



Número 26 - Suplemento Especial con los galardonados del
CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Centro de Estudios en Administración Pública

Impactos del programa PROSPERA en el Estado de México (2012 y 2015).

Roberto Mendoza Magaña*

Resumen

El presente trabajo tiene la finalidad de analizar el impacto del programa PROSPERA, en los derechos sociales de la población del Estado de México. Específicamente se analizarán los alcances con la medición del año 2015, con los datos disponibles para la comparación y la evaluación de los resultados del programa. Una evaluación de la política pública y la revalorización del esquema del public management, serán la base para comprender la razón de ser de programas públicos como lo es PROSPERA en México, pues ahora los esquemas neoliberales –bajo el referente del public management- no han podido demostrar la eficiencia y eficacia del actuar gubernamental que prestan como piedra angular.

Palabras clave

Política pública, public management, PROSPERA, clientelismo, pobreza.

* Estudiante de segundo semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción administración pública) y ganador del Segundo Lugar del Octavo Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez", que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción

La evaluación (resultados) de las políticas públicas, entendidas como aquel “conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social” (Vallès, 2010:377) y de los derechos sociales, son elementos esenciales para comprender la eficiencia y eficacia del actuar gubernamental. El Programa PROSPERA no será la excepción.

Bajo este referente, se hace alusión a un Estado que tiene funciones extras al Estado liberal, por lo cual, los bienes y las propiedades administradas por el Estado son de goce universal de la ciudadanía. A la par, “una de las características de la democracia moderna es [...] la oportunidad que los ciudadanos tienen para participar en la gestión de los asuntos públicos” (Uvalle, 2005:354). Uno de los puntos clave para ver esa participación ciudadana, es la participación de los ciudadanos organizados con el gobierno en materia de la gestión de las políticas públicas, con lo cual, se genera una incorporación de la sociedad organizada en la administración de la vida pública.

Así, el Estado de derecho delimita las responsabilidades y derechos de la ciudadanía respecto a la administración. Por lo tanto, la administración pública es una institución que valora la importancia de lo público, desde una perspectiva que permite la construcción de espacios comunes, en los cuales los ciudadanos son un factor decisivo para mejorar el desarrollo de las tareas comunes.

Sin embargo, esta construcción de lo común no siempre será del todo guiado en torno al fin propuesto por el Estado social y democrático de Derecho de que las personas importan y que requieren que sus nuevas demandas sean atendidas. Actualmente hay presencia de un clientelismo, que podría disfrazar el actuar gubernamental a favor de beneficios políticos y que pondría en duda la eficiencia, la eficacia, la economía y la certidumbre de la actividad administrativa del Estado: el clientelismo. Así como en la estructuración de una política pública se llevan procesos de conformación, elaboración, implantación y evaluación de estas, para fines del presente trabajo, se abordará el enfoque evaluativo de las políticas públicas, sin perder de vista los anteriores procesos esenciales de las políticas.

2. Marco Teórico

2.1 Políticas Públicas y Public Management

La reivindicación del actuar estatal del público ciudadano, se puede encontrar a través de la existencia de legitimidad y de consenso en las acciones de gobierno: políticas públicas y gerencia pública. La existencia de un espacio de interacción abierta entre ciudadanos interesados e intereses organizados, puede conformar una manera satisfactoria de política pública, la eficacia pública.

El interés público que surge en los ciudadanos, se genera con el fin de definir los instrumentos, los alcances y los procesos de conformación de una política pública que tiene como fundamento generar bienestar social. La deliberación pública, es un elemento esencial para que este proceso de conformación sea denominado *público*. Necesariamente, se requiere de una apertura total en el proceso de conformación de una política pública para poder connotar la pluralidad en el interés colectivo; al no existir una apertura, existe la posibilidad de crítica por un posible *arreglo* en las decisiones públicas que generan beneficios a determinados sectores y que por ende carecen de naturaleza pública.

