"PRÁCTICAS Y RACIONALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES. PROSPERA EN UNA LOCALIDAD INDÍGENA DE HIDALGO"

Diana Laura León Calixto [1], Israel Cruz Badillo[2], Benito León Corona[3]

RESUMEN

La problemática de la cuestión social en la actualidad es que se ve reducida a un conjunto de programas y acciones de gobierno que tienen por objetivo paliar las condiciones de desigualdad y pobreza, fomentando las prácticas de acumulación y concentración de recursos. En la misma vertiente, los actores involucrados son quienes se encargan de reproducir estas acciones, a pesar de no estar de acuerdo, pero que paradójicamente encuentran en tales procesos, una ganancia o beneficio extra para su persona. De esta forma, cobra relevancia el empoderamiento de un pequeño sector que coordina y dirige a una amplia mayoría según la conveniencia de sus intereses. Así, los procesos de implementación de las políticas toman importancia e incluso son determinantes en los resultados, es decir, en el éxito o fracaso de estas mismas. Por tal razón, el objetivo de este trabajo de investigación es exponer los principales hallazgos referentes a esta racionalidad bajo la cual el gobierno se conduce y opera a través de uno de sus principales instrumentos de atención a los problemas de pobreza y desigualdad: el programa de inclusión social PROSPERA.

De tal forma, el trabajo se desarrolla en dos apartados. Como primer aspecto abordaremos los aspectos teóricos que envuelven la racionalidad y las prácticas de gobierno, de la concepción de una política social a la ejecución de políticas gubernamentales que derivan en la generación de datos duros (número de beneficiarios) y no en la mejora de las condiciones de vida de las personas, como se señala en los documentos normativos del programa. En la segunda parte, exponemos a través de la evidencia empírica del trabajo de investigación los resultados de esta misma, los cuales reflejan que la ejecución del programa se rige estrictamente por una visión vertical descendente que no da cabida a

Fecha de recepción: 22 IV 2018 Fecha de Aceptación: 07 V 2018
Revista de Estudios Interculturales, Año 5, No.7, Número Especial, 2018. Pp. 245-265

[1] Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Diana271c@outlook.com
[2] Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. badilo@uaeh.edu.mx
[3] Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco belecor@msn.com

procedimientos intermedios que alteren los resultados esperados y que, sin embargo, ocurren. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Palabras clave: *Políticas públicas, Política Social*

ABSTRACT

Nowadays the social aspect problems are that they are reduced into a set of government programs and actions which main goal is to palliate the conditions of inequity and poverty but actually is fosting the practice of resource centralization and accumulation. In the same way, the involved actors are the ones that reproduce this actions despite their disagreement but find in this mechanism an extra profit or a personal benefit. As a result it is relevant to see the empowerment that a select group gain over the rest of the people. Thus, the implementation processes of the policies gain importance and even determinant in the results, that is to say, in the success or failure of thous policies. For this reason, the goal of this paperwork is to expose the main findings towards this rationality, followed and operated by the government through one of the main instruments against the poverty and inequity: the social inclusion program PROSPERA.

This paperwork can be divided in to parts. In the first part we are going to talk about the theoretical aspects that are involved in the rationality and the government practices; from the conception of social policies to the implementation of government policies that led into hard data (like number or recipients) but no into an improvement in people´s lives as it should be according to the program goals. In the second part we will expose through empiric evidence the results of the investigation. They show that the execution of the program is strictly ruled by a vertical descending vision where there is no place for halfway policies that could modify the expected results, however they actually occur. Also conclusions are shown at the end.

Key words: *Public policies, Social policies*.

Introducción

En el ámbito de la política social, las acciones realizadas por el gobierno mexicano se han orientado a la creación de programas sociales para "compensar la carencia de activos" de los individuos en situación de desventaja para insertarse en el mercado. Actualmente en México, el 53.2 % de la población tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar (ACFP, 2017), a pesar de la existencia de diversos programas sociales, los cuales, al menos en su diseño, están orientados a reducir los niveles de pobreza. Referimos a la pobreza por ingresos, ya que, en el país, la pobreza y el rezago social se deben a la desigualdad en la posesión de recursos (activos) (Székely, 2002). Lo anterior nos permite destacar el argumento de que, estos (ingresos), al ser insuficientes, imposibilitan el acceso a mejores condiciones de bienestar.

Por ello, a pesar de la existencia de numerosos programas y políticas diseñados para abatir la pobreza, en la fase de implementación, los actores involucrados distorsionan los procesos establecidos con anterioridad. Y es que, a pesar de la existencia de la normatividad correspondiente (Reglas de operación, Manual de procedimientos y Manual de organización) para la regulación y ejecución de los programas sociales, las acciones emprendidas son contrarias a las establecidas de manera formal. Esta ejecución implica impropiedad, vicios morales y desorganización de la agencia, entre otros factores (Aguilar, 2000). Con ello obedecen a una racionalidad instrumental la cual enuncia que la decisión designada desde arriba y la realización periódica de estas actividades, no genera incertidumbre ni cambios en las rutinas.

Con relación a lo anterior, es justamente este tipo de comportamiento el cual advierte que las prácticas de gobierno están orientadas a tareas específicas como curar, asistir y castigar (Dean, 2004). Estas prácticas implican que la acción de gobierno se oriente más a datos estadísticos que a resultados que incidan de manera positiva en la calidad de vida de las personas.

