



ANÁLISIS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE BIENESTAR 2020-2024

Ángel Mundo López

Con más de seis meses de dilación, la mayor parte de los programas sectoriales que complementan el proceso de planeación iniciado con la discusión y promulgación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), fueron publicados oficialmente; en ese tenor, el día 26 de junio tocó el turno al de Bienestar.

Este programa representaba una oportunidad para establecer una pauta en torno al diseño de la política social; sin embargo, termina por ser una caja de resonancia de las ideas plasmadas en el PND, en donde la solución de los problemas se circunscribe, en buena medida, a la instrumentación de programas de transferencias no condicionadas.

Si bien las transferencias económicas condicionadas representaron un paliativo a lo largo de un par de décadas desde su instrumentación en México, la generalización (y adjetivación) de apoyos similares que eliminan en algunos casos la condicionalidad, no parece ofrecer mejores perspectivas para la solución de los problemas en el corto o mediano plazo, pues deja prácticamente incólumes a las causas por concentrarse en las consecuencias.

Como decíamos anteriormente, el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (PSB) representa un eco del PND en su lógica discursiva. Aunque pudiera parecer cosa baladí, el documento, además de ser sumamente repetitivo en argumentaciones (al punto que el término derechos humanos se repite más de 150 veces), presenta un sinnúmero de errores que, dada la poca prisa mostrada en su publicación, pudieron haberse corregido.

Si bien hay que reconocer que, a diferencia de su marco referencial este documento sí realiza un desarrollo teórico con citas y referencias sobre ciertos conceptos, criterios y valores, de la misma manera se presentan afirmaciones sin un debido sustento conceptual, que, en ocasiones, raya en el absurdo, como en los casos en los que se menciona que se debe “garantizar la necesidad de alimentos” (sic) (p. 22)), o como cuando se reproduce un discurso clasista que en nada abona ni al



diálogo ni a la cooperación y solidaridad en una sociedad altamente dividida y que, por encima de todo, termina, implícitamente, menospreciando a los sectores que este gobierno considera su prioridad (el mejor ejemplo es el que ofrece un enunciado que se pronuncia en contra de los “sectores más avanzados de la sociedad” (sic) (p. 25).

Algo que llama la atención, además de por el simple hecho de que aparezcan citas y referencias en documentos de una administración poco dada a ofrecer argumentos sustentados es que aquellas provengan de instituciones que han sido constantemente atacadas por el presidente, de esta manera, es posible encontrar una definición de pobreza que procede de un trabajo financiado y publicado por el Banco Mundial (p. 8), así como una definición de protección social proveniente del Coneval. Más sorprendente aún es que esos documentos sean los orientadores cuando, cada que existe oportunidad, el presidente culpa y responsabiliza de los males de este país a esas instituciones que vincula con la corriente económica neoliberal o conservadora autoritaria, una línea discursiva que se reproduce, prácticamente de forma íntegra en los apartados Análisis del Estado Actual, Antecedentes Históricos, o en algunas justificaciones de las Líneas de acción prioritarias.

En uno de los más importantes cambios que busca implantar la presente administración se encuentra la atención de los campesinos y los pueblos originarios, como en el programa Sembrando Vida, el cual, cuenta con una argumentación, por lo menos, paradójica; reproduciendo prácticamente el mismo texto plasmado en el PND, el PSB, asegura que los pueblos originarios “han sabido preservar los recursos que posee su entorno mediante conocimientos y prácticas tradicionales que son parte de su patrimonio cultural y de respeto a la naturaleza” (p. 18), no obstante, se reconoce que son las mismas prácticas tradicionales las que han ocasionado la deforestación de miles de hectáreas en los últimos años, cuando menciona que “las regiones rurales del país han sufrido en las últimas décadas un importante proceso de deforestación y sobreexplotación de sus recursos, a causa de los sistemas tradicionales de producción” (p. 19). De esta manera, los mismos



beneficiarios se convierten en causa y consecuencia de un mismo problema, que, de acuerdo con el documento, también representa una prioridad (la afectación ambiental).

Pese a las referencias bibliográficas, muchas argumentaciones del PSB no terminan por esclarecer ni su sentido ni la corriente de pensamiento de la que abrevan; pareciera más bien que se trata de cumplir con un criterio de inclusividad argumentativa que, no obstante, mantiene un alto grado de ambigüedad, como en el caso de las transferencias, en donde su acierto no se encuentra sólo en suprimir las condicionalidades que guiaron la entrega de estos apoyos en los últimos 20 años, sino que éstas contarán con “pertinencia cultural”, un adjetivo que pareciera servir de paraguas para muchas otras acciones: , v.g., “pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural” (p. 30), “apoyos económicos (o en especie) a campesinas y campesinos con pertinencia cultural” (p. 32), “asistencia técnica y mecanismos financieros con pertinencia cultural” (p. 33).