En la elaboración de una política pública, se encuentran componentes como el momento pos-decisional y la intencionalidad comunicativa o una tarea pre-decisional. Mientras este último responde a la deliberación con juicio de conocimiento asesorado, en el momento pos-decisional se entiende que

“[...]en el proceso de la política hay más que decisiones, hay o debe de haber deliberación pública, es decir, actividades de información y argumentación explicativa, basadas en evidencia empírica y argumentación justificatoria, mediante las cuales el gobierno y sus funcionarios ofrecen al público ciudadano las razones por las que se decidió hacer una cosa y no otra [...]” (Aguilar, 1997:56).

Así, se genera una apertura de la discusión de la conformación de las políticas públicas y el establecimiento del liberalismo democrático (*gobierno por discusión*).

El *public management* o nueva gerencia pública, es un movimiento que se ha reestructurado y que va más allá de la reingeniería del cuerpo gubernamental, pues se genera una inclusión del ciudadano al aparato administrativo gracias a su reconocimiento.

Así, se abre la posibilidad de colaboración entre la esfera pública y privada para generar un mejoramiento de las funciones y servicios públicos.

La gerencia pública se relaciona con la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento de las áreas de gobierno y los procesos de gestión. Dichos procesos engloban el mejor aprovechamiento de los recursos, mejores tecnologías, explican qué hacen los gobiernos y la incorporación del ciudadano al proceso de gobierno.

De esta forma, las políticas públicas involucran al ciudadano en áreas del gobierno, tanto jurídicamente como públicamente. Por otro lado, la gerencia pública es la visión del ciudadano como cliente que se debe satisfacer y que demanda información -como aquella que le permita saber cuánto le cuesta al gobierno su acción-.

Así, la gestión pública es aquella que observa y analiza los hechos no casuísticos, sino que identifica el problema o la cuestión pública. La resolución de las tareas de manera eficiente y como proceso ininterrumpido serán la piedra angular de la gestión pública, puesto que sus resultados impactan en la estabilidad política. No solo se debe comprender al mundo cambiante, sino que se debe transformar.

La política como actividad tiene el objetivo de perseguir una serie de resultados y produce dualidad: por una parte, obtiene resultados entendidos como las *decisiones* tomadas que dan cumplimiento del objetivo para contrarrestar algún problema social; y por la otra, adopta una postura de *no decidir*, que inclusive, llega a paralizar decisiones ya tomadas con anterioridad.

Pero bien, ¿qué es una política pública? Vallès (2010:377), la define como “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión”. Por ello, en una política pública se debe tener en cuenta que la Administración Pública, aquella que colabora con la Ciencia Política para formular y llevar a cabo ésta, gira en torno de las leyes y conoce de antemano que los recursos públicos con los que se elaboran las políticas públicas son limitados, por lo tanto, en su actuar se debe tener presente un marco legal y de eficiencia.

Otro enfoque, el de Lasswell, Mény y Thoenig, señala a la política pública como un diseño institucional que carga un peso intencional, por lo cual, ciertas decisiones responden a ciertos objetivos ya seleccionados por algunas instancias públicas. Sin embargo, para Vallès ello no siempre surge así. Aquellas decisiones denominadas políticas públicas tienen un carácter coercitivo o de una obligatoriedad, pues según Vallès, se trata de *determinaciones que se imponen* sobre la comunidad, porque derivan de alguna autoridad y cuentan con alguna legitimidad política. Dicho carácter obligatorio tiene una representación diferente en la sociedad. A continuación, se muestran cuatro categorías de las diversas políticas públicas que plantea Vallés: regulativas, distributivas, redistributivas e institucionales:

Cuadro I. Los 4 tipos de políticas públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS			
		La limitación o coerción se ejerce sobre:	
		INDIVIDUOS	GRUPOS/ TODA LA COMUNIDAD
La limitación o coerción se ejerce	Directamente	Políticas regulativas: existe una predominancia en condiciones de obligatoriedad para todos los afectados.	Políticas redistributivas: se genera un ventaja particular a algún .
	Indirectamente	Políticas distributivas: se genera una transferencia obligada de recursos de unos ciudadanos a otros.	Políticas institucionales: también llamadas constitucionales, son las que señalan los procedimientos y las reglas generales a que deben someterse las actividades públicas.