De tal forma, observamos que el Programa de Inclusión Social PROSPERA, al contar con una vigencia de poco más de dos décadas, responde a las características descritas con anterioridad. Al ser un programa gubernamental, tiene como principal objetivo abatir los niveles de pobreza y desigualdad existentes dentro de la población en desventaja (personas con discapacidad física, madres solteras, personas con un ingreso económico por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, por mencionar algunos). Para ello, dicho programa cuenta con una estructura de amplia de tres componentes básicos: educación, salud y alimentación. El componente empleado en esta investigación es el de educación (en el rubro de becas), en el nivel básico (nivel primaria), el cual fue valorado en una localidad

de carácter indígena en el municipio de Tepeji del Río, estado de Hidalgo. Las características que se recuperaron de tal componente responden al proceso de implementación por parte del personal operativo, mismo que involucra a su vez, a las personas titulares del mencionado componente de PROSPERA. Así, la revisión del proceso de implementación de este componente en específico constituye la evidencia empírica que en líneas posteriores permitirán sostener la estructura de este trabajo.

Racionalidad y prácticas de gobierno: de la política social al asistencialismo.

La política social y el régimen de gobierno.

En un panorama general, la política social vio su auge junto con el Estado de bienestar (EB), el cual tiene como punto de partida dos momentos: la década de los años treinta y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Así, el EB surge como una especie de sistema de solidaridad social (Farge Collazos, 2007). A través de políticas sociales, el EB buscó garantizar mejores condiciones de vida para la población, la cual se hallaba en un proceso de recuperación después de la crisis de la guerra.

Con relación a lo anterior, hallamos que la marca distintiva de origen del EB responde al reconocimiento de las condiciones sociales que en su momento se presentaron (Bauman, citado por León, 2010). Esto significó la intervención de las instituciones estatales en tres ámbitos: el económico, el político y social (León, 2010). Con dicha intervención, el EB pretendía establecer los lineamientos mínimos de bienestar de los que debía gozar la población.

El proceso de transformación que sufrió la política social se tradujo en una distorsión de la idea original. La política social que velaba por los derechos y buscaba un aseguramiento de condiciones para la satisfacción de las necesidades de su población, ahora estaba invadida por una cuestión asistencialista y clientelística (Yazbek, 2004). En México, este hecho se debió principalmente a la reforma del Estado, la cual apostaba por una liberalización del mercado, es decir, que el Estado, únicamente se convirtiera en regulador.

Estos cambios fueron aplicados por el gobierno y las acciones se manifestaron en la disminución del gasto social. Las administraciones federales, a su vez, tuvieron que lidiar con los estándares que el nuevo orden mundial había impuesto: si el país quería ingresar al primer mundo, no podía presentar síntomas de pobreza, corrupción y desigualdad, entre otros padecimientos. Este nuevo modelo, denominado Reforma del Estado (RE), desplazaba en gran parte a la figura del Estado como proveedor y garante de bienestar social, la población ya no era concebida como un conjunto de sujetos a quienes se debía contemplar, sino que ahora estos sujetos se convertían en clientes potenciales del mercado económico.

Es importante destacar que esta experiencia tuvo como referentes generales los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, pero en América Latina, esta imposición se llevó a cabo varios años antes, a través del derrocamiento de los regímenes de Allende en Chile y Evita Perón en Argentina. Aunado a ello, las modificaciones a los principales sistemas de bienestar (salud y empleo) se justificaron bajo el argumento de ser lastres que sólo generaban altos costos y que permitían la funcionalidad del aparato burocrático y restringían al individuo, obligándolo a ser parte del monopolio del Estado. Por otra parte, México se dirigía a probar suerte con la firma de tratados comerciales y reformas constitucionales.

Posteriormente y derivado de la RE, hallamos al principio de focalización como una herramienta para contribuir a la concreción del modelo neoliberal en todo el mundo, cuya pretensión era homogeneizar las condiciones por encima de las particularidades de cada nación. La tesis de la focalización era principalmente economicista, pues buscaba una mayor eficiencia y eficacia en las acciones de gobierno a través de la individualización, del diagnóstico sobre el sector marginado y excluido. Debido a este fenómeno, es a mediados de la década de los ochenta que surgen las llamadas Redes Mínimas de Protección Social (RMPS), mismas que fueron creadas para combatir la pobreza, caso que no fue único en México, sino que se presentó en otras partes de América Latina (Mesa-Lago, 2000). Sólo por mencionar algunos ejemplos, Mesa-Lago refiere al Programa Bolsa Escola y el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil, el Programa Familias en Acción en Colombia, la Red de Protección Social en Nicaragua y el Programa de Inclusión Social PROSPERA en México (antes, Oportunidades-Progresa). Le sucedieron a esta etapa una serie de programas y proyectos del gobierno cuya finalidad era administrar las condiciones de pobreza, desigualdad y justificar el enriquecimiento desmedido de unos cuantos.

Como bien se refirió en líneas anteriores, este comportamiento resulta característico de la racionalidad economicista, en la que el individuo es objeto de la disputa por el control del mercado. Esto también nos lleva a percibir cambios en el comportamiento prescrito en la normatividad jurídica, que, a pesar de su existencia, esta, pasa a segundo término cuando los ejecutores de la política obedecen a la subjetividad.