Si bien es cierto que un factor de desigualdad muy arraigado en la relación del gobierno con los grupos indígenas de este país ha sido la falta de pertinencia cultural en materias como la educativa (en los casos en los que los libros de texto que no se adecuan a las características idiomáticas de algunos grupos) o la jurídica (con la ausencia de defensores de oficio que hablen la lengua de los acusados), el documento adolece de una definición concreta que describa la diferencia entre, por ejemplo, un apoyo económico y uno que cuenta con pertinencia cultural. Posiblemente a lo que se está haciendo referencia con estos términos es a discriminaciones positivas, con la preeminencia de los apoyos a indígenas y afrodescendientes, pero eso, per sé, no les confiere el carácter de pertinentes, culturalmente hablando.

La exhaustividad del lenguaje incluyente del PSB lo conduce a identificar de manera distinta a un sector poblacional, aunque, posiblemente, se deba más bien a la participación conjunta de distintos redactores que, como ya dijimos, no logró homogeneizar la redacción, por eso, en la primera parte del documento se hace alusión de manera genérica al colectivo jóvenes, quienes, posteriormente pasarán



a ser denominados “personas jóvenes”, en donde ni el criterio de economía de lenguaje, ni, por otro lado, el desdoblamiento inclusivo, termina siendo el criterio único que guió la redacción.

Si a la exhaustividad inclusiva le sumamos el voluntarismo y el triunfalismo que guían el tono informativo (que no comunicativo) de este gobierno, obtenemos como resultado la propuesta de instrumentar acciones que permitan la “resolución específica” (sic) de las necesidades (Acción puntual [sic] 2.3.4), algo que sólo nos puede conducir a cuestionar, ¿existe alguna otra forma de resolver los problemas?

Aunque el PSB alude a superar el enfoque de oportunidades para adoptar un enfoque garantista, tampoco especifica la estrategia que permitirá alcanzar este objetivo, pues, tan sólo se asume que la política social de antaño (“tradicional”), se enfocaba en el ofrecimiento de bienes y servicios para el acceso a oportunidades, aunque lo que ofrece este gobierno es la misma panoplia, sólo que aderezada de un discurso que recupera postulados garantistas en términos de derechos humanos, algo que, cabe aclarar, ya se encontraba presente en el Programa Sectorial de Bienestar de la pasada administración.¹

Por otro lado, cabe aclarar que los mecanismos que el PSB considera suficientes para sostener que la política de bienestar busca alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, se encuentra más cerca de la descripción de los mecanismos de acceso (universales o focalizados) que al objetivo establecido.

Ahora bien, en torno a la materia de organización programática, una de las primeras cosas que hay que mencionar de las acciones puntuales que conforman cada una de las acciones prioritarias en el PSB, se caracteriza, en buena medida por un desorden organizativo, que es perceptible, por ejemplo, en la Estrategia Prioritaria 1.2, pues, en un orden que permitiría ir de lo general (pensiones universales) a lo particular (prioridad hacia determinados sectores o grupos), posiblemente la acción puntual 1.2.1, debería ocupar el lugar de la Acción Puntual 1.2.4, aunque,

1

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13555/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf



probablemente, más que un orden secuencial sean otro tipo de criterios, no del todo claros, los que llevaron a los redactores a establecer este (des)orden.

En este sentido, el PSB argumenta que busca cambiar la lógica (nuevamente, sin mencionar de forma específica la ruta) de elaboración e implementación de políticas, para la corrección del “enfoque asistencialista” (p. 4). Ante tal afirmación, lo primero que se debe mencionar es que, si algo caracterizó a los gobiernos del período neoliberal, fue su continua descalificación de la política de corte asistencial, lo que no representa un gran cambio de esta administración respecto de los gobiernos que le antecedieron.

En esta línea, se postula un cambio en la “lógica de los procesos de diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas, para corregir el enfoque asistencialista y dar paso al reconocimiento de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas [que]ahora estará basado [en] la universalidad de derechos humanos, el ciclo de vida de las personas, la participación social y comunitaria, la perspectiva territorial, la pertinencia cultural, la transparencia y honestidad, todo ello bajo dos ejes transversales: inclusión productiva e igualdad de género” (p. 9).