FUENTE: Cuadro tomado y modificado de Vallès, 2010 p. 379

Si bien el cuadro muestra cuatro categorías de políticas públicas planteadas (teóricamente) por Vallès, en la realidad se deja ver que existen políticas públicas que incorporan elementos de estos cuatro tipos, puesto que se articulan en un solo núcleo. Así, bajo este esquema, una política que se enfoca a la vivienda puede clasificarse como distributiva, mientras que una política de seguridad puede ser considerada como

regulativa; un programa como PROSPERA, del que se hablará más adelante, tendría una carga central bajo una política pública distributiva que podría cargar con un peso institucional, e inclusive, regulativo o redistributivo.

2.2 La evaluación del sector público

Evaluar implica puntualizar el desempeño de la *intervención gubernamental* bajo criterios como la eficiencia, eficacia o la economía¹. La evaluación, entonces, implica tener conocimiento de la *eficacia* de determinada política o programa público, que dé justificación al cumplimiento de sus objetivos, lo cual da sustento a su existencia y certeza de que los recursos públicos con los que son llevados a cabo se realizan de manera adecuada y provechosa.

La evaluación de las *consecuencias efectivas* de una determinada política pública, puede ser entendida bajo la correlación de “(...) la valoración del *output* –o acciones desarrolladas- (...) y la valoración del *outcome* – o impacto de estas acciones sobre determinadas dimensiones de la vida social (...)” (Vallès, 2010:387), pues así, por ejemplo, un *output* sería el número de personas beneficiadas con cierta política pública que brinda apoyos en materia alimentaria y un *outcome* sería el nivel de nutrición que tiene esa población.

2.3 ¿Para qué se evalúa?

Evaluar no debe ser visto con un fin en sí mismo. La evaluación encuentra su utilidad cuando es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Existen diversos fines para evaluar una función gubernamental (política pública); Sosa encuentra cuatro propósitos fundamentales del evaluar: 1) controlar, 2) rendir cuentas, 3) presupuestar con base en resultados y, 4) mejorar la gestión organizativa.

¹ Entendemos por eficacia a la capacidad de alcanzar ciertas metas; por eficiencia, el uso de menores recursos; y economía al acto del *espíritu del ahorro* y de la austeridad.

La evaluación en apego al *control*, hace referencia al análisis de aquellos insumos utilizados en el actuar gubernamental, como son los esquemas del orden jurídico. La segunda justificación de la evaluación es la de *rendición de cuentas*, en ella se encuentran dos enfoques: el primero es mostrar el *equilibrio* del poder mediante el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo; el segundo, es aquel enfocado a *informar* a la ciudadanía sobre los resultados obtenidos por la implantación de determinadas políticas o programas públicos. Así, en la evaluación en apego a la rendición de cuentas a la ciudadanía, los ciudadanos podrán castigar a un gobierno en el acto democrático: con el voto.

Generar un uso a la información arrojada con base en los resultados e impactos obtenidos, tiene como fin la toma de decisiones -de forma eficiente- en materia de del gasto público y del presupuesto basado en resultados: asignación presupuestal. Finalmente, el último justificante de evaluar es el de la *modernización y mejora de la gestión pública*: se genera un instrumento con base en los resultados de la evaluación para realizar un cambio en las *prácticas organizativas gubernamentales*.

2.4 Estado Social

Se hace referencia de un replanteamiento de aquellos límites que había entre lo público y lo privado, lo estatal y la sociedad civil a partir de una transición del Estado liberal hacia el Estado social y democrático de Derecho, pues ahora, se alude a:

...una ampliación de funciones interventoras del Estado en ámbitos sociales tradicionalmente *privados*, a la penetración de grandes organizaciones de origen *privado* en el ámbito estatal, y a la trasmisión de competencias públicas a instancias del ámbito privado (Rabotnikof, 2005:45).