Es por lo anterior que, en el escenario actual, en México, el 53.2 % de la población tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar. Respecto a los datos, se observa que el número de personas en esta condición es de 63.8 millones (ACFP, 2017). Es pertinente destacar este dato, pues se utiliza el indicador de ingreso porque ofrece información sobre la capacidad

de las personas para alcanzar un nivel de vida determinado y, porque los datos sobre ingresos se hallan disponibles con mayor facilidad (Székely, 2002). De esta forma se presenta la posición general del gobierno, que indica que deben ser las personas quienes se hagan cargo de obtener el ingreso necesario para solventar sus necesidades, con el riesgo de convertirse en pobres. Sin embargo, el problema de la pobreza no es nuevo en el país, sino todo lo contrario, es un problema crónico que tiene estancada a poco más de la mitad de la población del país.

Como ejemplo de lo previamente mencionado, observamos que lo que en un inicio era concebido como un derecho y una obligación que debía cumplir el Estado, hoy es un asunto de suerte; lo anterior en el entendido de que la certeza (rutinas) tenía mayor presencia que la incertidumbre. Sin embargo, el panorama que nos ocupa es preocupante, lleno de intenciones y promesas, pero falto de acciones concretas que proporcionen mejores resultados.

Es así como la cuestión social en la actualidad se ve reducida a un conjunto de programas y acciones de gobierno que tienen por objetivo paliar las condiciones de desigualdad y pobreza, fomentando las prácticas de acumulación y concentración de recursos. En la misma vertiente, los actores involucrados son quienes se encargan de reproducir estas acciones, a pesar de no estar de acuerdo, pero que paradójicamente encuentran en tales procesos, una ganancia o beneficio extra para su persona.

Racionalidad y prácticas de gobierno en los procesos de implementación de los programas sociales.

El análisis de las políticas públicas se ha concebido como una ciencia de la acción, a la que los expertos contribuyen (policy experts) aportando conocimiento entregado a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales y así lograr una mejor actuación por parte del gobierno (Meny y Thoenig, 1992). Tal como se desarrolló en Estados Unidos, la policy science se orientaría hacia la acción, ejemplo de ello fueron las administraciones de Kennedy y Jhonson. Sin embargo, es pertinente mencionar que, si bien son importantes, el éxito de una política no está garantizado por la cientificidad, ni por la inteligencia del decisor ni por la correcta redacción de un escrito, sino que existen otros factores que pueden determinar el cumplimiento o no de las metas y objetivos planteados inicialmente (Meny y Thoenig, 1992).

Dentro del análisis de las políticas, es común hablar de la existencia de una racionalidad por parte los tomadores de decisiones, pero, también resulta conveniente plantear hasta qué punto es posible determinar la presencia o ausencia de dicha racionalidad y las implicaciones que ello tiene. En un primer momento, las ciencias sociales parecían

hallarse bajo el dominio del pensamiento económico, es decir, bajo la lógica de una racionalidad instrumental que respondía a los preceptos de la maximización de los recursos. Esta racionalidad en primera instancia implica que el actor tenga pleno conocimiento de sus preferencias, así como también que posea la información necesaria sobre el problema que desea resolver, que examine las alternativas y elija la opción que maximice su utilidad (Vergara, 1993). Dicho en otras palabras, esta concepción (que más tarde sirvió de base para la economía moderna) obedece al hombre económico, el cual se concibe como un individuo calculador y egoísta (Parsons, 2007). Como puede observarse, el análisis de las políticas fue abordado primeramente por los economistas y posteriormente, por los politólogos. Esto llevó a un desplazamiento de la verdad y la moral por parte de la racionalidad económica, misma que se convirtió en el paradigma predominante por un largo periodo.

Otro enfoque desde el cual puede explicarse la racionalidad es a través del contexto de las organizaciones y de los aportes de Max Weber. Para este sociólogo alemán, el capitalismo como forma superior de racionalidad, presentaba una decepción del fenómeno burocrático. Al mismo tiempo, Weber señalaba a la burocracia como la estructura organizacional ideal para la sociedad, modelo que llevaba implícita la racionalidad legal. Este tipo de racionalidad se refería a aquella que emanaba del derecho, del consentimiento y las normas, siendo superior a las formas de autoridad tradicionales (poder natural o mandato divino) y carismáticas (dones especiales, únicos y de admiración) (Parsons, 2007).

Por otro lado, Harold Lasswell se ocupa de las ciencias de las políticas, ofreciendo un panorama de las diversas disciplinas que constituye a las políticas públicas, ahondando más en la idea de libertad (que el individuo posee para actuar) que de racionalidad (Parsons, 2007).

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

La noción de una racionalidad distinta a la del hombre económico, en la que el actor no disponía de todos los medios y sus preferencias eran variadas, lo llevaba a una situación

desconocida con un alto nivel de incertidumbre ya que no podía fiarse de rutinas. El representante y padre fundador de la racionalidad limitada o acotada, es Herbert Simon. El autor contrapone dos visiones y explica su postulado de racionalidad acotada desglosando que en un extremo se halla la racionalidad omnisciente de los economistas y que, al otro extremo, se encuentran las tendencias de psicología social que datan desde Freud, mismas que enuncian que las personas no son tan racionales como se cree (Parsons, 2007).

