto político y social marcado por un cambio de gobierno en 2018 y la promesa de una “Cuarta Transformación” (4T). La nueva administración buscó redefinir el papel del Estado, enfatizando la justicia social y la eliminación de intermediarios en la entrega de recursos. La pobreza fue planteada como un problema de exclusión estructural que requería una respuesta inmediata y universal, lo que justificó la implementación de transferencias no condicionadas. Además, el gobierno señaló que las condicionalidades de programas anteriores eran una forma de control social que limitaba la autonomía de las familias beneficiarias.

Las BBBJ representan un giro hacia un enfoque de transferencias monetarias no condicionadas que prioriza la entrega directa de recursos a estudiantes en situación de pobreza sin exigir requisitos adicionales, bajo el argumento de reducir la burocracia y

garantizar que el apoyo llegue de manera más ágil a quienes lo necesitan. Este modelo está fundamentado en la idea de una mayor inclusión y empoderamiento de las familias, otorgándoles mayor libertad para decidir cómo utilizar los recursos.⁶

La definición del problema en la agenda gubernamental ocurrió en 2018, una vez instalada una administración con una visión diferente. El problema fue identificado como una falta de acceso equitativo a la educación y como una necesidad urgente de apoyar a las familias más vulnerables sin condiciones que pudieran excluir a ciertos sectores. La narrativa gubernamental de la 4T planteó que las transferencias directas y universales eran una herramienta clave para garantizar derechos y reducir las brechas de desigualdad de manera inmediata.

Este programa basa sus estrategias en:

a). Transferencias directas y no condicionadas. Eliminar los requisitos permitió que más estudiantes en situación de pobreza pudieran acceder al apoyo económico de manera inmediata.

b). Prioridad a grupos vulnerables. Aunque el programa no impone condicionalidades, da prioridad a estudiantes de comunidades indígenas, zonas rurales y contextos de alta marginación.

c). Descentralización administrativa. La entrega de recursos se realiza de manera directa a los beneficiarios, evi-

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *La evaluación de impacto del programa de BBBJ*, México. CONEVAL, 2024. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados-prensa/Documents/2024/Comunicado_08_Evaluacion_Impacto_PBBJ.pdf.

tando intermediarios para reducir tiempos y costos administrativos.

Entre los actores que hacen posible la implementación del programa, el marco normativo estipula que es el presidente de ese sexenio es el encargado de esta.⁷

Los actores gubernamentales incluyen a la Coordinación Nacional de BBBJ, encargada de la operación del programa y a la SEP. También participan otras instancias federales para garantizar la entrega directa de los recursos. El programa incluye un coordinador nacional y un comité técnico.

En cuanto a los actores no gubernamentales, aunque su papel es menos visible incluye organizaciones sociales y comunitarias que han fungido como intermediarios informales para difundir información sobre el programa. Asimismo, la academia y organismos internacionales han evaluado su impacto y señalado áreas de mejora, aunque con menor incidencia en el diseño inicial.

Las BBBJ se han financiado principalmente con recursos del presupuesto federal, priorizando la eliminación de intermediarios para reducir costos administrativos. La Coordinación Nacional de BBBJ gestiona directamente la entrega de transferencias, apoyada por herramientas tecnológicas para identificar a los beneficiarios y transferir los recursos de manera eficiente. Aunque la participación de actores internacionales y académicos ha sido limitada en comparación con PROS-

PERA, su papel ha sido relevante en la evaluación del programa y en la identificación de áreas de mejora.

Para las BBBJ, el principal reto institucional ha sido garantizar la cobertura universal en un contexto de recursos limitados y un sistema administrativo simplificado. Aunque la eliminación de intermediarios busca reducir costos y tiempos, también ha generado problemas de seguimiento y monitoreo. La entrega directa de recursos, aunque más ágil, enfrenta riesgos como errores en la identificación de beneficiarios y potenciales prácticas clientelares en contextos políticamente polarizados. La falta de un sistema de evaluación integral ha sido señalada como una limitación, ya que dificulta medir el impacto real del programa en indicadores educativos y de desarrollo humano.

Al priorizar la universalidad, este programa tiene el gran desafío de lidiar con la creciente demanda de recursos en un contexto de austeridad fiscal. Estos retos institucionales subrayan la necesidad de fortalecer capacidades administrativas, garantizar la transparencia y promover una evaluación constante que permita ajustes basados en evidencia.

Conclusión

La construcción del problema y su inclusión en la agenda pública respondió a diagnósticos de desigualdad y exclu-

⁷ DOF. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019. México, 25 de enero de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5551581.



sión señaladas por la misma población, aunque con interpretaciones diferentes sobre las causas y las soluciones necesarias. Mientras PROSPERA enfatizó la corresponsabilidad y el desarrollo de capacidades, las BBBJ adoptaron un enfoque más inmediato y universalista, buscando garantizar derechos sin condiciones previas. Ambos casos muestran cómo las prioridades políticas y los contextos socioeconómicos influyeron en la forma en que el problema de la pobreza se definió en la agenda gubernamental, marcando diferencias claras en los enfoques adoptados.

Los dos programas tuvieron tanto estrategias como acciones diferentes, esto se debe a que el gobierno los implementó con enfoques diferentes en cuanto a papel del Estado y la autonomía de los beneficiarios, pero con un mismo propósito. De manera normativa, ambos programas tienen como actor gubernamental principal al pre-

sidente en turno sumando la colaboración intersectorial. Cada actor movilizó recursos, no solo en atención a responder a los objetivos operativos, sino también a sus prioridades estratégicas y enfoques ideológicos.

Estas políticas públicas al igual que todas, enfrentan retos al momento de planificarse, implementarse y llevarse a cabo, que van desde limitaciones presupuestarias hasta barreras administrativas y de coordinación interinstitucional.

Finalmente, una solución efectiva requeriría integrar los enfoques de ambos programas, combinando la inclusión y simplicidad de las BBBJ con los mecanismos de evaluación y desarrollo de capacidades de PROSPERA. Esto permitiría atender las necesidades inmediatas, además de generar impactos sostenibles a largo plazo en la superación de la pobreza educativa y la construcción de una sociedad más equitativa.