Así, se configura una sociedad que demanda a la administración pública *tareas específicas*. Pues ahora se habla de un nuevo tipo de ciudadanía que se comporta, de acuerdo con Uvalle, como *cliente, usuario y beneficiario* por ya no solo demandar servicios del Estado.

Pero, ¿por qué surge el Estado social y democrático de Derecho? Gracias a las deficiencias generadas del sistema de mercado, se generaron retos de mayor complejidad

de la vida estatal, puesto que el ámbito de lo privado ya no da respuesta a las necesidades sociales (seguridad o prestaciones sociales). Así, el contexto que genera la complejidad de las funciones del Estado, es gracias a que se da la superación de los *cánones* del Estado liberal clásico por la esencia de la democracia de masas.

Un reclamo político se formula en torno a la economía de mercado (oferta y demanda), la formulación de una legislación social. Ahora el foco en materia de decisión política pasa a ser la economía de mercado. En este contexto, se genera una postura intervencionista por parte del Estado por la ineficiencia del sistema de mercado que se tenía en el liberalismo, por consiguiente, “el Estado asume tareas relacionadas con el bienestar social (...) Institucionaliza, con el concurso de la administración pública, el diseño y la ejecución de la política de bienestar social” (Uvalle, 2009:39).

Al dar respuesta a las demandas de la democracia de masas, bajo los beneficios del bienestar social, se da un replanteamiento de funciones ahora con la política de bienestar y la democracia de masas. Estas funciones son concretas y particulares: los cometidos sociales².

La solicitud de nuevos derechos, en particular los sociales, invisten al ciudadano con mejores condiciones de vida y con reivindicaciones en su individualidad. Así, se da un nuevo contexto en el que el ciudadano es tomado en cuenta como aquel demandante y beneficiario de servicios de Estado y de bienestar social. Con este nuevo entorno, la función de la administración pública será de *atemperar las desigualdades económicas* y proporcionar una vida mejor a la ciudadanía.

A partir de la generación de un abuso en el Estado de bienestar, principalmente de carácter clientelar³, autores como Rabotnikof o Uvalle concuerdan en que el Estado social y democrático de Derecho ha llegado a un límite que ya no le permite continuar de tal

² Los cometidos sociales se entienden, bajo la concepción de Cortiñas Peláez, como “aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios (como se cita en Uvalle, 2009:41)” (Cortiñas, 1986: 111).

³ Bajo la concepción de Norberto Bobbio podemos aludir al clientelismo, como aquel conjunto de relaciones de poder y dependencia política y económica que se establecen entre individuos de status desiguales, basadas en el intercambio de favores.

forma, dándose una advertencia al hecho de que “en las condiciones actuales del mundo moderno, el Estado ha llegado a su tope, en cuanto a la política de bienestar social se refiere” (Uvalle, 2009:41).

Este límite llega a plantearse por la transformación al discurso de la política de bienestar, pues ahora el Estado de Bienestar se utiliza para incurrir en prácticas que generan desprestigio y deterioro a los fines de justicia social que se había planteado en su inicio. Se ha utilizado con fines clientelares que han gastado las arcas nacionales de los gobiernos. Así en este marco referencial, se genera una situación en que se adoptan las “políticas estatales que tenían por objeto el pago de facturas políticas a cambio de apoyos que le daban los grupos de masas” (Uvalle, 2009:41).

3. Contexto Político-Histórico

3.1 PROSPERA

El programa de inclusión social PROSPERA, es una política pública que articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social que tiene el Estado mexicano:

...incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades (PROSPERA, Programa de Inclusión Social, 2016).

PROSPERA es un programa público⁴ del Estado mexicano que tiene como objetivo “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las

⁴ Entendiendo como programa público, según el INEGI, como “el instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinado al cumplimiento de las funciones de una organización, por el cual se establece el orden de actuación, así como los objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos y para lo cual se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros; especifica tiempos y espacio en los que se va a desarrollar y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas”.(INEGI,2017)

capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (Secretaría de Desarrollo Social Acciones y Programas, 2016), así como la inclusión laboral de las familias beneficiarias.