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

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

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

Por lo tanto, es posible distinguir dos tareas para el análisis de las decisiones: la teoría y la práctica. La teoría implica el estudio de los límites de la racionalidad humana en contextos organizacionales, es la actividad del científico y su interés por el progreso del conocimiento y del saber. Al otro lado se encuentra el profesional, quien, en el sentido práctico, se organiza en torno a la combinación de un objetivo social y de un cuerpo de saber extraído por la ciencia (Meny y Thoenig, 1992). Esta división tuvo una fuerte presencia durante una década (de 1960 a 1970), y supuso

a su vez una separación entre las actividades de investigación y las funciones operativas. Pero a pesar de la mencionada división, no dejó de contemplarse el estudio teórico como principal referente de utilidad práctica.

Bajo el entendido de que los actores poseen una racionalidad limitada, es preciso resaltar que el ámbito en el que se desenvuelven es una organización, que está compuesta por un conjunto de individuos que comparten objetivos y metas y que trabajan de manera coordinada para lograr la consecución de objetivos que comparten (Vergara, 2008). La organización no se presenta como un ente ordenado y homogéneo, sino como una figura heterogénea y compleja, constituida por preferencias diversas. Pero la organización no se reduce a los propósitos que desea concretar, sino que detrás de esa intención, se hallan procesos más complejos. Sólo por hacer mención de algunos, se encuentra la división del trabajo, la especialización, las rutinas, las decisiones, la racionalidad que en ella se presenta, así como la estructura de esta misma.

Dada esta información es que la propuesta de Simon encaja con la realidad, el autor no busca describir ni debatir un tipo ideal (como lo hiciera Weber), sino que se aventura a tratar de explicar los fenómenos que ocurren en la realidad, dentro del complejo organizacional. Es por esto por lo que Simon refiere a la reducida capacidad de la organización de prestar atención: la alta dirección no puede atender a todo, tiene que ser selectiva. La atención debe estar orientada hacia los sectores o áreas que presentan una baja con relación ca las metas establecidas (Vergara, 2008).

Por su parte y no lejos de los aportes de Simon, Charles Lindblom propone un modelo alternativo al que llama la ciencia de salir del paso, conocido también como “incrementalismo”. Al igual que Simon, Lindblom critica la racionalidad perfecta de los economistas y señala que esta sólo se orienta a cumplir con los aspectos normativos y no a explicar la realidad, se guía por una observación de base empírica. El autor sostiene y compara dos modelos de racionalidad: el que se basa en la raíz del problema y el que opta por ir paso a paso, ir por las ramas.

El primer modelo profundiza en que los valores u objetivos distintos son un requisito para el análisis empírico. Posteriormente, la formulación de las políticas es a través del análisis de los medios y fines para así determinar si esta es buena o no, según demuestre su viabilidad para lograr los fines señalados. Además, cuenta con un análisis exhaustivo y recurre con frecuencia a la teoría (Parsons, 2007). El segundo modelo, supone que los valores y metas no difieren entre sí, sino que están vinculados, lo que deriva en que el análisis de medios y fines resulte innecesario. Lo que determina que la política sea buena es que los analistas concuerden directamente respecto a ella, sin importar si es

el medio adecuado para lograr el objetivo definido. Así mismo, padece de un análisis limitado, mientras que la sucesión de comparaciones reduce la dependencia de la teoría (Parsons, 2007).

Como es posible apreciar, la estrategia de Lindblom toma como referente las acciones que en un determinado momento o etapa fueron realizados. Con base en dicha información registrada es que procede a actuar de forma progresiva. Sin embargo, también se refiere a una especie de incrementalismo inconexo, mismo que apunta que las decisiones no se encuentran sujetas a planes, programas, controles o coordinaciones de algún tipo. El autor se pronuncia por dicho incrementalismo toda vez que observa en él una estrategia que le permite realizar comparaciones entre políticas marginalmente diferentes (Parsons, 2007).

Bajo el entendido de que la razón es la naturaleza multivariable del fenómeno organizacional y que el gobierno se constituye como una organización de gran estructura, resulta crucial que este goce de credibilidad ante la sociedad (Vergara, 2008). La importancia de la credibilidad gubernamental o reputación radica en la construcción de instituciones que provean de estabilidad en los procesos de actuación del gobierno, mismos que generan políticas públicas como una estrategia para disminuir la situación social no deseada o problema. Luego entonces, la importancia de estudiar el contexto en el que se desenvuelven los tomadores de decisiones y otros actores deriva en el nuevo institucionalismo. Mientras que la ciencia política empleó los modelos de elección racional (como se describió a lo largo de estos párrafos) para explicar el proceso político, el nuevo institucionalismo se ocupó de estudiar y analizar las características del lugar en el que se desempeñaba el individuo (Vergara, 2008).

De esta forma, la racionalidad economicista que reducía el fenómeno social a un juego individualista y egoísta de maximización de recursos no encajaba con la realidad que se presentaba. Así nace el campo de las políticas públicas, como respuesta a la crisis que la administración pública vivía y a su incapacidad de enfrentar los problemas públicos y gubernamentales. El escenario en el que se desarrollan los primeros estudios sobre las políticas públicas se ubica en los Estados Unidos desde mediados del siglo XX. En un primer momento, el estudio de las políticas tuvo como principal eje el proceso del diseño, señalando a este como determinante del éxito o fracaso de la política pública. Lo anterior se tradujo en una serie de pasos ejecutados por titulares que contemplaban la coherencia legal, racional y la adecuación administrativa, que buscaban el cumplimiento de la política al pie de la letra (Aguilar, 2000). Bajo el supuesto anterior, la fase de implementación debía

responder a los mismos preceptos que los de la etapa de diseño.