Si bien es cierto que durante las administraciones previas se puso un mayor acento en el cumplimiento de ciertos criterios normativos (como la publicación de reglas o lineamientos de operación), en lugar de abocarse al análisis de los resultados para poder reencauzar o fortalecer las estrategias, las propuestas de esta administración no modifican en gran medida esta tendencia. Por ejemplo, reconociendo que este documento no puede convertirse en un manual que describa minuciosamente la forma en la que se alcanzarán los objetivos propuestos en materia de planeación, los mecanismos propuestos para alcanzarlos tampoco han respondido a criterios de pertinencia y efectividad, como lo evidencia el caso del Censo de Bienestar, un proceso severamente cuestionado en su metodología y resultados,² que, a casi dos

² Villagómez, Paloma y Luis Monroy Gómez-Franco. “El Censo de Bienestar, una torpe historia de aproximaciones sucesivas”. En Nexos. Documento electrónico disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48151>



años de haberse emprendido, continúa en el proceso de verificación de las personas con discapacidad, uno de los sectores con mayores carencias que, por lo mismo, requeriría de acciones expeditas que, por estas circunstancias, continúan en proceso de consolidación.³

En este mismo orden de ideas, resulta sumamente contradictorio que, como parte de las (presuntas) acciones innovadoras en materia de hechura de políticas, se proponga la instalación de módulos de atención (PSB: 10) o la promoción de “procesos asamblearios” (PSB: 23), como instrumentos de identificación de las necesidades de la población. Ante estas propuestas no queda más que preguntar, entonces, ¿cuál fue la utilidad del Censo de Bienestar?

En el apartado diagnóstico del PSB, además de lo dicho anteriormente, se encuentra una muestra más de cómo la presente administración tiende a interpretar los datos de una forma, por lo menos, cuestionable. Por ejemplo, en los repetitivos apartados diagnósticos que ofrece el documento, se resaltan los magros avances obtenidos en algunos indicadores hasta el año 2019, utilizan para ello cifras relativas (porcentajes), no obstante, como el propósito es hacer patente la ineficacia de las acciones pretéritas, se realiza una lectura acomodaticia de las cifras, como en caso de la pobreza, en donde se menciona que: “Entre 2008 y 2018 la población en situación de pobreza se redujo tan sólo 2.5% en términos relativos y aumentó a 2.9 millones de personas en números absolutos” (PSB: 10). Una estrategia que se aprovecha en múltiples circunstancias.

Otro de los asuntos que llama la atención, es el del tiempo, pues, como ya mencionamos, la dilación en su publicación convierte al documento, más que en eje orientador, en un discurso justificador de las acciones emprendidas a más de año y medio, no obstante, en algunos aspectos, los avances resultan no sólo limitados sino, incluso, inexistentes En este caso debemos recordar que la estrategia social se encuentra fuertemente vinculada a combatir los graves problemas delincuenciales que aquejan a la sociedad, lo que, por otro lado, sostiene una

³ <https://discapacidades.nexos.com.mx/?p=1466> y <https://www.excelsior.com.mx/nacional/van-700-mil-apoyos-a-discapacitados-secretaria-de-bienestar/1400015>



relación causal todavía sujeta a debate que termina criminalizando a la pobreza, pues, implícitamente se alude a la falta de recursos económicos como causantes de la incorporación de los jóvenes en actividades delictivas.

Es así que, aunque los programas sociales experimentaron un cambio desde el inicio de la administración, el resto de acciones complementarias para abonar a este propósito todavía se encuentran en una sala de espera, como en el caso del Consejo Nacional para la Construcción de Paz, cuya creación no cuenta con plazos establecidos y sólo se alude, de una manera etérea a su conformación, “lo antes posible” (PSB: 28).

Una de las mayores innovaciones del PSB, y que sólo tangencialmente se mencionan en el PND, es la propuesta de generar un Sistema Nacional de Cuidados. El PSB menciona adecuadamente las condiciones que en nuestro país han generado que los servicios de cuidados, tanto de los integrantes más jóvenes como los más longevos de las familias, hayan recaído históricamente en las mujeres y las niñas, lo que se convierte en un factor que amplifica las desigualdades entre hombres y mujeres desde muy temprana edad. En palabras de este gobierno, “La actual organización social ha contribuido a agudizar la inequidad de los cuidados, la responsabilidad ha recaído de manera desigual en las mujeres, profundizando las desigualdades de género” (p. 15). Ante este reconocimiento, incluso los gobiernos precedentes trataron de combatir marginalmente dichas desigualdades generando apoyos diferenciados (como en el caso de Oportunidades/Prospera) que beneficiaban a las niñas que cumplían con la corresponsabilidad de asistir a la escuela, otorgando una transferencia mayor que la de los varones.

Es por eso que esta propuesta no puede menos que ser aplaudida y apoyada, pues, la instauración de un sistema nacional de este tipo representaría la asunción por parte del gobierno de una responsabilidad que se ha vinculado con el desarrollo de los Estados de bienestar más desarrollados, pues, en el lenguaje de Gosta Esping-Andersen, permitirían desfamiliarizar estas responsabilidades, ampliando las posibilidades de las mujeres, desde edades tempranas, para poder impulsar sus derechos al posibilitarles el desarrollo de otro tipo de actividades.