El programa de inclusión social PROSPERA, tiene sus orígenes en el Programa Nacional de *Solidaridad* (Pronasol), creado en el gobierno del ex presidente Carlos Salines de Gortari, el 6 de diciembre de 1988, y tenían como fin ubicar a todos los pobres del país y después apoyarlos a través de la *participación social comunitaria*, es decir, con Comités que repartían los recursos del gobierno federal para el combate a la pobreza. Posteriormente en el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo, se convirtió el 6 de agosto de 1997 en el Programa de Educación, Salud y Alimentación, *Progres*a, en el cual se eliminaban la intervención social y los beneficios eran económicos y no en especie. En los gobiernos panistas (2000-2012), se transformó el programa en *Oportunidades* donde se contemplaba a la población urbana en condiciones de pobreza y se ampliaron los beneficiarios: ahora eran adultos de la tercera edad, becas en el nivel medio superior, el aumento mensual que se entregaba a las jefas de familia y se trabajaba en materia de vivienda (pisos firmes).

Así, la creación del programa de inclusión social PROSPERA surge con el presidente Enrique Peña Nieto, el 5 de septiembre de 2014. Esto bajo la lógica de un discurso de fortalecimiento del programa Oportunidades, cuyos objetivos eran los derechos sociales de las familias mexicanas. (PROSPERA, 2016).

3.2 Impactos del programa PROSPERA en el Estado de México

A partir de la premisa de que los bienes y las propiedades administradas por el Estado son de goce universal de la ciudadanía, se genera “una de las características de la democracia moderna que es (...) la oportunidad que los ciudadanos tienen para participar en la gestión de los asuntos públicos” (Uvalle, 2005:354). Uno de los puntos clave para ver esa participación ciudadana, es la participación de los ciudadanos organizados con el

gobierno en materia de la gestión de las políticas públicas, por lo cual se genera una incorporación de la sociedad organizada en la administración de la vida pública.

Así, el Estado de derecho delimita las responsabilidades y derechos de la ciudadanía respecto a la administración. Por lo tanto, la administración pública es una institución que valora la importancia de lo público desde una perspectiva que permite la construcción de espacios comunes, en los cuales los ciudadanos son un factor decisivo para mejorar el desarrollo de las tareas comunes, tomando en cuenta que el actuar gubernamental será a partir de un marco legal.

Bajo este marco, el programa de inclusión social PROSPERA es una política pública que articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social que tiene el Estado mexicano y se perfila como una política pública distributiva, por proveer servicios públicos, específicamente de un programa social que se fundamenta, de acuerdo con Uvalle, en la eficiencia para llevar a los caminos de la movilidad social, elevar (mejorar) las condiciones de la vida y aspirar a la felicidad pública, pues en este tipo de política “se realizan transferencias obligadas de recursos de unos ciudadanos a otros” (Vallès, 2010:379) sin que se llegue a percibir tangiblemente por los ciudadanos.

Si PROSPERA tiene como objetivo “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (Secretaría de Desarrollo Social Acciones y Programas, 2016), así como la inclusión laboral de las familias beneficiarias, se deja ver que el Estado mexicano ha avanzado en una transición de la economía de mercado del liberalismo hacia el Estado Social y Democrático de Derecho que concibe a la ciudadanía como cliente, usuario y beneficiario.

Pero ¿cómo se formula lo anterior? A partir de que el Estado liberal clásico es rebasado por la democracia de las masas, la industrialización, la brecha social y organizaciones de los ciudadanos más creciente, se ve forzado a asumir tareas en materia de bienestar social en el que el ciudadano no solo reclama sus derechos políticos, “sino que demanda a la administración pública prestaciones en materia de salud, alimentación, educación y

vivienda, además de que le proporcione servicios públicos (agua, luz, pavimentación, comunicaciones)” (Uvalle, 2009:39).

Podemos visualizar la conformación de PROSPERA, bajo criterios estadísticos que dejan ver la brecha social que México tenía pues según cifras de la UNICEF para 2009 “el 44.2% de la población vive en pobreza [alrededor de 52 millones de mexicanos], 33.7% (36 millones de mexicanos) en pobreza moderada y 10.5% (11.2 millones) en pobreza extrema.” (UNICEF México, 2016).