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

Luego entonces, la implementación de una política pública y/o programa social, supone todo un proceso elaborado de manera racional, pero cuando se habla de racionalidad, se da por hecho que los planes y las decisiones, serán ejecutados al pie de la letra. Formalmente no hay cabida para la realización de acciones que estén fuera del contexto prescrito. La elaboración de modelos o tipos para la implementación de una política resulta idónea en el sentido de que estos pueden fungir como una guía o una serie de pasos para lograr una ejecución lo más acertada y cercana a lo establecido por escrito. Cada uno, bajo su propio enfoque, propone una forma de llevar a la práctica las decisiones tomadas. Cabe mencionar que estos, a su vez, consideran y descartan elementos como la obediencia, las relaciones jerárquicas, la capacidad organizacional, las rutinas, el tiempo y estructuras burocráticas.

Uno de los modelos de implementación de la política, es el enfoque Top – Dawn (arriba – abajo). Este refiere que la ejecución es considerada como un procedimiento que no requiere de atención pues dentro del marco normativo, esta se encuentra descrita paso a paso y se supone su cumplimiento al margen de la letra. Este enfoque operaba con el modelo racional legal propuesto por Max Weber. Si existía una decisión racional, un tipo ideal de administración y si no se presentaban conflictos ambientales (condiciones económicas, políticas y sociales), los resultados finales serían mejores (Blázquez y Morata, 2005). El enfoque arriba – abajo obedecía los principios de la jerarquía, comenzando con el nivel más alto y descendiendo escalón por escalón hasta la base, la cual se mantenía inactiva. Además, se regía por el principio de la búsqueda de eficiencia que ordenaba la buena gestión: la maximización de los recursos, la ejecución era pensada como una secuencia lineal de pasos (Meny y Thoenig, 1992). Así, en el mundo ideal desarrollado hasta la década de los años sesenta, las instituciones administrativas de los

Estados modernos estaban edificadas sobre estas premisas (Meny y Thoenig, 1992).

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

En el modelo abajo–arriba, se desecha la idea de que el tomador de decisiones es quien ordena la política y su intervención termina con ello. En su lugar, se propone que los decisores sean quienes ayuden a los burócratas y administradores a dar solución a los problemas que pudieran presentarse en la implementación de la política. La llamada segunda generación de teóricos y expertos de las políticas públicas pretende profundizar en el estudio de las organizaciones pues en este contexto es que ocurre la ejecución y resulta importante conocer el comportamiento organizacional (Elmore, citado por Aguilar, 2000).

Todos los actores involucrados en la etapa de la ejecución de la política pueden intervenir en cualquier momento del proceso, aun cuando su turno ya hubiese pasado. Se considera lo anterior dado que la decisión jamás está definitivamente tomada (Meny y Thoenig, 1992). Bajo la noción del modelo del Bottom–up, deben evitarse dos trampas del primer modelo analítico. La primera se refiere a pensar que toda política pública engendra un proceso de ejecución que le resulta específico, pues una política dada es el problema principal del que se ocupa el ejecutor y en cada decisión, el juego se distribuye de nueva cuenta (Meny y Thoenig, 1992). La segunda trampa por evitar alude a la estructura burocrática. El aparato administrativo es monolítico y, por ende, las burocracias, concebidas como Weber lo señaló en su momento, tienden a crear y depender de procesos de rutinización, para reducir los márgenes de incertidumbre.

El Componente Becas Educativas en Primaria (CBEP) y su operación en la localidad otomí de San Ildefonso, Tepeji del Río.

Aun cuando la oferta de programas sociales es amplia, no puede dejarse de lado el hecho de que la jerarquización de prioridades por parte de éstos no es distinta entre sí, sino todo lo contrario. La transición Pronasol-Progresa-Oportunidades-PROSPERA, es un reflejo del trabajo de cada administración federal, que mantiene el mismo sentido más allá de la

forma de nominar "su" programa, desde las últimas tres décadas.

El diseño y la creación de PROSPERA, al igual que el de sus antecesores, se realizó con el único propósito de "abatir" uno de los problemas crónicos que enfrenta la población mexicana: la pobreza. A través de una serie de medidas como la provisión de apoyos monetarios condicionados a la población rural y urbana clasificada como pobre, se buscó disminuir las condiciones de desigualdad y rezago social, además garantizar el acceso a los derechos sociales mediante la participación de la población objetivo con la finalidad de erradicar la dependencia hacia programas y acciones del gobierno.

Bajo el entendido de que PROSPERA se inscribe como un programa de abatimiento a la pobreza, no sólo interviene en los ámbitos de educación, salud y alimentación, sino que amplía su radio de acción. Ahora, el programa actúa en los aspectos de inclusión productiva, laboral y financiera de los beneficiarios, así como también fomenta el acceso a los derechos sociales (SEDESOL, 2016). De esta manera, PROSPERA se constituye como un programa presupuestario de modalidad S (Reglas de operación) e implica la responsabilidad de alguna dependencia de la administración pública federal (CONEVAL, 2017).