El PSB enmarca esta propuesta en diversas acciones incluidas en la Estrategia Prioritaria 1.1, con la Acción Puntual 1.1.1, que propone “Implementar servicios de cuidados para niñas y niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores”; de igual forma, la Acción Puntual 1.1.3, propone “Asegurar el servicio de cuidados para niñas y niños de la primera infancia con y sin discapacidad, con enfoque de derechos humanos y diferenciado (sic), de las madres, padres solos o tutores que están en busca de un empleo, estudian o trabajan”, es decir, esta propuesta aparece mucho más restringida, aunque, sea el mismo documento el que reconozca que “todas las personas a lo largo de su curso de vida pueden necesitar de apoyos para su desarrollo” (p. 17), y no sólo los padres de familia en esas condiciones.

En añadidura, y para concluir con este punto, es necesario recordar que este gobierno, lejos de fortalecer esa incipiente red de servicios de cuidados que ya existían, los ha cancelado arguyendo acusaciones de corrupción no del todo esclarecidas (como en el caso de las estancias infantiles), o bien, ha limitado su operación (como con los albergues para mujeres violentadas) con la aplicación de recortes presupuestales, que convierten a esta loable propuesta en un acto nugatorio de un proyecto nonato.

Un último asunto que se debe mencionar en este análisis es el que se vincula con la construcción de los objetivos vinculados a líneas de acción. El PSB cuenta con cinco objetivos prioritarios,⁴ 20 estrategias prioritarias y 106 acciones puntuales, no obstante, una gran parte de éstas incluyen más de un objetivo, pues varias cuentan con una redacción que introduce más de un verbo, como la acción puntual 4.7.6, que incluye “Incentivar y reconocer...”, o bien, la 3.3.1, que busca “Contratar y

⁴ “[1.- Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.](#)
[2.- Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.](#)
[3.- Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.](#)
[4.- Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica que enfrentan los grupos poblacionales históricamente excluidos.](#)
[5.- Contribuir a una cultura para la paz para incidir en la disminución de la violencia en comunidades y territorios” \(PSB: 12\).](#)



capacitar...”, o i la 2.2.6, que persigue “impulsar y fortalecer...”. En todos estos casos hubiera sido preferible realizar un desglose de cada una de las acciones, para que, cada verbo hiciera referencia a un objetivo específico. No obstante, como se ha tratado de dejar en claro, la economía de lenguaje no es una característica de esta administración, pues si bien los casos anteriores evidencian una construcción inadecuada de los objetivos, los siguientes casos muestran una incapacidad por parte de este gobierno para comprometerse a alcanzar algunas metas específicas, pues proponen, por medio de circunloquios, la puesta en marcha de acciones marginales, como “Fomentar la incorporación...” (Acción Puntual [AP] 4.1.2), “promover la creación...” (AP 4.1.4), o “Impulsar medidas de protección...” (AP 4.4.1), cuando lo mejor hubiera sido, incorporar, crear o proteger, respectivamente.

El 1 de diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador asumió la Presidencia de México. El mayor énfasis a lo largo de sus años de campaña, así como en su discurso de toma de posesión, fue el intento de modificar la atención que el gobierno debería ofrecer a la población de menores recursos; se propuso modificar radicalmente la política social, para superar el enfoque residual compensatorio que los gobiernos previos habían implantado, particularmente en torno a las acciones prioritarias de lucha contra la pobreza, representada en el Programa Progres-Oportunidades-Prospera. En este sentido, el vuelco al que nos condujo la nueva administración en materia de política social (o de bienestar) es, muy similar a la que caracterizó la administración del actual Jefe del Ejecutivo cuando fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal: la atención de sectores prioritarios que, no obstante, aunque se consideren universales, en algunos casos se encuentran atados a ciertas acciones (muy parecidas a condiciones) por parte de los beneficiarios para que puedan recibir los apoyos económicos (como la asistencia a la escuela en el caso de las Becas para el Bienestar Benito Juárez), con lo cual, pareciera que el cambio ha sido más discursivo que empíricamente comprobable.

Muchos son los cambios que se esperaban en materia social con la llegada de este gobierno. Asimismo, muchas son las acciones que ya se han instrumentado; no obstante, son muchos todavía los campos que continúan pendientes de atender,



pues, como la pandemia por SARS-CoV_2 evidenció, contingencias como la ocasionada por este patógeno pueden conducir a las personas a una condición de mayor marginación y vulnerabilidad, por lo que programas relacionados con la instauración de un ingreso básico, ya sea universal o de emergencia, serían instrumentos que ayudarían a paliar los efectos de crisis como la que actualmente nos aqueja, sin embargo, ni el presidente, ni los funcionarios del ramo se han comprometido con este tipo de medidas, y como se muestra en el caso de los servicios de cuidados, las acciones han ido más en el sentido de debilitar que de fortalecer, dejando a esos sectores que se asumen prioritarios para este gobierno, en condiciones vulnerables.