Así como define Colomer (2009:103) que “lo que se juega en la política es la provisión de bienes públicos” y que esta provisión, según Waldo, une a la administración pública y a la ciencia política bajo el hecho de que la administración hace realidad lo que la política desea, así como la limita, alerta de lo que se puede y no hacer – debido a que los recursos son limitados y siempre existe un marco jurídico a seguir-.

Bajo estas premisas, enseguida se habla del estudio de caso en el Estado de México⁵. Bajo la mención anterior de las funciones que plantea PROSPERA (beneficiarios con problemas de derechos sociales), podremos observar que el número de beneficiarios en el Estado de México enlistados en el Padrón de Beneficiarios en el periodo marzo-abril 2016 de la Sedesol era de 2,423,217 beneficiados mexiquenses. Este dato puede compararse con el Índice de Rezago Social que toma cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda), pues para 2015 (el indicador más reciente del CONEVAL)⁶ el 3.34% de los habitantes en edad de 15 años o más son analfabetas (566,566 mexiquenses) y la población sin derechohabencia a servicios de salud representan el 20.63% de la población (3,339,504 de mexiquenses), situando el CONEVAL al Estado de México con rezago social bajo, ya que solo el 23.7% de la población es vulnerable por carencia social (3,944,800 mexiquenses). Así, haciendo un balance, PROSPERA solo ha abarcado el 61.43% de la población mexiquense que tiene carencia social en el 2015.

⁵ El estudio de caso, Estado de México, es tomado por interés del autor debido a su habitación en dicho Estado, así como por el interés particular por ser el Estado natal del presidente impulsor del programa PROSPERA en el año 2014, Enrique Peña Nieto.

⁶ Las evaluaciones serán tomadas bajo el índice poblacional del Estado de México que elaboró el INEGI en 2015 con una población de 16, 187,608 mexiquenses.

En suma, el 49.6% de la población mexiquense en el 2015 (8,269,900 habitantes) están en condición de pobreza, lo que en comparación con el Padrón de Beneficiarios de PROSPERA 2015 solo abarcaría el 29.3% de los mexiquenses en condiciones de pobreza. Para visualizar mejor estos datos véase el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Índices de pobreza y carencia social del Estado de México vs beneficiarios de PROSPERA

Indicadores	Porcentaje/AÑO			Número de mexiquenses/AÑO		
	2012	2015	Diferencia	2012	2015	Diferencia
Pobreza	45.3	49.6	+4.3	6,979,957	8,029,054	+1,049,097
PROSPERA* (cobrimiento del programa en Pobreza)	-	29.3	-70.7	-	2,423,217	-5,605,837
Carencia Social	17.4	23.7	+6.3	2,681,043	3,836,463	+1,155,420
PROSPERA* (cobrimiento del programa en Carencia Social)	-	61.43	-38.57	-	2,423,217	-1,413,246

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INEGI, CONEVAL, y la Secretaría de Gobernación.

NOTA 1: Se utilizó la fecha de 2012 para los índices de pobreza y carencia social y se hizo una comparación del incremento o descenso de mexiquenses situados en estos ámbitos, debido a que en el año 2014 (año que se pone en marcha PROSPERA) no se encontraron datos.

NOTA 2: Los habitantes mexiquenses en 2012 serán tomados como base 15, 408,294 según datos de la Secretaría de Gobernación, y los datos de base 2015 serán 16, 187,608 habitantes según datos del INEGI.

NOTA 3: los datos de PROSPERA* son tomados en cuenta haciendo referencia al número de mexiquenses empadronados en el periodo de marzo-abril 2016 vs el número de cubrimiento en los rubros de pobreza y carencia social.