Con la descripción inicial, cabe mencionar que el programa alinea sus objetivos a los establecidos por otros programas y acuerdos internacionales. De acuerdo con las RO (SEDESOL, 2016), estos son, principalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con los artículos 3 y 4 (derecho a la educación y a la salud). En segunda instancia, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el numeral 6 con el reconocimiento de la educación, la salud y la alimentación como derechos para el desarrollo social y a su vez, con acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que contempla la reducción de la pobreza como uno de sus principales compromisos (SEDESOL, 2016).

Al ser un programa de alcance federal, perteneciente a los programas de subsidios del ramo administrativo 20 de Desarrollo social, cuenta con la Coordinación Nacional de PROSPERA (CNP) como el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) encargado de coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa (SEDESOL, 2016). Este organismo, a su vez, cuenta con el apoyo de las Coordinaciones Estatales del país y con el respaldo de las respectivas dependencias federales, en materia de educación, salud, y trabajo, por mencionar algunas (Soto, 2015). De igual manera, se relaciona con organismos como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y con la Financiera Nacional

de Desarrollo Agropecuario, Rural Forestal y Pesquero (FINRURAL).

Como se refirió líneas arriba, de forma general el programa PROSPERA se compone de tres elementos básicos: educación, salud y alimentación. En educación se ofrecen becas a los niños y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias y apoyo para la adquisición de material escolar, por mencionar algunos (SEDESOL, 2016). En lo que se refiere al rubro de salud y como se indicó en la sección anterior, se oferta un paquete básico de salud que consiste en la impartición de talleres para el autocuidado y atención médica a todos los integrantes de la familia beneficiaria. En cuanto a alimentación, se brinda un apoyo monetario para la compra y diversificación de alimentos, estos a bajo precio en los centros de Diconsa y Liconsa (SEDESOL, 2016). De la misma manera, la inclusión laboral se apoya en el Servicio Nacional del Empleo para facilitar la incorporación de estas familias al ámbito laboral y, finalmente, la inclusión financiera, que tiene la pretensión de implementar estrategias el fácil acceso a créditos y ahorros (SEDESOL, 2016).

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

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

Según lo anterior, el componente educativo, al ser tan amplio y diverso y al manejar los tres niveles educativos (básico, medio superior y superior) se desprenden tres elementos más: las becas educativas, el apoyo para útiles escolares y el apoyo para educación superior. Es importante mencionar que estos apoyos, al ser directos, varían conforme al número de integrantes menores de 9 años y en su caso, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporadas al hogar (SEDESOL, 2016). El monto se actualiza cada seis meses según la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio de 2011,

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

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

Fig. 1 Monto mensual de apoyos educativos vigentes.

Monto mensual de apoyos educativos vigentes desde Julio - Diciembre 2014		
Primaria	Hombres y mujeres	
Primero*	$ 175.00	
Segundo*	$ 175.00	
Tercero	$ 175.00	
Cuarto	$ 205.00	
Quinto	$ 265.00	
Sexto	$ 350.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	$ 515.00	$ 540.00
Segundo	$ 540.00	$ 600.00
Tercero	$ 570.00	$ 660.00
CAM Laboral	Hombres	Mujeres
Primero	$ 865.00	$ 990.00
Segundo	$ 925.00	$ 1,055.00
Tercero	$ 980.00	$ 1,120.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	$ 865.00	$ 990.00
Segundo	$ 925.00	$ 1,055.00
Tercero	$ 980.00	$ 1,120.00

Fuente: SEDESOL (2016)

En lo que respecta a la figura anterior, se puede constatar que el monto que reciben los beneficiarios incrementa según el grado escolar al que pasan y también es posible observar que, tal y como Levy y Rodríguez (2005) explican, la diferenciación de los montos monetarios es en favor de las mujeres.

Para efectos del estudio de implementación del CBEP en la localidad ya mencionada, se realizó una serie de diez entrevistas semiestructuradas a los titulares beneficiarios de PROSPERA cuyos hijos formaran parte del CBEP. Es importante destacar que el número total de los beneficiarios es de 65, el número de entrevistas realizadas corresponde al 15 %, lo cual, resulta apenas suficiente, considerando la disponibilidad de los habitantes hacia las entrevistas. Así pues, según datos proporcionados por la dirección de la Escuela Primaria "Benito Juárez" el total de beneficiarios del Componente Becas Educativas en Primaria (CBEP) es de un total de 65 alumnos, siendo 37 niñas y 28 niños, de entre cuarto y sexto grado de los grupos "A" y "B". Dicha cifra corresponde a la lista de alumnos del programa PROSPERA del ciclo escolar 2017-2018, tal y como se puede apreciar en la figura:

Fig. 2 Alumnos del programa PROSPERA. Inicio ciclo escolar 2017-2018.

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

Fuente: Elaboración propia con base en la lista de Alumnos del programa PROSPERA. Inicio ciclo escolar 2017-2018.

La interpretación del proceso de implementación del CBEP se realizó con las aportaciones de las personas entrevistadas, para lo cual, el primer punto por destacar es el hecho de que se hallaron tres titulares del género masculino, siendo que el resto son mujeres. Lo anterior se destaca dado que, en la mayoría de este tipo de casos, la titular y encargada de recibir estos apoyos, es una mujer y resulta particular que un hombre pueda hacerse cargo de este tipo de actividades, esto debido a los tiempos, es decir, de la disponibilidad del horario por cuestiones de trabajo.

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

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

Lo anterior se destaca puesto que, en el desarrollo de las entrevistas, una de las titulares señalaba tal comportamiento, es decir, ella misma tenía que justificar la adquisición de algunos enseres, así como los avances en materia de construcción de su hogar, con el temor de que le fuera retirado el apoyo dadas las nuevas y mejores condiciones de vida, esto en opinión de los reclutadores (personal del equipo técnico de PROSPERA, quienes aplican el CUIS).

Otro aspecto por señalar, y en el que los entrevistados coincidieron, fue sobre los conflictos que se suscitaron con el personal a cargo de los servicios de salud de la comunidad. El control que estos actores pueden llegar a tener sobre los beneficiarios, en ocasiones genera nuevas actividades cuyo apego no es al sustento legal del programa sino a un conjunto de subjetividades que derivan en arbitrariedades por parte de los primeros. De esta forma, el proceso de implementación se distorsiona debido a las negociaciones intermedias. Hasta aquí se observa que la racionalidad predominante es la limitada y esta se conduce por encima de los preceptos

normativos establecido en las RO de PROSPERA.

Con lo descrito anteriormente, se pone de manifiesto una vez más la racionalidad limitada que impera en la implementación del programa: una racionalidad acotada que no es capaz de prever eventos futuros ni contratiempos y que tampoco es capaz de solucionar el problema que enfrenta pues se encuentra ante una serie de datos desconocidos (Parsons, 2007).

Así mismo, Blazquez y Morata (2005) explican tal fenómeno bajo la óptica del enfoque Buttom - up, el cual refiere que la base piramidal de la política pública, no es en absoluto pasiva, sino todo lo contrario; y también que el proceso de la implementación de la política pública no es único ni lineal como se describía en el modelo Top – down. La ejecución de la política pública es un proceso circular en el cual los actores intervienen las veces necesarias, aun cuando su turno ya haya pasado puesto que la decisión jamás está definitivamente tomada (Meny y Thoenig, 1992).

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

La tergiversación de sus funciones genera que se creen grupos en los cuales los titulares son quienes imponen nuevas actividades y, por ende, permiten la reproducción de dicho fenómeno en la misma escala y en niveles posteriores, tal es el caso de las vocales de PROSPERA. Es por esto por lo que el diseño adecuado de la política no implica necesariamente el éxito de esta, sino que los procesos intermedios son los que realmente definen el éxito o el fracaso, así pues, la ejecución implica impropiedad, vicios morales y desorganización de la agencia, entre otros factores (Aguilar, 2000). O bien, como señalan Pressman y Vildavsky (citados por Aguilar, 2000), no tiene sentido diseñar o pensar en

buenas ideas si en la implementación no pueden llevarse a cabo.

El desarrollo de opciones técnicas para la acción gubernamental se enmarca en un contexto rodeado por miles de programas, acciones y políticas concernientes a lo social, perdiendo de vista por completo este último aspecto y destacando los datos y cifras por encima de lo ocurrido en los procesos intermedios. Es posible observar que, como se refirió, el proceso de incorporación al Progresa no resulta tan diferente al de PROSPERA, pues si bien se trata del mismo programa, en virtud de lo expresado por los beneficiarios, el grado de dificultad para incorporarse no ha sido alto. Este hecho puede adjudicarse al fenómeno creciente de la pobreza, en donde lo que se pretendía a finales del siglo pasado era integrar al mayor número de personas en tal condición (observando los principios de focalización), mientras que en la actualidad se busca, además de incrementar la matrícula de beneficiarios y ampliar la cobertura, dejar resultados positivos en lo que refiere a cifras como la administración que vio nacer al programa PROSPERA.

Conclusiones.

Las prácticas de los operadores de los programas sociales producen distorsiones que impiden y/o afectan el acceso de la población objetivo a los programas, dado que los mecanismos de elegibilidad son resultado de criterios subjetivos por parte de estos. Como bien se apuntó en un principio, a partir de la reducción del gasto social como un factor determinante y como punto de origen del proceso de focalización, se trate de un asistencialismo de programas o acciones emergentes de grupos de la sociedad civil o del mismo gobierno, este se ha desviado hacia el cumplimiento de fines particulares. Estos responden a una racionalidad limitada que no es capaz de prever eventos futuros y que tampoco puede observar las preferencias de los actores.

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

Así pues, aun cuando México alberga a 63.8 millones de personas en condiciones de pobreza y al mismo tiempo cuenta con más de 6,700 programas sociales (ACFP, 2017) a nivel federal, los resultados no son congruentes respecto al número total de programas

existentes. Esto supondría que la cobertura de las diversas áreas que comprenden el bienestar (alimentación, educación, salud, trabajo, bienes y servicios, etc.) es muy amplia. Sin embargo, se observa lo contrario. Incluso, pareciera que el éxito del programa social, al menos para el gobierno, fuera el incremento en la incorporación al padrón de beneficiarios más que la disminución de estos.

A pesar de que PROSPERA ha sido objeto de diversos procesos de evaluación, los vicios que se han generado al interior de este prevalecen e incluso, las prácticas que se llevan a cabo se convierten en habituales, por lo que en ocasiones no resulta extraño que las mismas conductas se reproduzcan en otros programas, como es el caso del Programa de Pensión para Adultos Mayores.

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

El primero gira entorno al discurso que el Lic. Sánchez, representante de la Coordinación de la Delegación Estatal de Hidalgo junto con su equipo de reclutadores, pronunció el día 12 de noviembre al destacar el trabajo del presidente de la república y su inteligente idea de ampliar el programa de PROSPERA. El segundo ejemplo, es la modificación que INEGI realizó al MCS, instrumento que CONEVAL utilizaba para medir la pobreza y que derivarían en una distorsión de la información. Esto afectó los datos recabados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2015, por lo que en 2016 tuvieron que modificarse.

La trascendencia del hecho anterior radicó en que los cambios realizados carecían de metodología y planeación, por lo que la información no podía utilizarse. Es decir, las variaciones no habían sido informadas a la sociedad, no eran transparentes y se distorsionaba la medición de la desigualdad. Este suceso denota al régimen de gobierno, el cual se encarga de la dirección de la conducción del yo y de los demás a través de un régimen de prácticas (Dean, 2004).

La modificación de las cifras sobre pobreza favorece el papel de la acción gubernamental al mostrar un descenso en estos números, sin embargo, no debe dejarse de lado que son meras aproximaciones que responden a un conjunto de subjetividades y no a hechos reales. De tal forma, en la actualidad, la

cuestión de lo asistencial se presenta como un mecanismo mediante el cual se extienden servicios y recursos a los sectores más pobres y afectados, logrando así, una clasificación de esta población.

Se parte de lo anterior para señalar la misma subjetividad sobre la percepción que los operadores de PROSPERA tienen de la localidad de San Ildefonso. Al considerarla una comunidad de carácter indígena, los operadores dan por hecho que la ocurrencia de sus arbitrariedades pasará inadvertida y que la pasividad de los beneficiarios les permitiría perpetuar este comportamiento.

A pesar de lo anterior y como se refirió en el desarrollo del presente trabajo, aun cuando existan las bases legales para la incorporación y operación del programa, se focalice a la población objetivo y se cuente con un adecuado diseño de la política o programa, la existencia de factores no previstos tendrá un impacto negativo en los resultados.

Para el caso de esta localidad, los factores no previstos son las preferencias de los operadores, personajes cuya racionalidad se ve limitada ante la imposición de una serie de ordenamientos legales que les detalla el cómo debería ser su labor. Estos preceptos obedecen a una racionalidad propia de las organizaciones gubernamentales, la cual se encarga de la conducción de la población hacia los fines propios del primero. Por ello es que las RO ostentan un cumplen con una función importante, la cual es dar a conocer a la población la lógica del funcionamiento del programa, pero más importante es la ejecución de este mismo, pues en este territorio es que los operadores dan a conocer las reglas del juego.

Referencias.

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP, 2017) (30 de enero de 2017). Cohesión social: El país que queremos. Recuperado de http://frentealapobreza.mx/cohesion-social-el-pais-que-queremos/

Aguilar, L. (2000). Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis, La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 15-96.

Blázquez, B. & Morata, B. (2005). La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública, en Pérez, Margarita (ed.), Análisis de políticas públicas. Granada: Universidad de Granada (Pp. 153-173).

Boltvinik, J. (2017). Economía moral. Opinión. Recuperado de La Jornada en línea http://www.jornada.unam.mx/2017/09/01/opinion/019o1eco

CONEVAL (2017). Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Dean, M. (2004) Governamentality. Power and Rule in Modern Society. Londres: SAGE Publications. Reimpresión

Farge Collazos, C. (2007). El Estado de bienestar. Enfoques, XIX () 45-54. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005

García, J. & Cruz, I. (2008). El fracaso de la implementación de las reformas de primera generación en México. Caso de estudio: la privatización del sector público

de 1982 a 1998. Trabajo presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. Noviembre

León, B. (2010) Estado de bienestar, ciudadanía y derechos sociales, en Revista Electrónica Cinteotl UAEH-ICSHU, No. 10, Enero-Abril 2010. Recuperado de https://www.uaeh.edu.mx/campus/icshu/revista/revista_num10_10/articulos/10.htm

Levy, S. & Rodríguez, E. (2005). Sin herencia de pobreza: el programa Progresa. Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/235/Sin%20herencia%20de%20pobreza.pdf?sequence=1

Meny, I. & Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Mesa-Lago, C. (2000). Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. Cepal.

OXFAM (2017). Una economía para el 99 %. OXFAM. Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf

Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO México y Miño y Dávila.

SEDESOL (2015). Informe pobreza y rezago social: Hidalgo. Recuperado de http://www.2012-2015.SEDESOL.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2015/Municipios/Hidalgo/Hidalgo_063.pdf

SEDESOL (2016). Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf

Soto, Ma. A. (2015). Las corresponsabilidades de las jefaturas femeninas, un reto de igualdad de género para el Programa PROSPERA. (Tesis de maestría, FLACSO México). Recuperado de http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/5668/Soto_MAC.pdf?sequence=1

Székely, M. (2002) Hacia una nueva generación de política social. México. SEDESOL. (Cuadernos de desarrollo humano 2).

Vergara, R. (1993). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (3), 119-144.

Vergara, R. (2008). Organizaciones e instituciones. México, Distrito Federal

Yazbek, Ma. C. (2004). Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas, en Borgianni, Elisabete y Montaño, Carlos (orgs.). La política social hoy. 2da. Edición. Pp. 119-147. Sao Paulo: Cortez Editora.