Gracias a la comparación de este esquema, se deja entrever una realidad fehaciente: los índices de pobreza y de carencia social se han incrementado desde el 2012 a 2015 en un promedio de 4.3% y 6.3% respectivamente. Por lo que el programa PROSPERA, en un análisis del marco cuantitativo, no ha contribuido a disminuir los índices de pobreza ni de

carencia social, puesto que no se cumple el 100% de atención por parte del programa a la población vulnerable, por carencia social ni por pobreza, ya que solo se cubren el 61.43% y el 29.3% respectivamente de la población mexiquense que vive en esas condiciones.

4. Conclusiones

La política como actividad e intervención, es un proceso complejo que produce decisiones y no decisiones. Dicho proceso, genera aquel elemento que une a la ciencia política con la administración pública, la política pública. Es bien sabido que la administración hace realidad lo que la política se propone, pero también la limita, puesto que la capacidad de dar una solución a algún problema social se ve limitado por los recursos disponibles y factores del orden social como los intereses particulares o la opinión pública.

Programas como PROSPERA, dejan entrever el proceso de evaluar alguna política pública, pues a partir de la visualización de la distancia entre lo percibido y lo esperado - en este caso los índices de pobreza y de carencia social vs los beneficiarios del programa PROSPERA- un *resultado* sería el número de personas beneficiadas con cierta política pública que fomente los derechos sociales, mientras que el impacto sería el nivel de pobreza o rezago social que esa sociedad beneficiada tiene.

Así, bajo esta línea, se remite a la complejidad de no solo la evaluación de una política pública, sino de toda ella: aquel límite planteado por Uvalle, puesto que se llega a dar la transformación del discurso de la política de bienestar, ya que ahora el Estado de Bienestar es utilizado para incurrir en prácticas que generan desprestigio y deterioro a los fines de justicia social que se había planteado en su inicio.

Bajo esta circunstancia, su uso -política de bienestar- se ha dado con fines clientelares que han gastado las arcas nacionales de los gobiernos. En este marco referencial, se genera una situación en que se adoptan las “políticas estatales que tenían por objeto el pago de facturas políticas a cambio de apoyos que le daban los grupos de masas” (Uvalle, 2009:41).

Los análisis del estudio de caso, dejan ver que la sugerencia de una posible eliminación de una política pública es menos viable, y en este marco, es más factible y probable que determinada política o programa público sea *transformado* en alguno de sus elementos, debido a la carga política que se quisiera evitar de los beneficiarios que no quieren perder las ventajas obtenidas y toman una postura de resistencia a algún cambio que les afecte. Así, nos remite a la historia de PROSPERA y a los datos arrojados que muestran que no se han dado los resultados esperados; pero también se entrevé que es preferible sostener y transformar, que enfrentarse a una carga política por los beneficiarios del programa PROSPERA. Lo anterior genera una posible ruta encaminada al clientelismo mexicano. Cabría añadir el hecho de que, los datos del cuadro presentado, no arrojarían información que represente un cubrimiento fehaciente en materia de pobreza o de carencia social por parte de PROSPERA, ya que intervendrían términos *clientelares* o de *transformación* de la política pública que no justificarían del todo que los beneficiarios de dicho programa sean afines a esta condición social.

Ello daría respuesta a la pregunta de Rabotnikof *¿cuáles problemas pueden y deben ser hoy colectivamente asumidos?* Puesto que ya no se trata de definir qué funciones se llevarán a cabo – ya que como se contesta ella misma y Uvalle añade que el Estado social y democrático de Derecho ha llegado a un tope de solvencia- se trata de mantener aquellos programas que den beneficio político a aquellos que llevan a cabo determinadas políticas.

Sin embargo, los esquemas del *public management* no han dejado ver, a partir del análisis del programa PROSPERA, que la eficiencia y la eficacia del funcionamiento de las áreas de gobierno hayan podido disminuir la pobreza y marginación social en México. Inclusive, regresando a esquemas clientelares a partir del establecimiento de programas como PROSPERA, el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la incorporación del ciudadano a los procesos de gobierno solo se quedan en el deber ser de la administración pública.

Advertido por Omar Guerrero y confirmado por este análisis, el Estado, a partir del *public management*, es vaciado de política y se sustenta ahora con el esquema de la economía liberal: generando el “desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy*

hacia el manejo” (Guerrero, 2004:85). El mercado ha demostrado que no se ha podido autorregular y ha generado una brecha en los estratos sociales, impulsando a los Estados a promover políticas públicas para resolver esos problemas sociales expresados por la ciudadanía. Pese a ello, un programa como PROSPERA solo trabaja a un nivel superficial de los problemas que les atañen a los mexiquenses puesto que es una respuesta al aquí y ahora sin un beneficio a *posteriori*.

5. Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis F. (1997), "La Administración Pública y el Público Ciudadano", en *Revista del Senado de la República*, número 6, volumen 3, enero-marzo.

Colomer, Josep, (2009), "Autogobierno", en *Ciencia de la Política*, Barcelona: Editorial Ariel.

CONEVAL (en línea), Estado de México, Pobreza 2012, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/pobreza-2012.aspx> (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016)

CONEVAL (en línea), Estado de México, Pobreza 2014, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/pobreza-2014.aspx> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2016)

CONEVAL (en línea), Rezago Social, disponible en: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Indice-de-Rezago-Social-2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf (fecha de consulta: 29 de 11 de 2016)

Cortiñas Peláez, León (1986), "Estudio preliminar", en Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, México: Harla.

Evolución de la pobreza 1990-2014 (2016), *Coneval.org.mx.*, disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Evolucion_carencias_sociales_1990_2015/Evol_pob_en_pobreza%2092-2014%20grande.jpg (fecha de consulta 29 de noviembre de 2016).

Guerrero, Omar, (2004), *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, FCPyS.

INEGI (en línea), *Definiciones básicas*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/referencias/defpro.asp?c=1432> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2016).

INEGI (en línea), *Número de habitantes*, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/> (fecha de consulta 29 de noviembre de 2016).

Offe, Claus (1994), *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.

Programa de Inclusión Social PROSPERA | Gobierno | gob.mx. (2016), *Gob.mx*. Retrieved 2 November 2016, disponible en: <http://www.gob.mx/prospera/que-hacemos> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2016).

PROSPERA Programa de Inclusión Social. (2016). *gob.mx*. Retrieved 2 November 2016, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social-15908?idiom=es> (fecha de consulta 28 de noviembre de 2016).

Rabotnikof, Nora (2004), *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Ramos, José María y otros (2001), *La evaluación de las políticas públicas en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rojas Gutiérrez, Carlos (en línea), *El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas a un esfuerzo*, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf> (fecha de consulta 28 de noviembre de 2016)

Secretaría de Desarrollo Social Acciones y Programas. (2016), *gob.mx*. Retrieved 2 November 2016, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social-15908?idiom=es> .

Sedesol (en línea), *Padrón de Beneficiarios*, disponible en: <http://pub.sedesol.gob.mx/spp/RepNumBenMunDet.jsp> (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

Segob (en línea), *Población 2006-2012*, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Poblacion_2006-2012 (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2016)

Starling, Grover (1998), *Managing the public sector*, Texas: Harcourt Brace.

UNICEF México - Pobreza y desigualdad - Pobreza y desigualdad (2016), *Unicef.org*. Retrieved 2 November 2016, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.html> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2016).

Uvalle Berrones, Ricardo (2009), "Liberalismo, Estado y administración pública", *Revista de Ciencias Sociales*, número 49.

Uvalle Berrones, Ricardo (2005), "Ciudadanía y Administración Pública" en Olvera, Julio Cesar y Juan Carlos León y Ramírez (Coords.), *Los Ciudadanos de Cara al Siglo XXI*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ Universidad Autónoma del Estado de México.

Vallès, Josep M. (2010), *Ciencia política. Una Introducción*, Barcelona: Editorial Ariel.

Waldo, Dwingt (1999), "La teoría de la Administración Pública significa en nuestra época una teoría de la política", en Lynn, Naomi B. Y Wildavsky, Aarón (coords.) *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Fondo de Cultura Económica.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No. 26° MAYO-AGOSTO 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. (c) Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.26, mayo-agosto 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 25 de mayo de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación